

ALGUNS DOS IMPERATIVOS DA REFORMA ORÇAMENTÁRIA

Oswaldo Maldonado Sanches *

As questões ligadas à qualidade e à efetividade dos processos orçamentários nos mobiliza há muito tempo. Ao longo dos últimos quinze anos temos abordado, por meio de diferentes apreciações, uma parte expressiva dos problemas que vêm sendo percebidos no contexto das normas e práticas de planejamento e orçamento do setor público brasileiro, em especial daquelas relativas à esfera federal.¹ Tais incluem, entre outros, os problemas ligados à execução provisória (ou antecipada) da proposta orçamentária, à grande variabilidade na aplicação dos sistemas de classificação (pelas diferentes Administrações e esferas de governo), ao absurdo da abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias, às precárias informações sobre a real expansão da dívida pública, à contínua elevação da carga tributária ao lado da queda nos investimentos públicos, à proliferação dos controles formais de elevados custos e pouca efetividade, à pluralidade das programações e à falta de clareza na fixação das prioridades do setor público, ao conformismo com o limitado enfoque dos orçamentos; isso para citar apenas alguns dos temas que estão a merecer ações corretivas.

Embora fosse relevante passar em revista todos estes – bem como outros temas de igual relevância apontados por vários especialistas nos últimos anos –, optamos por dedicar esta abordagem a seis questões que consideramos axiomáticas, quais sejam:

- 1) a necessidade de dar maior densidade ao planejamento do setor público e de assegurar adequado ajuste temporal e programático entre as leis de planejamento e de orçamento, de modo a conferir eficácia aos processos respectivos em todas as esferas de governo;
- 2) a conveniência de redefinir a forma e o conteúdo das leis orçamentárias, promovendo a separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade, expurgando desses orçamentos as transações que não sejam reais despesas e/ou receitas do ente federativo, e revendo a amplitude do orçamento de investimentos das estatais;
- 3) a necessidade de dar maior densidade às informações contidas nas leis orçamentárias, fazendo com que tais incluam dados relativos à execução nos anos anteriores e às previsões de gastos para os próximos anos, bem como que indiquem os principais meios mobilizados na execução das programações;
- 4) o imperativo de rever e redefinir o excessivo número de normas e procedimentos de controle (com frequência superpostos), essencialmente formais, face aos seus elevados custos (sobretudo os indiretos) e pífios resultados;
- 5) a urgência de reinstaurar e consolidar a cultura de controle sobre os custos das ações (com obras, serviços e funções do Estado) e com a qualidade dos resultados, redefinindo as formas de alocação de recursos e estruturando processos simples e funcionais; e
- 6) a necessidade de combater à tendência, de parte dos entes e agentes públicos, de tratar os municípios como categoria uniforme, impondo-lhes processos formais complexos, onerosos e pouco funcionais, esquecendo-se que, na maioria, eles são entes pequenos.

* Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados desde 1991, ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná(1975-80). Mestre em Administração Pública pela EBAP/FGV e pela State University of New York at Albany (USA). Autor do “Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins”.

Seria irresponsabilidade não falar sobre o grande problema que representa a falta da Lei Complementar a que se refere o art. 165, § 9º da Constituição. Tal apenas não foi incluído no rol acima indicado pelo fato de que essa lei só terá efetiva utilidade se vier a tratar, de forma adequada – para todos entes federativos, observadas as suas diferentes espécies e tamanhos –, a maioria dos problemas percebidos nas práticas atuais. Caso contrário, apesar da Lei nº 4.320, de 1964, se achar desatualizada para regular várias questões, dada a sua grande qualidade e difundido conhecimento, talvez seja preferível simplesmente manter o *status quo*. A promoção de amplas mudanças nas normas e práticas só se justifica se essas permitirem o adequado eqüacionamento dos problemas percebidos nas diferentes realidades do setor público, através de processos estáveis, claros e funcionais.

Com relação à lei complementar supra, cumpre assinalar que embora tal não tenha sido ultimada, foram várias as iniciativas tomadas no decorrer destes 18 anos de vigência da nova ordem constitucional. As mais expressivas – em razão do seu caráter pioneiro ou da amplitude das discussões realizadas – foram os projetos de lei complementar nº 222, de 1990, de autoria do Deputado José Serra, com 136 artigos (ora arquivado); e nº 135, de 1996, de autoria da Comissão Mista de Orçamento – a partir de estudo elaborado por uma comissão coordenada pelo Deputado Fernando Diniz e pelo Senador Waldeck Ornelas –, com contribuições de vários órgãos do Governo e de entidades da sociedade, aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação, em 1997, na forma do substitutivo do Deputado Arnaldo Viveiros, com 188 artigos (parado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados desde 2002). Além dessas foram formalizadas várias outras proposições (que ou foram apensadas aos projetos citados ou não prosperaram), bem como realizados estudos, em vários momentos, no âmbito de unidades técnicas dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, os quais, entretanto, não chegaram a ser transformados em proposições do Poder Executivo submetidas ao Parlamento.

Saliente-se que essa lei complementar, requerida desde a promulgação da “nova” Constituição, pela ampla mudança no arcabouço legal que rege as práticas do setor público brasileiro – com a valorização do planejamento como princípio, ampliação da participação do Poder Legislativo, instituição de novos instrumentos (PPA e LDO), redefinição da abrangência dos orçamentos públicos (incluindo as autarquias e fundações) e adoção do princípio da restrição à instituição de fundos –, tornou-se ainda mais necessária com o advento da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Ocorre que essa Lei, ao criar restrições às renúncias de receitas, fixar limites para despesas orçamentárias, estabelecer mecanismos de controle de endividamento, impor o cumprimento de metas fiscais, etc., passou a demandar uma ampla revisão dos conceitos, práticas e formatos orçamentários até então utilizados para viabilizar o cumprimento às suas disposições.

Antes de passar às questões a que nos reportamos há pouco, importa observar que a lei complementar deve substituir as normas fixadas pela legislação orçamentária e financeira em vigor, de forma ajustada ao que manda a Constituição nos arts. 62, 165 a 169 e 174, levando em conta as disposições constantes dos arts. 35 a 38, 42 e 76 do ADCT, bem como aquilo que fixa a LRF, sobretudo nos arts. 3º a 17, 26 a 42, 56 a 59, promovendo, nesta, os ajustes que se façam necessários. As normas em vigor aqui referidas acham-se expressas, essencialmente, na Lei nº 4.320, de 1964 – recepcionada com *status* de lei complementar –, no Decreto-lei nº 200, de 1967 (em especial nos arts. 7º, 15 a 18, 68 a 93 e 172) e na Lei nº 10.180, de 2001, que estrutura o sistema federal de planejamento, orçamento e contabilidade.

DAR MAIOR DENSIDADE E MELHOR CRONOLOGIA AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Um dos maiores problemas na sistemática atual de planejamento e orçamento do setor público brasileiro é o da inexistência de um instrumento formal de planejamento que sistematize as políticas, diretrizes e programas prioritários – com caráter seletivo e garantia de estabilidade –, que seja orientado para o desenvolvimento equilibrado do País e que seja formulado de modo a servir de moldura institucional para o planejamento do setor público (de todos os níveis) e do privado (de todos os setores estratégicos). A relevância dessa questão é evidente quando se considera que, nos tempos atuais, as corporações relevantes – privadas ou públicas – não se permitem a temeridade de deixar de empregar boas práticas de planejamento como parte do instrumental básico de gestão. Elas não o fazem por modismo, mas pela consciência dos altos custos de deixar de fazê-lo. Seus gestores sabem que se as suas ferramentas básicas de gestão forem de má qualidade, terão de esbanjar tempo e recursos (caros e escassos) ou os resultados serão muito ruins. No nível federal, cujas ações são determinantes do comportamento nas demais esferas de governo, esse fato deve merecer atenção especial como parte das estratégias para o desenvolvimento.

Uma das causas desse problema, ao que parece, é a interpretação restritiva dada à norma constitucional que trata do plano plurianual (PPA), na contramão do que pretenderam os Constituintes, de conferir ao PPA o papel de moldura institucional para o planejamento de médio prazo do País, ou seja, estabelecer, de um lado, o referencial básico – políticas públicas e programas prioritários – para a ação articulada de todo o setor público – União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades – e para a organização da atuação do setor privado, e, de outro, uma particularização relativa à administração federal. Note-se que o art. 165, I, da Lei Maior, estabelece: “*A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal ...*” Portanto, a parte relativa à administração federal deveria ser apenas uma seção da lei do PPA, que deveria ser muito mais abrangente do que o modelo hoje adotado. Tal situação está a exigir ajustes na legislação e nas práticas do setor público com vistas a assegurar:

- a) maior amplitude para o PLANO PLURIANUAL da União, de modo a que este evolua para o desempenho de duas funções: I) de PLANO NACIONAL, de NATUREZA SELETIVA, no qual sejam definidas APENAS as grandes prioridades do País para o quadriênio, sob a forma de políticas públicas, diretrizes e programas, com a clara indicação: 1) das participações esperadas dos demais agentes de intervenção sobre a realidade (estados, municípios e setor privado); 2) dos incentivos, oferecidos pela União, aos entes públicos que se engajarem em tais prioridades; 3) das particularizações regionais (quando for o caso); II) de PLANO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, de NATUREZA MAIS DETALHADA, abrangendo a fixação das diretrizes, objetivos e metas, como requer o texto Constitucional, mas sem chegar a caracterizar o PPA como um verdadeiro “orçamentão” (antecipando o conteúdo típico da Lei Orçamentária Anual - LOA);
- b) a transformação do PPA no instrumento oficial por meio do qual o Governo Federal explicita a fundamentação econômica e fiscal em que irá basear todas as suas proposições de natureza orçamentária, deixando à LDO o papel de indicar apenas os ajustes que se tornem necessários, evitando com isso a reavaliação total que vem sendo empreendida, a cada ano, de maneira improdutiva e geradora de insegurança nos agentes econômicos. O modelo atual, saliente-se, corrompe e inviabiliza a ação planejada dos demais entes públicos e privados;
- c) a fixação de normas que definam, com clareza, o papel, a amplitude e os níveis de detalhamento dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no art. 165, § 4º da Constituição, bem como a maneira pela qual esses se ajustarão às normas estabelecidas no

art. 174 da Lei Maior. Nesse sentido será oportuno deixar claro que a exigida “consonância com o PPA” não impede que tais tenham duração superior a este, articulando o planejamento de mais longo prazo (8 a 10 anos), servindo essas, posteriormente, como uma referência para a elaboração dos novos PPAs e podendo tais serem ajustados, mediante reformulações, na medida em que os PPAs sejam aprovados e passem a estabelecer novas prioridades.

Os problemas causados pela inexistência de um “Plano Nacional” têm sido agravados pelo caráter estritamente formal dos PPAs produzidos nos últimos quinze anos, cuja larga abrangência, excessivo detalhamento (autênticos “orçamentos”) e precária indicação das reais prioridades – ao lado de formulações generalizadoras –, os têm tornado destituídos de utilidade prática, pois representam mais “cardápios” (guarda-chuvas de opções para qualquer coisa que se queira fazer) do que criteriosas “escolhas”. Essa situação constitui a negação do substrato básico da ação de Planejar, que é, sobretudo, avaliar, prever e escolher. A situação atual fica bem evidente quando se observa, em relação aos últimos PPAs:

- I - que o PPA aprovado para o período 2000-2003 (“2º Governo FHC”), explicita 28 “Diretrizes Estratégicas” e 5 “Agendas” (referenciando um total de 53 “Diretrizes”), e detalha 390 “Programas” e cerca de 4.400 “Ações”;
- II - que o PPA para o período 2004 - 2007 (“1º Governo Lula”), explicita 3 “Megaobjetivos” e 30 “Desafios” (referenciando um total de 379 “Diretrizes”), e detalha 374 “Programas” e cerca de 4.300 “Ações” (na sua 1ª revisão ficaram 345 programas e 4.029 ações).

Esses dois exemplos apresentam um interessante contraste com o PPA, elaborado com diferente estrutura e observando as normas do art. 35 do ADCT, aprovado para o período 1993-1995 (“Governo Collor”). Tal Plano explicitava apenas 5 “Grandes Prioridades”, detalhadas por meio de 6 “Estratégias de Desenvolvimento” e de 23 “Prioridades”. Além disso, esse PPA fixava diretrizes, objetivos e metas por Poderes e Órgãos e apontava, associados a cada uma das “grandes prioridades”, um total de 294 “Projetos Prioritários” (número expressivo, mas restrito, frente aos atuais), particularizados por unidades executoras.

Dentre as medidas que podem ser tomadas com vistas a reverter esse quadro, de modo a evoluir para situação consonante com o desejável num contexto de planejamento sistêmico, marcado pela objetividade e com clara explicitação de escolhas, sugere-se que:

- a) os planos plurianuais sejam estruturados de forma a dar realce apenas às políticas públicas, diretrizes e programas que representem um diferencial na ação do setor público orientada para a viabilização de mudanças estratégicas na realidade econômica, social e institucional do País, sem maiores preocupações com as ações relativas à manutenção de atividades tradicionais ou com ocasionais aprimoramentos nestas, cuja explicitação pode ser deixada a cargo dos orçamentos anuais, leis de diretrizes e planos setoriais;
- b) se retome a orientação contida no ADCT, de tornar o PPA um instrumento de escolhas programáticas, tornando exigível a enumeração de um certo número de projetos prioritários por setor de governo, de modo a expressar as escolhas reais da Administração e a evitar as enumerações exaustivas que acabam sendo destituídas de utilidade;
- c) se promova a conceituação legal, de forma clara e objetiva, dos “*programas de duração continuada*” – referidos no art. 165, I, da Constituição –, indicando, de forma inequívoca, o que se deva entender como tal, inclusive se tais devem ficar adstritos às ações-fins do setor público (aquelas que levam benefícios diretos à segmentos da sociedade) ou se abrangendo

também as ações-meio e encargos. Observar que tal designativo não deve ser tomado com o sentido dado às “*despesas ... de caráter continuado*” definidas no art. 17 da LRF;

- d) a estrutura da parte do Plano Plurianual relativa à administração pública federal, observado o que seja decidido quanto ao item precedente, seja fixada de modo a propiciar a separação das ações segundo seus destinatários, evidenciando, com satisfatória clareza, a magnitude das AÇÕES-FINS, AÇÕES-MEIO e DESPESAS COM ENCARGOS. No caso das primeiras, fazendo uma clara distinção entre as que ampliam a oferta de bens e serviços à sociedade e as que objetivam apenas a operação de serviços e/ou sistemas;
- e) na estruturação desse instrumento se leve em conta a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros (pois dos atuais 5.564 municípios, nada menos do que 4.295 deles têm menos de 20.000 habitantes), definindo, para esses, procedimentos simplificados que, sem prejuízos à funcionalidade do PPA, facilitem a sua utilização nesse nível de Governo.

Outro problema sério nos processos atuais de planejamento do setor público é a falta de concatenação dos prazos relativos à elaboração e apreciação dos vários instrumentos formais/legais, gerando falta de sincronia entre os instrumentos de planejamento e orçamento da União (PPA, LDO e LOA) e entre tais instrumentos e os seus similares nos Estados e Municípios. No primeiro caso, pelo fato da LDO preceder o PPA e, no segundo, pela adoção dos mesmos prazos para encaminhamento dos projetos respectivos pelo Poder Executivo e para a apreciação pelo Poder Legislativo, com todas as complicações apontadas nos itens precedentes. Em razão disso, as decisões de política pública, expressas pelos planos e orçamentos, chegam sempre atrasadas aos possíveis parceiros públicos e interessados.

Isso vem ocorrendo, ao que parece, pelo entendimento que foi dado ao prazo fixado no art. 35 do ADCT, ou seja, o de que o projeto do PPA “*será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro*”, ao assumir essa data limite como praxe (desconsiderando o “*até*”), ignorando a faculdade legal de antecipar sua remessa e ensejar sua apreciação simultânea à da LDO. Além disso, a adoção do princípio da revisão anual do PPA – em violação à estabilidade pretendida pelos Constituintes para esse instrumento – exacerbou o problema, gerando a prática do PPA ser apreciado, todos os anos, “a reboque” dos projetos de LDO e LOA, em evidente violação à ordem instituída pela Constituição. Tal ordem, claramente expressa na Lei Maior, seria a do PPA servir de guia às LDOs e LOAs; e da LDO, fundada no PPA, guiar a formulação da LOA e fixar as prioridades de alocação. Tal situação requer ajustes na legislação e nas práticas do setor público com vistas a:

- a) modificar a cronologia de elaboração e apreciação dos PPAs, LDOs e LOAs, de modo a restabelecer a ordem lógica prevista no texto constitucional (e distorcida pelo ADCT) e a assegurar que não apenas cada uma dessas leis seja elaborada sob a base propiciada pela que a antecede, mas, também, que os Estados possam cumprir essa atividade com o prévio conhecimento do conteúdo das normas federais, e que os Municípios o façam com o prévio conhecimento das normas das esferas federal e estadual antes do final do prazo para a formalização dos seus instrumentos. Num contexto de ação articulada entre as várias esferas de Governo – como é desejável – tais processos deveriam obedecer cronologias como as sugeridas a seguir, também expressas em representação gráfica (Vide [Anexo I](#)):

NA ESFERA FEDERAL:

- 1.1 Remessa do Projeto de PPA ao Parlamento até 31 de março do 1º ano do Mandato, com prazo, improrrogável, de 60 dias para a sua tramitação e envio à sanção;

- 1.2 Remessa do Projeto de LDO ao Parlamento até 17 de maio de cada ano, com prazo, improrrogável, de 60 dias para a sua tramitação e envio à sanção;
- 1.3 Remessa do Projeto de LOA ao Parlamento até 6 de setembro de cada ano, com prazo, improrrogável, de 60 dias para a sua tramitação e envio à sanção.

NA ESFERA ESTADUAL (E DO DISTRITO FEDERAL):

- 2.1 Remessa do Projeto de PPA ao Legislativo até 15 de maio do 1º ano do Mandato, com prazo, improrrogável, de 45 dias para a sua tramitação e envio à sanção;
- 2.2 Remessa do Projeto de LDO ao Legislativo até 1º de junho de cada ano, com prazo, improrrogável, de 45 dias para a sua tramitação e envio à sanção;
- 2.3 Remessa do Projeto de LOA ao Parlamento até 30 de setembro de cada ano, com prazo, improrrogável, de 60 dias para a sua tramitação e envio à sanção.

NA ESFERA MUNICIPAL:

- 3.1 Remessa do Projeto de PPA ao Legislativo até 15 de junho do 1º ano do Mandato, com prazo, improrrogável, de 45 dias para a sua tramitação e envio à sanção;
- 3.2 Remessa do Projeto de LDO ao Legislativo até 1º de setembro de cada ano, com prazo, improrrogável, de 40 dias para a sua tramitação e envio à sanção;
- 3.3 Remessa do Projeto de LOA ao Parlamento até 20 de outubro de cada ano, com prazo, improrrogável, de 60 dias para a sua tramitação e envio à sanção.

Os problemas criados pela situação atual são de tal ordem que alguns entes da federação têm optado pela antecipação da remessa do projeto de PPA à apreciação do Poder Legislativo, do que é exemplo recente a iniciativa do Poder Executivo do Distrito Federal, de remeter o projeto de plano plurianual à Câmara Distrital em abril junto com o da LDO.

- b) assegurar maior estabilidade às decisões de planejamento governamental, rejeitando o princípio do “revisonismo” como prática sistemática, preservada a possibilidade de revisões ocasionais que se façam necessárias (toda lei admite essa possibilidade), tendo em vista que:
- 1) a revisão anual ou periódica do PPA, além de corromper a coerência do sistema de integração planejamento e orçamento articulado pela Constituição, gera uma onerosa sobreposição de processos legislativos (pela apreciação do projeto de PPA junto com os projetos de LOA e de créditos), sem oferecer benefícios em termos de transparência, racionalidade e/ou eficiência nos processos de alocação. Saliente-se que não existem regras legais sobre tais alterações periódicas do PPA;
 - 2) o sistema de revisões anuais articula uma clara violação à ordem legal, por induzir a que o projeto de LOA em vez de se pautar pela Lei de PPA vigente, seja organizado pelo Poder Executivo com base no projeto de revisão do PPA (como ocorreu nos últimos anos), configurando uma forma de desapareço ao Legislativo, por induzi-lo a operar à margem da legalidade, pois ao ignorar a Lei vigente em favor de uma proposição, viola o princípio doutrinário de que os agentes públicos devem pautar suas condutas pelas leis vigentes;
 - 3) essa prática opera na consolidação de um pressuposto que não é verdadeiro, ou seja, o de que é necessária a revisão para atualizar a enumeração de programas e ações. Ocorre que não existe norma constitucional (ou lei) que obrigue o setor público a organizar o PPA por programas e ações, sendo a forma atual regulada por simples ato administrativo (Decreto nº 2.829/9, do Presidente Fernando Henrique Cardoso). Quanto à restrição do art. 167, § 1º, da Lei Maior, não existe norma sobre o nível de especificidade da “inclusão no PPA”, permitindo que tal ocorra de modo agregado.

Tem, igualmente, caráter de problema de planejamento governamental a distorção nos papéis atribuídos às LDOs pela Constituição, pelo fato dessa lei ter passado a incluir disposições sobre: 1) a forma e organização dos orçamentos; 2) a execução orçamentária; 3) as formas e limites dos ajustes orçamentários (créditos adicionais); 4) a programação financeira, etc. Embora isso tenha ocorrido a fim de suprir a ausência das normas que caberiam à lei complementar prevista na Lei Maior (suprindo as inadequações maiores da Lei nº 4.320/64), sendo tais livremente fixadas em cada momento e contexto (ou seja, em cada Governo, ano e ente da federação), multiplicam-se formas exóticas de interpretação, com sérios prejuízos à ordem jurídica que deve existir na previsão e execução das receitas e despesas públicas. Por outro lado, ao envolver-se com essas questões, as LDOs acabam deixando de dar o devido realce aos seus papéis primordiais, ficando as normas relativas a esses dissolvidas em meio ao vasto emaranhado de itens de caráter operacional.

REDEFINIR A FORMA E O CONTEÚDO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

Outro problema da sistemática atual é o da forma e conteúdo das LOAs em todos os níveis de governo. Uma das vertentes desse problema, embora reconheçamos que ela não compromete a programação e a execução orçamentária, é a do irrealismo dos montantes expressos no Orçamentos Públicos. Isso ocorre pelo fato desses incluírem itens que não deveriam ser situados como receitas e despesas, e, ao fazê-lo, comprometerem a política de “verdade orçamentária” que deve orientar o gasto do setor público. Enquadram-se como tal os itens relativos à rolagem da dívida mobiliária e às transferências legais, sobretudo as relativas ao compartilhamento de receitas (FPM, FPE, ICMS, etc.). Se itens como esses – que não representam receitas e despesas reais – fossem excluídos, os atuais Orçamentos Fiscal e da Seguridade da União se reduziriam de R\$ 1.526 bilhões para R\$ 764 bilhões (aqui deduzidos R\$ 656 bilhões de rolagem da dívida e R\$ 106 bilhões de transferências derivadas de leis específicas), que, em verdade, constitui o seu valor real. A situação atual permite equívocos e a construção de falácias que mal informam a sociedade, como as alegações de que os gastos de um determinado órgão ou programa representam um percentual ínfimo do total do Orçamento (que na forma atual é inflado pelas citadas componentes). Essa situação pode e deve ser modificada, seja mudando ou reinterpretando o texto constitucional, de maneira a ensejar uma redefinição do conteúdo dos orçamentos públicos que possibilite:

- a) a criação de uma nova categoria – não propriamente denominada “orçamento” – que poderia ser intitulada, por exemplo, “DEMONSTRATIVO DA ADMINISTRAÇÃO DE ENCARGOS”, para abrigar, fora do orçamento fiscal, as transações que não representem receitas efetivas à disposição do “ente da federação” ou despesas vinculadas a uma ação em curso deste (obra ou serviço), tais como as relativas à rolagem ou refinanciamento da dívida, às transferências legais e, a certos tipos de sentenças judiciais transitadas em julgado. Nesse caso, tais componentes, saliente-se, não seriam computadas nos totais dos orçamentos fiscal e da seguridade social²;
- b) a clara e inequívoca definição legal de “rolagem” ou “refinanciamento da dívida pública” (em especial da mobiliária), de modo a viabilizar que esse tipo de “encargo” seja claramente identificado, nos orçamentos e nos balanços (da União, Estados e Municípios), sem ser confundido com os valores das operações que ampliam o montante da dívida ou com os valores dos encargos associados. Note-se que, na forma atual, não ficam evidenciadas as parcelas que são acrescidas, a cada ano, ao montante da dívida pública;
- c) a redefinição da amplitude do “orçamento de investimentos de empresas estatais” de modo a incluir, de forma apropriada, a programação de determinados tipos de “inversões financeiras”

(como, por exemplo, os das agências financeiras oficiais de fomento), hoje totalmente fora dos orçamentos, sendo as informações sobre suas operações muito difíceis de serem obtidas.

Outra vertente do problema é a falta de efetiva separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade social, fato que gera erros de avaliação, incentiva os debates irrealistas e improdutivos sobre *déficits* questionáveis, e dificulta a adoção de projeções e soluções realistas. Aqui cabem duas alternativas: 1) voltar à situação anterior à Constituição de 1988 (sem tal separação desses orçamentos), medida que requer várias mudanças na Constituição; ou 2) promover uma total separação desses orçamentos (ao que parece, o mais conveniente para a Nação), seja na elaboração, seja na execução (inclusive com caixas distintos, embora tais possam ser geridos pelo Tesouro). A formulação de documentos distintos (incluindo-se nesses as transferências devidas de um orçamento para outro, sejam as relativas à cobertura de eventuais déficits, sejam as relativas à cobertura de encargos com os relativos às aposentadorias rurais – cujos custos derivam de decisões do Estado), envolve, também, a precisa definição das ações do setor público que devem ser tidas como de seguridade, além das tradicionais: previdência, assistência social, saúde e saneamento.

Quanto a esse último aspecto, será necessário avaliar se gastos como os com “Assistência médica e odontológica a servidores e dependentes” – que representam formas indiretas de remuneração --, devem ser enquadrados como gastos do “Orçamento da Seguridade Social” ou como do “Orçamento Fiscal”, vez que os relativos ao “Auxílio alimentação” já são situados como do Orçamento Fiscal. Note-se que tal separação se justifica até pela magnitude desses orçamentos, que em 2007, excluídas as parcelas relativas à rolagem da dívida e às transferências aos Estados e Municípios, totalizam R\$ 452,1 bilhões no Fiscal (incluídos R\$ 27,0 bilhões de transferências para o da Seguridade) e R\$ 339,1 bilhões na Seguridade Social. Essa separação, além de ensejar uma visão mais clara da real magnitude desses orçamentos e das relações entre eles (transferências), deve propiciar:

- a) uma mais clara percepção, pelos agentes dos vários governos, pelas entidades da sociedade e pelos pesquisadores, da composição, evolução e ênfases de tais orçamentos. Conjugada com alterações na apresentação das informações no orçamento, incluindo os gastos dos últimos exercícios, a medida ampliaria a transparência dos atos do Governo e exigiria maior responsabilidade por parte dos gestores de cada um desses orçamentos.
- b) O respeito ao que manda a Constituição, na qual o propósito de integral separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade social se acha evidenciado pelo cuidado que tiveram os Constituintes de situar o “Orçamento de Investimentos das empresas” (inciso II do § 5º do art. 165) entre os demais, ou seja, Inciso I para o “Fiscal”, e inciso III para o “da Seguridade”.

Como se sabe, ao dar “concretude” material às soluções, separando, por exemplo, coisas distintas em documentos específicos, e clareza às normas, não deixando espaço para interpretações, isso: 1) ajuda a melhorar a compreensão dos processos respectivos pelos seus operadores; 2) amplia a transparência dos atos praticados pela administração; 3) facilita o controle dos resultados pelos agentes públicos e pela sociedade; 4) amplia a efetividade das ações; e 5) evita a construção de falácias e a realização de debates estéreis.

DAR MAIOR EXPLICITUDE ÀS INFORMAÇÕES CONTIDAS NOS ORÇAMENTOS ANUAIS

Sem diminuir a relevância dos problemas já apontados, a questão que está a requerer providências mais urgentes é a da forma pela qual as programações são apresentadas nos orçamentos. No formato atual não existem informações sobre os principais meios físicos

(recursos humanos e materiais) com que conta a unidade executora, os dados financeiros são restritos a um só exercício (dificultando as análises de mérito das novas alocações e retardando as iniciativas de controle) e a escolha de indicadores e/ou unidades de medida (limitados a um por subtítulo) apresenta sérias deficiências, situação especialmente grave no caso dos investimentos. Tendo em conta os recursos de informática disponíveis – pelo menos na União, nos Estados e nos Municípios de maior porte – tornou-se imperativo que se avance na prestação de informações sobre a evolução da execução orçamentária e financeira ao longo do tempo, bem como na previsão dos encargos futuros, ao lado de informações mais consistentes sobre a evolução da execução física. Isso requer uma mudança radical no conteúdo dos orçamentos e na forma de apresentação das informações sobre as alocações orçamentárias (nos orçamentos e créditos adicionais), de modo a que essas tenham:

- a) caráter plurianual, ou seja, que apontem os gastos já realizados em cada empreendimento/atividade (no ano em curso, no ano precedente e nos dois exercícios anteriores), bem como a indicação dos gastos projetados para o futuro de curto prazo (exercício orçado, exercício seguinte e dois exercícios futuros), devidamente referenciados a um cadastro de custos médios (relativos ao Brasil e a sistemas exemplares do exterior) no caso das obras e/ou ações de valores mais expressivos e/ou típicos de cada uma das várias esferas do setor público;
- b) expressividade física, pela indicação da magnitude das principais etapas do empreendimento (sobretudo nas obras de grande vulto), dos beneficiários da ação e/ou dos efeitos pretendidos. No caso das iniciativas de “grande vulto”, sobretudo naquelas relativas a ações-fins, pelo emprego de múltiplas metas e unidades de medida, de modo a propiciar uma idéia mais precisa da magnitude física destas, dos resultados pretendidos, dos efeitos esperados em cada área e/ou programa;
- c) referência no tempo, sempre que possível, ou seja, explicitando o período de tempo demandado para a sua execução, com indicação de datas de início e término;
- d) indicações sobre a estrutura física de meios básicos já disponíveis para a execução, ou seja, pela informação dos recursos humanos, áreas físicas, veículos e outros elementos relevantes com que conta a unidade para executar a programação, sendo aceitável que numa primeira fase isso ocorra de forma consolidada e, mais adiante, ao nível de cada programa.

O **Anexo II**, incluído no final desta abordagem, ainda em formato preliminar, oferece uma idéia geral de como seria o demonstrativo de programa de trabalho que incluísse os conteúdos apontados. Porém, é fora de dúvida que, para tanto, seria necessário proibir as alocações em subtítulos genéricos (projetos “guarda-chuva”), ressalvado o caso de programas previamente aprovados com base em fundamentações técnicas que, além de delimitar o problema, detalhassem as localidades beneficiadas e as clientela atendidas, indicassem os custos médios e fixassem período de execução não excedente a três anos. Nesses casos um descritor poderia indicar, na própria LOA, com caráter restritivo, as localidades em que a ação poderia ser executada no período fixado para a execução do programa.

Com vistas à obtenção de melhores resultados com o novo modelo de estruturação dos orçamentos, será necessário investir também no aprimoramento dos conceitos relativos a determinadas classificações, bem como na sua aplicação em todos níveis de governo. Isso constitui uma necessidade, sobretudo, nas categorias de caracterização da natureza das ações – PROJETO, ATIVIDADE e OPERAÇÃO ESPECIAL – e na classificação programática – por PROGRAMAS e AÇÕES – cujo detalhamento foi deixado a cargo de cada ente da federação. Quanto à primeira, existem divergências sobre o adequado enquadramento dos subtítulos.

Afinal, por quê considerar “PROJETO” uma ponte construída com recursos do DNIT e “OPERAÇÃO ESPECIAL” outra edificada com recursos do Ministério das Cidades ? Em relação à segunda, a inexistência de normas que impeçam a criação de ações abrangentes – como as que existiam na Portaria nº 9, de 1974, que exigiam o desdobramento por subprogramas – resulta em diferentes formas de apropriação em cada ente da federação e Administração, comprometendo a validade das séries históricas e a expressividade dos agregados por funções ou subfunções (únicos comuns aos três níveis). Assim, enquanto um Governo detalha as ações de habitação e saneamento em ações distintas e as enquadra nas funções e subfunções correspondentes, outro as reúne numa ação genérica, como ocorria no “Habitar-Brasil”, e a enquadra, por exemplo, na função “Urbanismo”.

Portanto, é preciso promover a adequação das classificações orçamentárias básicas, de modo a ensejar seu emprego uniforme e de modo estável por vários exercícios, mediante categorias mutuamente excludentes e dotadas de expressividade. Nesse processo, será desejável a instituição de normas que conduzam a um padrão aceitável de detalhamento por funções e subfunções nos orçamentos de todos os níveis de governo, revendo, se for o caso, as categorias ora existentes para se chegar a uma estrutura que, sendo suficientemente expressiva, possa ser exigida também do vasto número de municípios de pequeno porte.

Além disso, para que se dê maior consistência e estabilidade à alocação de recursos, será necessário assegurar continuidade às ações iniciadas e dar prioridade ao atendimento às situações que comprometem o desenvolvimento – essencial à geração de riquezas e de empregos – ou que afetam à geração das receitas públicas essenciais à sustentação de programas sociais e novos investimentos. Assim, alocações expressivas – tomadas como tais as que representem mais de 1% do valor liquidado no GND 4, no último exercício, pelo órgão responsável pela execução – só deverão ser permitidas em empreendimentos cujos projetos técnicos viabilizem o início de sua execução, sem risco de contingenciamento, já no início do exercício seguinte, sendo tais identificados, nos orçamentos e créditos, pela mesma classificação funcional e programática até sua total conclusão.

REDEFINIR E SIMPLIFICAR AS ESTRUTURAS, NORMAS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE

Outro grande problema do atual modelo de planejamento e orçamento do setor público é o da inadequação das estruturas, normas e procedimentos de controle. Isso se dá, em primeiro lugar, pelo excessivo apego ao formalismo, do qual resulta o estímulo à criação de estruturas desnecessárias (como os fundos especiais criados para gerir recursos que poderiam ser bem aplicados e controlados por uma apropriada gestão por programas), a exigência da produção periódica de relatórios e demonstrativos, e a multiplicação de rotinas formais para a execução das despesas. Sem cair no exagero de dizer que nada disso seria necessário, os abusos em tais exigências precisam ser combatidos. Não adianta exagerar no formalismo pois é fato conhecido – como sabiamente apontado pelo Dr. Hélio Beltrão, quando Ministro da Desburocratização, que *“ninguém é mais perfeccionista que o falsário”* (ou “criminoso de colarinho branco”), como comprovam os escândalos recentes.³

Essa situação é agravada pelo precário nível de articulação entre os vários órgãos de controle do Estado (CGU, Ministério Público, Polícia Federal, TCU e demais órgãos de fiscalização e controle dos Poderes Legislativo e Executivo), fato que inviabiliza a atuação sistêmica desses entes – impedindo que uns possam se aproveitar do trabalho dos outros –, causando atrasos nos processos de investigação e apuração das irregularidades e dos responsáveis, na tomada de providências que reduzam a amplitude dos danos ao Erário, e na aplicação de punições aos culpados. Ademais, a atuação isolada desses órgãos amplia as

oportunidades de impunidade em razão de falhas processuais. Essa situação carece de ações corretivas, inclusive pelo fato de que os elevadíssimos custos dessa gigantesca estrutura de controle viola um dos princípios básicos deste, qual seja, o de que o controle não deve custar mais do que valem os benefícios por ele propiciados.

Assim, é imperativo que se estructurem mecanismos institucionais que assegurem adequado nível de articulação nas ações sob a responsabilidade dos órgãos de controle dos vários Poderes, em especial depois do aparecimento de qualquer indício de irregularidade, de forma que tais atuem de forma sistêmica nos trabalhos de apuração e responsabilização, ressaltados os casos em que a natureza da investigação requeira – a bem da segurança e do interesse público – a atuação isolada de uma determinada unidade. Nesse novo contexto, o controle mais do que exercido sobre todas as ações, deve ser feito em profundidade sobre eventos selecionados ou sorteados (abrangendo a inspeção física sobre eles), tirando partido da teoria da imprevisibilidade e motivando os executores para atuar com correção, bem como feito de modo a valorizar a qualidade dos resultados propiciados pelos gastos públicos.

Além disso, o aprimoramento dos processos de controle requer uma ação deliberada do Poder Público no sentido de promover o envolvimento da sociedade (pela atuação dos cidadãos e/ou das organizações sociais), sobretudo dos sediados nas localidades em que são feitas as obras ou prestados os serviços. A par do aspecto democrático dessa iniciativa, talvez seja ela a única forma de ultrapassar as fronteiras políticas atuais ao exercício do controle, por permitir a desarticulação de acordos entre os poucos beneficiários da omissão associada à dificuldade de acesso à informação. Uma maneira de viabilizá-la é tornar obrigatória a divulgação, por placa bem visível em cada empreendimento, do gasto realizado na execução em cada um dos três últimos anos e valor acumulado desde seu início, com clara explicitação de sua amplitude física, beneficiários e prazo máximo para plena operação.

No caso das normas relativas à LRF, promover adequada conceituação legal dos termos e expressões que envolvem ações de controle, bem como rever e simplificar os procedimentos gravosos e de limitada funcionalidade, relativos a todos os níveis de governo, cuidando, em especial, das onerosas exigências impostas aos pequenos municípios a título melhorar a gestão fiscal, como os múltiplos demonstrativos e relatórios periódicos (cujo efeito principal é contribuir para os ganhos dos serviços privados de consultoria, às expensas de pesados gravames sobre as finanças locais) que acabam não tendo utilidade por tomarem como referência “orçamentos fantasiosos” (feitos só para atender as normas legais), que são totalmente reformulados no decorrer da execução (em muitos casos suas modificações são superiores a 200% do valor inicial dos orçamentos), e cujo exame, em virtude do grande volume de trabalho nos órgãos de controle, acaba sendo feito superficialmente e focalizando apenas os aspectos financeiros e o acatamento às normas formais.

COMBATER A LIMITADA PREOCUPAÇÃO COM CUSTOS E RESULTADOS

Um outro problema que está a exigir providências urgentes é o da contínua expansão dos gastos com custeios, sobretudo os de caráter administrativo, fato que limita a capacidade para realizar investimentos básicos e de promover a expansão dos atendimentos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Os atuais métodos de alocação de recursos (humanos, materiais e financeiros) não levam em conta as modernas estratégias de alocação temporária de recursos para fins determinados, bem como não tiram proveito dos ganhos propiciados pelo uso das modernas tecnologias. Essa situação se consolidou na administração pública federal (espalhando-se, por mimetismo, para os Estados e Municípios) pela deterioração das políticas de controle de custos e resultados (cuja implementação onera as gerências mais

tímidas), fato que ensejou o adensamento das “unidades orçamentárias” (a maior parte dos órgãos é hoje constituído por uma só unidade orçamentária), com centralização de todas as componentes relevantes de custos – sobretudo pessoal e custeios básicos – prejudicando a determinação dos custos incorridos em cada unidade organizacional. Em consequência, na maioria das unidades organizacionais as chefias deixam de se preocupar com os gastos relativos ao mal uso (desperdício, desvios, etc.) de telefones, copiadoras, impressoras, materiais de consumo, etc. O maior malefício disto, a par desses prejuízos ao interesse público, está o de consolidar nos gerentes a cultura de que os custos são irrelevantes.

As evidências da despreocupação com a expansão dos custos se acham presentes em vários estudos, que reportam não só a expansão nos gastos, mas, também, que tal ocorre em muitos itens que poderiam, melhor gerenciados, propiciar expressivas economias. Ao nível agregado, o demonstrativo, caracterizado como **Anexo III**, indica que nos últimos 11 anos (1996 a 2006) as despesas na categoria “*Outras Despesas Correntes*” (GND 3), não computadas as “*Transferências para Estados, DF e Municípios*”, passaram de 3,07% do PIB (1996) para 3,61% do PIB (2006). Em valores correntes, tais se expandiram de R\$ 25,7 bilhões (1996) para R\$ 83,8 bilhões (2006), com crescimento de 226,1%. Esse resultado incorpora um tremendo crescimento real, bem maior do que o crescimento do PIB no período que, a preços correntes, passou de R\$ 843,9 bilhões para R\$ 2.322,8 bilhões, crescendo 175,2%. Essa expansão é também maior do que a verificada nos gastos com “*Pessoal*” – que se manteve, durante o período, próxima da média dos onze anos, ou seja, de 4,78% do PIB. Na comparação com os “*Investimentos*” (GND 4) a situação é contrastante, pois esses, situados em 0,68% do PIB em 1996, ficaram na média de 0,75% do PIB no período, chegando a apenas 0,84% do PIB em 2006, ou seja, com um crescimento de apenas 23,5%

Portanto, essa é também uma questão a exigir providências concretas, pelo respeito devido aos recursos tirados da sociedade pelos tributos e contribuições, e em observância aos princípios que foram fixados pela Constituição para orientar a administração pública (em especial os da moralidade e eficiência). Assim, se válido o propósito de reinstitucionalizar a cultura de permanente preocupação com a expansão de custos e com a qualidade dos resultados, cumpre promover ajustes nas normas legais e nas práticas no sentido de:

- a) institucionalizar estruturas de centros de custos em cada órgão orçamentário, seja por meio de unidades orçamentárias ou de unidades de gestão (gerências de programas), com apropriação de seus custos diretos com recursos humanos e materiais, ao lado de uma clara definição das responsabilidades programáticas e das consequências da omissão;
- b) melhorar os processos de controle sobre os gastos de custeio e investimentos das atividades administrativas (distintas das relativas à operação de sistemas ou prestação de serviços fins à população, como hospitais, escolas, trens urbanos, saneamento, etc.) e das institucionais (funcionamento de órgãos deliberativos e de assessoramento), pela fixação de coeficientes e outros indicadores, pela adoção de limites máximos de gastos (ou políticas de redução), adotando categorias mais detalhadas para a especificação das despesas mais relevantes e descendo, em certos casos e categorias, até os níveis de subelemento e objeto de gasto;
- c) induzir a adoção de políticas de racionalização administrativa e de adequação de quadros (ocasionalmente superdimensionados em razão dos ganhos gerados pelos recursos tecnológicos), como, por exemplo, as políticas de “*lay off*” (que impõem a supressão de um percentual definido das vagas que ocorram), adotadas com sucesso em locais como o Estado de Nova Iorque - EUA; de racionalização de quadros (reduzindo o número de cargos

comissionados), como fizeram o Estado de Minas Gerais e o Distrito Federal; e de realocação de servidores em disponibilidade nos setores em que tais possam ser úteis à sociedade.

TRATAR DE FORMA DIFERENCIADA AS VÁRIAS CATEGORIAS DE MUNICÍPIOS

Finalmente, o problema que existe há muitos anos, representado pela tendência de parte dos agentes públicos de órgãos sediados em Brasília de tratar os municípios como uma categoria uniforme e, seguindo uma ótica reducionista, como símiles em menor tamanho da União. Essa perspectiva ignora que esses apresentam tremenda diversidade (física, cultural, climática, econômica, populacional, etc.) ainda quando situados no mesmo contexto regional, que possuem limitado acesso a recursos humanos capacitados, a tecnologias modernas e a outros meios materiais, e que – em sua maioria – operam com orçamentos extremamente limitados e amplamente comprometidos com os serviços prestados aos seus munícipes. Além disso, é preciso lembrar que os municípios lidam diretamente com a realidade, cujos problemas não são abstrações, mas fatos concretos que requerem solução imediata. Essa ótica distorcida da burocracia estatal constitui um grande problema pelo fato de que as principais lideranças políticas, que poderiam inibir as iniciativas desta, ou são oriundas de grandes centros ou se articulam com maior freqüência com as estruturas estaduais e com dos municípios de maior porte. Assim, ao participarem da formulação de normas legais, se baseiam na realidade que conhecem melhor, impondo, inadvertidamente, aos pequenos municípios processos formais complexos, onerosos e de limitada funcionalidade.

Portanto, é essencial que se tome em devida conta as singularidades da realidade municipal, sobretudo as limitações com que se deparam os municípios de menor porte. Sem isso não se irá resolver boa parte dos problemas de programação e execução de ações no âmbito do setor público, dado que essas são orientadas, no final das contas, para as pessoas – físicas e jurídicas –, que se situam e operam, invariavelmente, nos municípios. Assim, esses entes da federação não devem ser vistos como simplesmente abrangidos pelas normas legais, mas, pelo contrário, como seus principais destinatários. Por outro lado, tendo em conta o alerta de Hélio Beltrão – implícito na maior parte dos estudos sob controle – é imperativo que tais não sejam onerados por excessivas normas burocráticas meramente formais.

Antes de prosseguir, cumpre passar em revista o perfil da distribuição espacial da população brasileira por categorias de municípios, indicada na tabela a seguir, que evidencia realidade freqüentemente esquecida, a de que a maioria desses é de pequeno porte mínimo.

Categorias de Municípios	Quantidade	%	População	%
Municípios com menos de 5.000 habitantes	1.371	24,6	4.576.446	2,5
Municípios com entre 5.001 e 10.000 habitantes	1.291	23,2	9.322.324	5,0
Municípios com entre 10.001 e 20.000 habitantes	1.633	29,3	26.180.985	14,0
Sub-Total 1	4.295	77,2	40.079.755	21,5
Municípios com entre 20.001 e 50.000 habitantes	691	12,4	23.662.529	12,7
Municípios com entre 50.001 e 100.000 habitantes	311	5,6	21.795.317	11,7
Sub-Total 2	1.002	18,0	45.457.846	24,3
Municípios com entre 100.001 e 200.000 habitantes	137	2,5	18.562.320	9,9
Municípios com entre 200.001 e 400.000 habitantes	79	1,4	21.982.050	11,8
Municípios com entre 400.001 e 800.000 habitantes	30	0,5	15.996.382	8,6
Sub-Total 3	246	4,4	56.540.752	30,3
Municípios com mais de 800.000 habitantes	21	0,4	44.692.209	23,9
Totais considerados	5.564	100,0	186.770.562	100,0

Fonte dos dados: TCU / IBGE (Estimativa populacional de 01/07/2006)

Como se pode notar, 77% dos municípios possui população inferior a 20.000 habitantes, sendo que 3.439 desses (62%) tem população inferior a 15.000 habitantes. Se somados também os municípios com até 50.000 habitantes, chega-se à marca de 90% dos entes

municipais, com uma população equivalente a 34% da total do País. Além disso, a maior parte desses entes federativos se situam em áreas de limitada atividade econômica, inclusive pelo fato da criação de muitos destes ter ocorrido com vistas a viabilizar o acesso de populações situadas em áreas deprimidas aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

Em conseqüência, as receitas dos pequenos municípios – salvo poucas exceções constituídas pelos que são beneficiados por atrativos turísticos, pela exploração de recursos minerais ou por algum outro fator excepcional – são bastante limitadas, fato que restringe o seu acesso a recursos adequados. Isso sem falar nas suas dificuldades para utilizar as estruturas de suporte técnico propiciadas pelos Governos Estaduais. Portanto, não se pode perder de vista essa realidade ao ajustar a legislação orçamentária brasileira, cujas iniciativas têm sido evitadas de postulações pela adoção de “orçamentos impositivos”, de “auditorias operacionais”, de “novos instrumentos de controle” (significando mais relatórios periódicos, mais prestações de contas, etc.), e do uso de fundos para gerir transferências federais e estaduais.

Essas medidas, até justificáveis no caso dos Estados e Municípios de maior porte, não têm sentido para os pequenos Municípios, pelos elevados custos que lhes impõem – sobretudo pela contratação de onerosos serviços de consultoria (para produzir “burocraticamente” os documentos exigidos pelas normas fixadas pela União) – com pouca ou nenhuma eficácia, inclusive pela exigência de recorrentes modificações em orçamentos produzidos em série por escritórios “especializados”. Assim, se o que temos são dois tipos de realidade, as normas legais, sobretudo as que regem processos operacionais, devem ser produzidas de modo a atender tal circunstância, sob pena de virem a constituir uma ficção que nada ordena, apenas atrapalhando o funcionamento das instituições e o atendimento ao interesse público.

Instituições mais Afetadas pelas Inadequações Atuais

Sem o propósito de fazer uma enumeração exaustiva, pode-se dizer que são bastante afetadas pelos problemas e inadequações percebidas na legislação orçamentária e/ou nas práticas que lhes são associadas, as unidades ou instituições: a) que atuam diretamente na elaboração e execução dos orçamentos públicos (Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Secretarias de Fazenda e Planejamento dos Estados e Municípios); b) que exercem ações de controle interno (Controladoria Geral da União, Secretarias de Controle de Estados e Municípios); c) que exercem ações de controle externo (Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios), d) que atuam na elaboração de leis orçamentárias nas Casas Legislativas (Comissões de Orçamentos do Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais); e) que exercem atividades de fiscalização e apreciação de contas nas Casas Legislativas (Comissões de Fiscalização e Controle, de Orçamento e de Finanças do Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais); e f) que exercem ações de controle interno nos entes da administração indireta. Além dessas, as entidades (nacionais ou estaduais) de assistência técnica aos municípios, as instituições de estudos e pesquisas e os órgãos da imprensa.

Tais devem ser afetadas, igualmente, pelas mudanças que venham a ocorrer na legislação orçamentária (pela necessidade de capacitar seus recursos humanos e de modificar os sistemas informatizados, processos e procedimentos, abrangendo uma série de ajustes no instrumental de elaboração, execução e controle), cuja total operacionalização deverá demandar vários anos. Note-se, a propósito, que a implantação das normas da Lei nº 4.320/64 pelos Estados e Municípios demorou vários anos; que a adequação dos orçamentos às orientações pragmáticas da Portaria nº 9, de 1974 (que instituiu a classificação funcional-programática no setor público), pelos Municípios, levou cerca de dez anos; e que grande

parte dos Municípios, após sete anos do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda enfrenta sérias dificuldades na aplicação das normas básicas de gestão fiscal responsável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nosso entender, qualquer iniciativa que se oriente para a reformulação da legislação orçamentária, de modo a ajustá-la às necessidades de um setor público realmente orientado para o interesse público, deve ser guiada por princípios e pressupostos que lhe dêem direção, indiquem suas ênfases e restrições e articulem os seus princípios básicos. Ainda que tais sejam revistos e ampliados no decorrer dos trabalhos – na medida em que fiquem melhor evidenciados os custos e conseqüências das mudanças para os vários atores institucionais relevantes – constituem itens importantes a considerar, os de que:

- a) o fundamento básico para a ação planejada – conforme evidenciam os estudos e práticas empresariais – é o de que esta, além de melhorar a organização dos trabalhos e uniformizar a difusão das informações, assegura resultados mais expressivos, em prazos mais curtos, com maior efetividade e com menores custos. Não é sem razão que a Constituição acolheu o planejamento como princípio, para emprego em todo setor público brasileiro (federal, estadual e municipal) – com caráter determinante –, conforme expressam seus arts. 165 e 174;
- b) os processos de planejamento devem favorecer a integração horizontal (entre as ações dos Poderes e áreas setoriais) e vertical (entre as ações da esfera federal, estadual, municipal e distrital) do Governo, bem como entre às ações do setor público e as da iniciativa privada;
- c) os princípios orientadores do funcionamento da administração pública da União, Estados e Municípios, fixados pelo art. 37 da Constituição – sobretudo os da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, devem inspirar e orientar a ação planejada dos governos. Sendo, portanto, dever dos agentes públicos atuar com diligência no controle dos custos e na busca de eficácia dos resultados, em respeito aos contribuintes e aos fins do Estado;
- d) o princípio da ampla participação do Legislativo na fixação das políticas públicas, embora demande tempo adicional para a audição dos interesses em conflito, tem caráter axiomático, uma vez que assegura maior transparência à ação governamental, maior participação dos afetados por seus instrumentos de ação e uma maior efetividade na produção de resultados;
- e) os sistemas de controle mais efetivos são aqueles que se orientam para os elementos expressivos dos resultados finais e não aqueles fundados na intensiva produção de papéis, devendo ser evitados os processos de controle cujos custos – considerados os indiretos -- sejam maiores que os benefícios, ressalvados aqueles de caráter exemplar ou estratégico;
- f) a definição de modelos de sistemas de planejamento e orçamento para o uso em todo o setor público deve envolver a consulta às várias esferas e levar em conta as peculiaridades da União, dos Estados e dos Municípios, considerando que esses são de diferentes magnitudes;
- g) nos casos em que cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, como é o caso das matérias relativas ao direito financeiro e ao orçamento, segundo fixa o art. 24 da Constituição, “*a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais*”.

Além disso, a definição de estruturas, conceitos e normas não deve ser realizada sob a perspectiva da busca de soluções “ótimas”, mas sim, como orienta o notável mestre Herbert Simon (em seu clássico livro “*Comportamento Administrativo*”), de soluções “satisfatórias”. Como assinala esse ganhador de Prêmio Nobel, “*constitui missão impossível a tentativa de construir soluções que sejam ótimas para todos os diferentes interessados*”. No decorrer desse

processo – em que as divergências são naturais, pelo fato de trabalhar com operações complexas que envolvem diferentes interesses (vários Poderes, vários órgãos técnicos, vários níveis de Governo, múltiplas entidades públicas e privadas, etc.) – não esquecer que muitas das divergências ocorrem pela limitada e preconceituosa compreensão que cada participante tem das propostas dos outros – que, no mais das vezes, nem procuram entender –, pois, como salienta Thomas Khun (no seu “*Estrutura das Revoluções Científicas*”), pelo fenômeno da “incomensurabilidade”, as pessoas, em razão de suas diferentes formações e experiências, usam as mesmas as palavras e conceitos, com sentidos bastante diversos, sem percebê-lo.

Assim, bastaria essa razão para que se desse grande ênfase à busca de clareza e de especificidade nas definições legais (evitando a possibilidade de interpretações “criativas”), mas existem várias outras. A primeira é a de que grande parte dos problemas hoje identificados (inclusive na correta aplicação da LRF) deriva do sentido genérico de certas normas – como é o caso, por exemplo, na LRF, a imprecisão quanto ao momento em que devam ser cumpridas as exigências relativas à geração de despesa –, fato que enseja a multiplicação de interpretações “criativas” no amplo número de entes que se acham sujeitos às suas normas. A segunda, que as normas, cuja aplicação deva ser realizada também pelos municípios, devem levar em conta as dificuldades enfrentadas pelos pequenos entes municipais (grande maioria, como já vimos) no correto entendimento do real sentido das normas às quais são submetidos.

Ao finalizar, lembramos: 1) que os instrumentos de gestão devem ajudar a assegurar a continuidade do Governo, ou seja, que os propósitos estratégicos e os projetos prioritários devem ter continuidade independentemente de qual seja a Administração; 2) que o instrumental de planejamento não deve comprometer a autonomia das entidades descentralizadas, embora deva assegurar meios para o controle sobre os seus resultados, visto que quando tais são compelidas a seguir modelos de gestão da administração direta os seus custos se elevam e a sua efetividade se reduz; 3) que as normas só tem efetiva utilidade quando são aplicadas para atender aos fins que levaram à sua instituição, sendo, em caso contrário, apenas criadoras de burocracia; 4) que a razão de ser do planejamento é a produção de escolhas, com antecedência, e que, embora escolher seja algo difícil e tenha algumas desvantagens – sobretudo no plano político – as suas vantagens são de tal ordem que as instituições consolidadas não vacilam em classificá-lo como indispensável.

NOTAS:

1. Tais se acham explicitados em vários artigos publicados, em especial nos intitulados, “*Um Orçamento para Novos Tempos*” (Partes I e II), “*As Precariedades do Planejamento do Setor Público e suas Perniciosas Consequências na Receita, na Despesa e na Realidade Brasileira (Saudades de Empreendedores como Roosevelt, Juscelino ...)*” e “*PPA e Orçamento – Inadequações entre Normas e Práticas*”, todos disponíveis no site da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br / orcamentobrasil / estudos, artigos e notas técnicas / anos anteriores](http://www.camara.gov.br/orcamentobrasil/estudos,artigosenotas_tecnicas/anosanteriores)), ao lado de inúmeros outros trabalhos sobre planejamento e orçamento de diversos autores.
2. No Estado do Paraná, nas década dos anos 70 e 80, as parcelas de ICMS devidas aos Municípios não transitavam pelo Orçamento, sendo apropriadas ao Fundo respectivo no momento da arrecadação e distribuída aos seus legítimos destinatários.
3. Essa situação, apontada em estudos realizados no âmbito do TCU e de outras instituições, acha-se implícita também nas conclusões do recente relatório “*Assuntos de Governança*” divulgado pelo Banco Mundial (BIRD), avaliando 212 países. Segundo esse relatório o Brasil piorou em cinco dos seis itens considerados, achando-se em nível inferior ao que se achava em 1996, ano que a instituição começou a fazer o estudo. Segundo o Relatório do BIRD, o País piorou nos itens: controle da corrupção; capacidade do cidadão ser ouvido pelos prestadores de serviços e prestação de contas; eficiência administrativa; qualidade regulatória; estado de direito; e estabilidade política. No caso do índice de controle da corrupção, que “*mede a extensão em que o poder público é usado para ganhos privados, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, assim como o “sequestro” do Estado pelas elites e interesses privados*”, o índice que já chegou a ser de 59,1 caiu para 47,1 em 2006. Tais conclusões não devem causar surpresa diante das filas nos hospitais e ambulatórios públicos; das greves, paralisações e operações padrão de setores da previdência, organizações policiais, controladores de voo, agentes alfandegários, etc., e dos escândalos recentes sobre abusos nas quotas de combustíveis.

NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE O DEMONSTRATIVO DE PROGRAMA DE TRABALHO:

- 1) O demonstrativo de programa de trabalho (ou demonstrativo da programação de unidade orçamentária), em anexo, constitui apenas uma ilustração dos conteúdos que pode e deve assumir ter no contexto de um processo orçamentário que seja reformulado para se ajustar às demandas da administração pública na atualidade e nos futuros de curto e médio prazos.
- 2) Os elementos que expressam os recursos/meios com que conta a unidade para cumprir as suas responsabilidades legais e executar a programação referida no demonstrativo têm, igualmente, caráter referencial, apontando apenas os elementos mínimos que deveriam ser evidenciados para que tanto os agentes públicos responsáveis pelas funções de controle e avaliação, como os pesquisadores, entidades e cidadãos possam exercer o papel crítico quanto aos resultados.
- 3) O princípio adotado na estruturação do demonstrativo é o de que todas as despesas correntes relativas aos servidores que operam os serviços ou sistemas devem ser considerados como custos destes, pouco importando se tais derivam de leis (quase todos tem esse fundamento) ou de atos discricionários dos gerentes. Por essa razão os gastos com auxílios e assistências a servidores e com benefícios legais foram apropriados como "*Despesas com Operação de Serviços*", pois tais servidores só existem em razão dos serviços que são prestados.
- 4) Na indicação de metas e indicadores a singela enumeração, variando de um a três categorias, decorreu do limitado tempo que tivemos para fazer o trabalho, devendo essa, na realidade, ser proporcional ao volume financeiro dos recursos que serão aplicados em cada empreendimento e ao grau de prioridade que se atribui à política pública respectiva.
- 5) Embora o desejável seja que o documento orçamentário expresse o custo total (valor acumulado dos gastos realizados) em cada empreendimento, julgamos prudente não onerar os órgãos orçamentários com a busca de dados de execução além dos três últimos exercícios. Com o passar do tempo (após algo como 2 ou 3 anos) quase todas as obras/ações expressivas estarão com os seus custos incorridos registrados, podendo ser alterada a coluna do "*Executado em 2004/2005*" para, simplesmente, "*Executado nos anos anteriores*".
- 6) Dado o vulto das alocações feitas nos orçamentos públicos não se justifica, nem mesmo nos pequenos Municípios, que essas sejam feitas em unidades de Reais (R\$ 1,00). Nenhum prejuízo existirá se tais sejam feitas em milhares de Reais (R\$ 1.000,00), desde que se assegure que na execução, nos Balanços e outros demonstrativos legais os registros sejam em unidades de Reais.
- 7) Quanto às "Inversões Financeiras" (GND 5) importa considerar se devem, de fato, ser mantidas na categoria "Despesas de Capital", dado que a maior parte das espécies destas não constituem "DESPESAS" e sim "imobilizações temporárias de ativos financeiros" passíveis de reconversão em moeda corrente à disposição do Erário.

Artigo publicado com o título "*Alguns imperativos da reforma orçamentária*" no **Boletim de Desenvolvimento Fiscal, de junho de 2007**, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

ANEXO I

CRONOLOGIA PARA A ELABORAÇÃO E APRECIÇÃO DOS PPAS, LDOS E PLOS NAS VÁRIAS ESFERAS

Instrumentos / Cronologia	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
PLANOS PLURIANUAIS												
PPA da União												
- Elaboração pelo Executivo												
- Apreciação pelo Legislativo												
PPA dos Estados												
- Elaboração pelo Executivo												
- Apreciação pelo Legislativo												
PPA dos Municípios												
- Elaboração pelo Executivo												
- Apreciação pelo Legislativo												
LEIS DE DIRETRIZES												
LDO da União												
- Elaboração pelo Executivo												
- Apreciação pelo Legislativo												
LDO dos Estados												
- Elaboração pelo Executivo												
- Apreciação pelo Legislativo												
LDO dos Municípios												
- Elaboração pelo Executivo												
- Apreciação pelo Legislativo												
LEIS ORÇAMENTÁRIAS												
PLO da União												
- Elaboração pelo Executivo												
- Apreciação pelo Legislativo												
PLO dos Estados												
- Elaboração pelo Executivo												
- Apreciação pelo Legislativo												
PLO dos Municípios												
- Elaboração pelo Executivo												
- Apreciação pelo Legislativo												

NOTAS:

- 1) Devidamente considerado que o Poder Legislativo tem recessos de 18 de julho a 1º de agosto e de 23 de dezembro a 1º de fevereiro
- 2) Os meses se acham divididos em decêndios, devendo as datas serem fixadas em dias específicos (por exemplo: 6 de setembro, etc.)
- 3) Note-se que após encerrada a tramitação numa esfera a outra fica com, no mínimo, 20 dias para ajustes no seu instrumental.

ANEXO II - DEMONSTRATIVO DE PROGRAMA DE TRABALHO

Órgão : 56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES - MCID

Orçamento: **FISCAL**

Unidade: 56202 - Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

- Número de servidores e empregados efetivos	1.690
- Número de cargos em comissão	186

- Área útil de prédios utilizada (em m2)	12.680
- Total de veículos automotores à disposição	114

Em R\$ 1.000,00

Demonstrativo do Programa de Trabalho

Recursos de todas as fontes

Programática	Categoria de programação / Localização / Resultados	Func.	GND	Mod.	Fte.	IU	RP	NV	Exec.em 2004/2005	Executado em 2006	Fixado na LOA 2007	Proposto para 2008	Previsto p/ 2009	Previsto p/ 2010 e 2011	Total até 2011
2000	DESPESAS COM CUSTEIOS ADMINISTRATIVOS								38.440	21.800	22.580	23.730	24.280	48.230	179.060
2101.2001	Serviços de Administração Geral								25.240	14.600	14.900	15.530	15.930	31.230	117.430
2001.0001	Serviços Gerenciais e Administrativos	15.122	1	90	100	0	2	1	11.480	6.200	6.400	6.800	6.900	13.800	51.580
			3	90	100	0	2	1	13.200	7.200	7.680	8.200	8.350	16.180	60.810
			4	90	100	0	2	1	560	1.200	820	530	680	1.250	5.040
	Percentual da despesa total da unidade (sem encargos)								4,4	3,7	5,0	5,3	4,8	5,2	4,7
2101.2002	Capacitação de gerentes e servidores								13.200	7.200	7.680	8.200	8.350	17.000	61.630
2001.0001	Cursos de capacitação e especialização	15.122	3	90	100	0	2	1	13.200	7.200	7.680	8.200	8.350	17.000	61.630
	Servidores e empregados beneficiados (unidade)								0	680	456	820	860	2.180	6.196
4000	DESPESAS COM OPERAÇÃO DE SERVIÇOS								460.060	233.500	225.976	243.466	258.928	490.560	1.912.490
4295.2843	Operação dos Sistemas de Trens Urbanos								419.820	212.740	204.555	221.861	228.420	460.600	1.747.996
2843.0001	Funcionamento dos Sistemas na Região Sudeste	15.453	1	90	100	0	1	1	46.000	23.000	22.000	23.500	24.300	48.800	187.600
			3	90	250	0	2	1	54.680	25.640	21.368	24.500	25.100	52.400	203.688
			4	90	148	0	2	1	6.800	2.800	1.600	8.600	7.580	14.600	41.980
	Média de passageiros transportados / dia (unidade)								28.200	13.600	13.300	16.300	19.600	44.800	135.800
	Custo direto médio por passageiro transportado								3,8	3,8	3,4	3,5	2,9	2,6	3,2
2843.0002	Funcionamento dos Sistemas na Região Nordeste	15.453	1	90	100	0	1	1	165.320	86.780	84.362	89.650	92.000	182.000	700.112
			3	90	250	0	2	1	142.320	68.320	69.875	71.400	72.600	148.600	573.115
			4	90	148	0	2	1	4.700	6.200	5.350	4.211	6.840	14.200	41.501
	Média de passageiros transportados / dia (unidade)								62.764	29.648	31.560	36.640	44.000	96.600	301.212
	Custo direto médio por passageiro transportado								5,0	5,4	5,1	4,5	3,9	3,6	4,4
4295.2104	Auxílios e assistências a servidores								14.340	7.910	8.642	9.130	9.300	19.240	68.562
2104.0001	Assistência médica e odontológica	15.301	3	90	250	0	2	1	9.500	5.340	5.890	6.200	6.300	13.200	46.430
	Servidores e dependentes beneficiados (unidade)								14.690	7.210	6.818	6.770	6.480	12.400	6.796
2104.0002	Assistência pré-escolar a dependentes	15.365	3	90	250	0	2	1	1.240	630	744	810	820	1.640	5.884
	Dependentes beneficiados (unidade)								1.840	936	954	950	935	1.840	932
2104.0003	Auxílio transporte a servidores e empregados	15.331	3	90	250	0	1	1	3.600	1.940	2.008	2.120	2.180	4.400	16.248
	Servidores e empregados beneficiados (unidade)								3.640	1.785	1.706	1.690	1.650	3.200	1.709
4295.2108	Benefícios legais a servidores e empregados								25.900	12.850	12.779	12.475	21.208	10.720	95.932
2108.0101	Contribuições a planos de previdência privada	15.273	1	90	100	0	1	1	6.400	3.100	2.969	3.025	3.108	6.320	24.922
	Servidores e empregados beneficiados (unidade)								3.640	1.785	1.706	1.690	1.650	3.200	1.709

ANEXO II - DEMONSTRATIVO DE PROGRAMA DE TRABALHO

Órgão : 56000 - **MINISTÉRIO DAS CIDADES - MCID**
 Unidade: 56202 - **Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU**

Orçamento: **FISCAL**

- Número de servidores e empregados efetivo	1.690	- Área útil de prédios utilizada (em m2)	12.680
- Número de cargos em comissão	186	- Total de veículos automotores à disposição	114

Em R\$ 1.000,00

Demonstrativo do Programa de Trabalho

Recursos de todas as fontes

Programática	Categoria de programação / Localização / Resultados	Func.	GND	Mod.	Fte.	IU	RP	NV	Exec. em 2004/2005	Executado em 2006	Fixado na LOA 2007	Proposto para 2008	Previsto p/ 2009	Previsto p/ 2010 e 2011	Total até 2011
2108.0104	Auxílio-alimentação a servidores e empregados	15.306	3	90	250	0	1	1	19.500	9.750	9.810	9.450	18.100	4.400	71.010
	Servidores e empregados beneficiados (unidade)							0	3.640	1.785	1.706	1.690	1.650	3.200	1.709
	Percentual dos débitos judiciais conhecidos							0	62,4	81,0	93,0	91,2	85,0	90,7	83,9
5000	INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS								80.000	135.744	50.355	26.880	47.000	66.300	406.279
5295.11JD	Recuperação do Sistema de Trens Urbanos de Maceió - AL								1.000	4.000	2.000	6.000	8.000	10.000	31.000
11JD.0027	Recuperação do Trecho A-B do Sistema de Trens Urbanos de Maceió - AL	15.453	4	90	100	0	2	1	1.000	4.000	2.000	6.000	8.000	10.000	31.000
	Extensão em km do trecho em recuperação							0	0	12	12	12	12	12	12
	Número de estações a serem recuperadas							0,0	0,0	9,0	9,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	Trecho recuperado (% de execução física)							0,3	8,2	4,1	12,3	16,4	20,5	61,8	
5295.5176	Implantação de trechos no Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte								16.800	12.100	10.000	10.880	22.000	30.300	102.080
5176.0031	Implantação do Trecho Eldorado - Vilarinho	15.453	4	90	100	0	3	1	16.800	8.500	5.000	3.200	9.600	12.000	55.100
	Trecho implantado (% de execução física)		4	90	111	0	3	1	0	3.600	5.000	7.680	12.400	18.300	46.980
	Extensão do trecho implantado (km)							4,0	3,0	2,0	3,0	6,0	8,0	26,0	
	Extensão do trecho implantado (km)							12	12	12	12	12	12	12	
5295.OA39	Apoio à Implantação do Trecho Lapa-Pirajá no Sistema de Trens de Salvador								62.200	119.644	38.355	10.000	17.000	26.000	273.199
5176.0031	Implantação do Trecho em Salvador - BA	15.453	4	90	148	0	3	1	26.800	42.466	2.882	2.000	0	0	74.148
	Trecho implantado (% de execução física)		4	90	111	1	3	1	35.400	77.178	35.473	8.000	17.000	26.000	199.051
	Trecho implantado (% de execução física)							18,0	35,0	11,0	4,0	6,0	9,0	83,0	
9000	DESPESAS COM ENCARGOS								109.042	92.060	112.968	89.422	75.650	103.950	583.092
0901.002F	Cumprimento de débitos judiciais vincendos								22.782	18.960	12.715	8.640	7.350	12.000	82.447
002F.0001	Débitos judiciais periódicos vincendos no exercício	28.846	3	90	100	0	1	1	22.782	18.960	12.715	8.640	7.350	12.000	82.447
	Percentual dos débitos judiciais conhecidos							0	62	81	93	91	85	90	84
9905.0283	Serviço da Dívida Contratual Interna								86.260	73.100	100.253	80.782	68.300	91.950	500.645
0283.0001	Amortização e encargos de financiamentos internos	28.843	2	90	100	0	0	1	37.640	18.800	17.712	14.432	14.300	19.950	122.834
	Percentual do amortizado sobre o montante da dívida		6	90	100	0	0	1	48.620	54.300	82.541	66.350	54.000	72.000	377.811
	Representatividade % dos juros no orçamento (sem encargos)							0	11,4	12,0	14,0	15,1	22,7	24,6	16,6
	Representatividade % dos juros no orçamento (sem encargos)							0	6,51	4,81	5,93	4,91	4,33	3,30	4,92
TOTAIS SEM DESPESAS COM ENCARGOS									578.500	391.044	298.911	294.076	330.208	605.090	2.497.829
TOTAIS, INCLUIDAS AS DESPESAS COM ENCARGOS									687.542	483.104	411.879	383.498	405.858	709.040	3.080.921

ANEXO III

REPRESENTATIVIDADE DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS, PESSOAL, ODC (DIVERSAS) E OUTRAS NAS RECEITAS E NO PIB-1996/2006

Em valores correntes da moeda em uso na época

VALORES NUMÉRICOS NA MOEDA VIGENTE EM CADA EXERCÍCIO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Valor Médio do Período
PIB A PREÇOS CORRENTES ***	843.965,6	939.146,6	979.275,7	1.064.999,7	1.179.482,0	1.302.136,0	1.477.822,0	1.699.948,0	1.941.498,0	2.147.943,8	2.322.818,4	-
Receita (RT+RC)	132.873,0	151.474,0	161.662,0	188.418,0	218.425,0	252.821,0	301.465,0	341.254,0	402.719,0	464.918,0	490.242,0	-
- Rec Tributária (RT)	53.558,0	58.624,0	67.901,0	74.690,0	78.698,0	91.682,0	107.897,0	115.191,0	128.674,0	155.057,0	169.502,0	-
- Rec Contribuições (RC)	79.315,0	92.850,0	93.761,0	113.728,0	139.727,0	161.139,0	193.568,0	226.063,0	274.044,0	309.860,0	320.739,0	-
Receitas de Op. de Crédito**	24.908,0	94.806,0	9.829,6	6.267,7	7.069,1	30.541,2	45.167,9	80.612,4	59.334,0	80.060,7	142.659,2	-
Outras Receitas	32.197,1	37.163,3	59.535,0	61.775,8	83.875,6	86.608,6	134.877,8	106.385,7	90.778,7	109.008,6	149.398,6	-
RECEITA TOTAL DA UNIAO **	189.978,1	283.443,4	231.026,6	256.461,5	309.369,7	369.970,8	481.510,7	528.252,1	552.831,2	653.986,9	782.300,2	-
DESPESAS DE CAPITAL **	27.384,8	84.680,0	104.100,1	90.957,8	65.419,5	89.662,2	100.024,3	109.443,7	104.048,9	88.400,4	167.190,2	-
Investimentos (GND+ODK)	5.727,1	7.537,8	8.284,6	6.955,4	10.099,0	14.580,4	10.126,8	6.452,1	10.865,9	17.322,1	19.595,8	-
- Investimentos (GND 4)	5.727,1	7.537,8	8.284,6	6.955,4	10.099,0	14.580,4	10.126,8	6.452,1	10.865,9	17.322,1	19.595,8	-
- Investimentos (ODK) *	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Inversões Financeiras	13.599,0	63.745,5	71.343,9	56.821,5	11.420,5	20.446,1	20.936,2	23.440,7	21.580,7	21.827,1	26.664,9	-
Amortização da Dívida **	7.892,0	13.266,6	24.410,8	27.180,9	43.900,0	54.635,7	68.961,3	79.550,9	71.602,3	49.251,2	120.929,5	-
Outras Desp. Capital	166,7	130,1	60,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
DESPESAS CORRENTES	153.448,3	171.326,7	199.342,1	228.335,5	250.001,1	293.727,0	339.072,7	383.919,2	439.710,8	518.532,2	630.645,3	-
Pessoal e Encargos	40.901,0	44.529,7	47.946,6	51.571,0	58.241,0	65.449,4	75.029,0	78.974,7	89.431,6	94.068,5	107.053,3	-
Benef. da Previdência	41.486,9	46.445,3	53.510,9	58.158,6	64.710,0	74.857,4	73.565,2	108.477,5	122.976,2	142.485,4	161.746,6	-
Juros e Enc. Dívida (JED)	19.492,0	21.033,2	30.812,5	45.355,6	38.835,0	52.816,4	55.260,7	65.706,8	74.373,4	89.839,6	151.151,9	-
Outras Desp. Correntes	51.568,4	59.318,5	67.072,1	73.250,3	88.215,1	100.603,9	135.217,8	130.760,2	152.929,6	192.138,7	210.693,5	-
- ODC (Transf. Estaos, DF, Munic.)	25.684,5	29.935,2	37.509,2	41.919,2	51.575,3	59.841,2	73.565,2	80.194,8	92.335,6	117.708,1	126.856,4	-
- ODC (Diversas)	25.883,9	29.383,3	29.562,9	31.331,1	36.639,8	40.762,6	61.652,6	50.565,4	60.594,0	74.430,6	83.837,1	-
DESPA TOTAL **	180.833,1	256.006,7	303.442,2	319.293,3	315.420,6	383.389,2	439.097,0	493.362,9	543.759,8	606.932,7	797.835,5	-

REPRESENTATIVIDADE PERCENTUAL DOS VALORES NOMINAIS NO AGREGADO CONSIDERADO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Val. Médio
Receita (RT+RC) / PIB (%)	15,74	16,13	16,51	17,69	18,52	19,42	20,40	20,07	20,74	21,64	21,11	18,91
Investimentos / PIB (%)	0,68	0,80	0,85	0,65	0,86	1,12	0,69	0,38	0,56	0,81	0,84	0,75
Pessoal / PIB (%)	4,85	4,74	4,90	4,84	4,94	5,03	5,08	4,65	4,61	4,38	4,61	4,78
Benef. Prev. / PIB (%)	4,92	4,95	5,46	5,46	5,49	5,75	4,98	6,38	6,33	6,63	6,96	5,76
Juros (JED) / PIB (%)	2,31	2,24	3,15	4,26	3,29	4,06	3,74	3,87	3,83	4,18	6,51	3,77
Investimentos / RT+RC (%)	4,31	4,98	5,12	3,69	4,62	5,77	3,36	1,89	2,70	3,73	4,00	4,01
Pessoal / RT+RC (%)	30,78	29,40	29,66	27,37	26,66	25,89	24,89	23,14	22,21	20,23	21,84	25,64
Benef. Prev. / RT+RC (%)	31,22	30,66	33,10	30,87	29,63	29,61	24,40	31,79	30,54	30,65	32,99	30,50
ODC (Diversas) / RT+RC (%)	19,48	19,40	18,29	16,63	16,77	16,12	20,45	14,82	15,05	16,01	17,10	17,28

* Valores aproximados (apurados por intermédio de sistematizações, desdobramentos e integrações de parcelas)

** Não computadas as operações de refinanciamento ("rolagem") da dívida pública interna e externa, sempre que essa pode ser identificada.

*** Utilizados os valores da nova série do PIB (recalculado), pelo fato deste abranger todo o período de análise.

Nota Utilizados valores correntes (todos em Reais) para simplificação dos cálculos.

Fontes dos dados: Publicações e sites do BACEN e da Secretaria do Tesouro Nacional, Balanços da União e Anuários Estatísticos do IBGE.