
Visão Abrangente do Processo Político e Institucional de Planejamento e Orçamento

Ricardo Alberto Volpe

Analista de Planejamento e Orçamento

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Secretaria de Orçamento Federal

Introdução

O Planejamento e o Orçamento Públicos são instrumentos fundamentais para o Estado exercer suas funções face às demandas da sociedade e à situação desejável de futuro.

Seguindo a experiência internacional, o papel do Estado brasileiro foi reavaliado, “substituindo” a administração pública burocrática pela gerencial. Nesse contexto, o processo orçamentário brasileiro foi reformado em 1999, de modo a modificar o processo decisório de alocação dos recursos públicos, voltando-o mais para os objetivos e resultados das ações públicas do que para os meios de atingi-los.

Apesar das mudanças conceituais e técnicas, o orçamento, por constituir um instrumento eficaz, mantém arraigada a função de controle, seja político ou financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal, que representa marco na gestão financeira brasileira, traz consigo a importância dessa função.

A primeira, segunda, terceira e quarta partes do presente trabalho têm por objetivo fornecer uma visão abrangente do processo institucional e político de planejamento e orçamento brasileiro, apresentando o modelo constitucional brasileiro e seus instrumentos, o funcionamento do sistema orçamentário e do Congresso Nacional com vistas à elaboração do plano e do orçamento.

A quinta, sexta e sétima partes tratam da experiência brasileira contemporânea de planejamento e orçamento, dos resultados do gerenciamento orçamentário e do papel exercido pelo Poderes Executivo e Legislativo e das insuficiências desse processo.

Primeira Parte: INSTRUMENTOS BRASILEIROS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Modelo Constitucional

Conforme a Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu art. 165, §§ 1º e 2º, o modelo orçamentário tradicional (ciclo orçamentário) foi acrescido de dois novos instrumentos de planejamento, quais sejam o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, com o objetivo de integrá-los ao Orçamento. Dado o caráter superordenador desses instrumentos, a lei orçamentária anual necessita ser compatível com eles.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

De acordo com a Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Assim, o planejamento expresso no Plano Plurianual tem o caráter de grande moldura legal (institucional) para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais, devendo abranger também os demais níveis de governo e o setor privado, sem o que não adquire amplitude suficiente para servir de “guarda-chuva” para os demais instrumentos de planejamento (planos nacionais, regionais, setoriais, etc.)

*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
?1ª lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará o planos nacionais e regionais de desenvolvimento.*

A partir da premissa que “a construção do futuro baseia-se na avaliação crítica do presente e do passado, de modo a distinguir, com clareza o pragmatismo, o que é bom e deve ser preservado e o que é ruim deve ser mudado”, os Constituintes entenderam que os processos da administração pública brasileira são melhores quando instrumentalizados pelo **planejamento sistêmico**. O modelo de planejamento brasileiro, com 3 instrumentos, baseou-se nos tradicionais níveis de planejamento: i) estratégico; ii) tático e iii) operacional.

Plano Plurianual - Planejamento Estratégico

Nesse nível, as ações governamentais são orientadas frente aos objetivos e à situação futura desejada. Identifica-se o que **deve ser feito** no longo prazo, cujas características são:

- ~~///~~ Decisões abrangentes de filosofia;
- ~~///~~ Definição dos objetivos;
- ~~///~~ Definições de diretrizes básicas;
- ~~///~~ Identificação dos problemas/demandas a serem resolvidos/atendidas;
- ~~///~~ Ocorre nos escalões mais elevados;
- ~~///~~ Conotação política;
- ~~///~~ Evidencia o ideal da administração a ser perseguido.

1.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias - Planejamento Tático

Delimitado o que deve ser feito, no nível tático identifica-se e define-se o que **pode ser feito**, Elegem-se as ações prioritárias e respectivas metas, com vistas à consecução dos objetivos a serem alcançados.

Condicionantes:

- ~~///~~ Intervalo de tempo;
- ~~///~~ Restrições financeiras;
- ~~///~~ Restrições Organizacionais;
- ~~///~~ Restrições Tecnológicas.

1.2 Lei Orçamentária Anual - Planejamento Operacional

Delimitado pelo que deve ser feito e pelo que pode ser feito, define-se o que **será feito**. A partir das soluções técnicas e políticas, são estabelecidos os objetivos e as metas do curto prazo, a forma a viabilizá-los, quantificando os recursos (humanos, materiais e financeiros) e órgãos responsáveis, cujas características são

- ~~///~~ Detalhamento das decisões;
- ~~///~~ Preocupação com a implementação operacional;
- ~~///~~ Estabelecimento das ações com suas respectivas metas necessárias para atingir os objetivos dos Programas.

Prazos e Vigência do PPA, LDO e LOA

Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º, I e II, o § 2.º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT dispõe sobre o prazo de encaminhamento da proposta pelo Poder Executivo e de aprovação pelo Poder Legislativo dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamentária Anual, bem como de vigência dessas leis.

Plano Plurianual

O projeto de lei do Plano Plurianual será encaminhado pelo Poder Executivo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa desse ano (15 de dezembro).}

O PPA tem vigência de 4 anos, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente. Portanto, no primeiro ano de mandato presidencial, o novo governo executa um ano do PPA anterior. Tal disposição legal tenta evitar descontinuidade das ações públicas e permite que o novo Presidente tenha um tempo para estruturar um plano com base em seu programa de governo.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO será encaminhado pelo Poder Executivo até 15 de abril de cada ano e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30 de junho). Ressalta-se que a sessão legislativa não será interrompida, ou seja, findado o primeiro período, sem a aprovação do PLDO (art. 57, § 2º da Constituição Federal do Brasil). Dá-se, portanto, um prolongamento do período sem haver sessão extraordinária.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma norma de vigência atípica. A partir de sua sanção e promulgação, que se dá normalmente no início de julho de cada ano, suas disposições vigoram tanto para orientar a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte como para definir a forma e os critérios da execução dessa lei

orçamentária. Esse papel norteador da execução da lei orçamentária do exercício financeiro seguinte, que já vinha existindo nas últimas LDOs, foi reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer que a LDO fixaria a meta fiscal do ano subsequente. Assim sendo, a LDO tem vigência de 18 meses

Lei Orçamentária Anual

O Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA será encaminhado pelo Poder Executivo até 31 de agosto de cada ano e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa desse ano (15 de dezembro). Conforme o próprio nome explicita, sua vigência é anual, exceto para os créditos especiais e extraordinários promulgados nos últimos 4 meses do exercício, caso em que serão reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

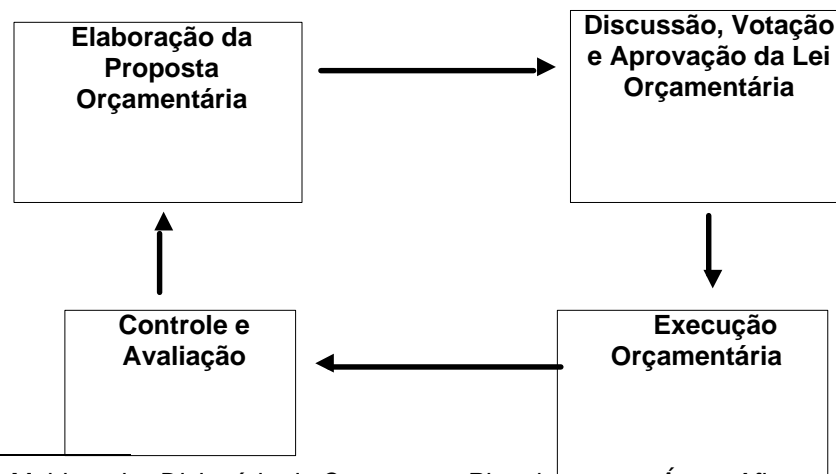
Segunda Parte: CICLO, PROCESSO E SISTEMA ORÇAMENTÁRIOS

Ciclo Orçamentário Tradicional

O Ciclo Orçamentário Tradicional pode ser definido¹ como sendo o conjunto de passos (processos) articulados entre si, que repetem em períodos prefixados, por intermédio dos quais orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, avaliados, e as contas aprovadas e controladas, num processo de contínua realimentação.

Em outras palavras, é um conjunto de processos de caráter contínuo, podendo ser simultâneo, por meio do qual se **ELABORA, APROVA, EXECUTA, CONTROLA E AVALIA** a programação de gastos públicos nos aspectos físico, financeiro e operacional.

Ciclo Orçamentário Tradicional

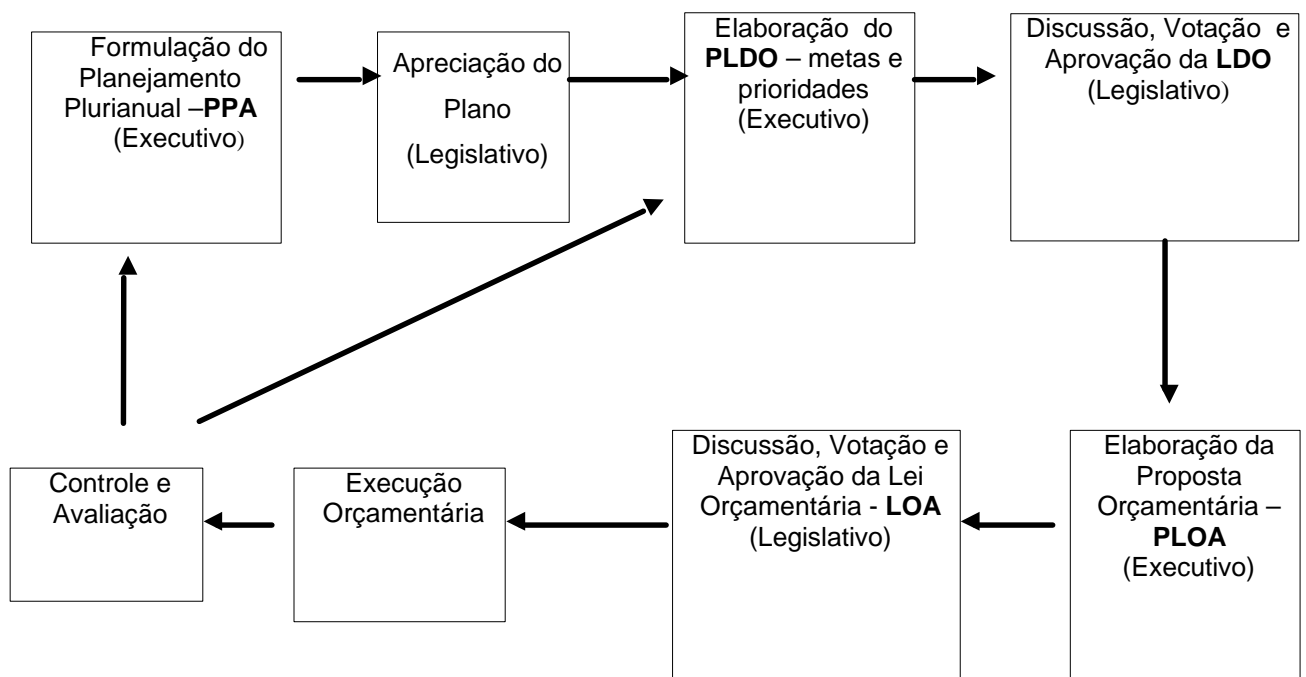


¹ SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. Brasília, Prisma, 1997. P. 44.

Ciclo Orçamentário Ampliado

O Ciclo Orçamentário Ampliado incorpora as mudanças introduzidas pelo novo modelo da Constituição Federal do Brasil de 1988 (art. 165, §§ 1º e 2º). Tal modelo é caracterizado pelo processo integrado de planejamento e orçamento, com a inclusão no ciclo orçamentário tradicional do Plano Plurianual – PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, prevendo a compatibilidade entre LOA, LDO e PPA. O ciclo orçamentário passou a ter 8 etapas.

CICLO ORÇAMENTÁRIO AMPLIADO PROCESSO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO



Processo Orçamentário

Processo orçamentário² é o conjunto de etapas e procedimentos a serem cumpridos com o propósito de elaborar e aprovar a lei orçamentária. Compreende as atividades de **planejamento e programação**, a cargo das unidades técnicas e operacionais do Poder Executivo, nas quais são definidos os programas prioritários, os objetivos e metas a atingir no próximo exercício, os recursos efetivamente alocáveis e restrições de gastos (proposta orçamentária); e as atividades de **apreciação** da proposta pelas

² SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. Brasília, Prisma, 1997. P. 206.

órgãos técnicos do Legislativo (Comissão Mista de Orçamento e Consultorias de Orçamento).

O processo orçamentário não se confunde e não é sinônimo de ciclo orçamentário. O último, conforme apresentado anteriormente, possui abrangência bem maior, compreendendo as etapas preliminares à elaboração orçamentária e posteriores (execução, controle e avaliação). O primeiro está inserido no ciclo.

Sistema de Planejamento e Orçamento

O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal é formado por um conjunto de agentes, métodos e processos, tecnologias, recursos, normas técnicas, articulados entre si, orientado para as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas.

Segundo o modelo organizacional brasileiro, tal sistema é estruturado sob a forma de um órgão central de coordenação, com subsistemas de coordenação setorial.

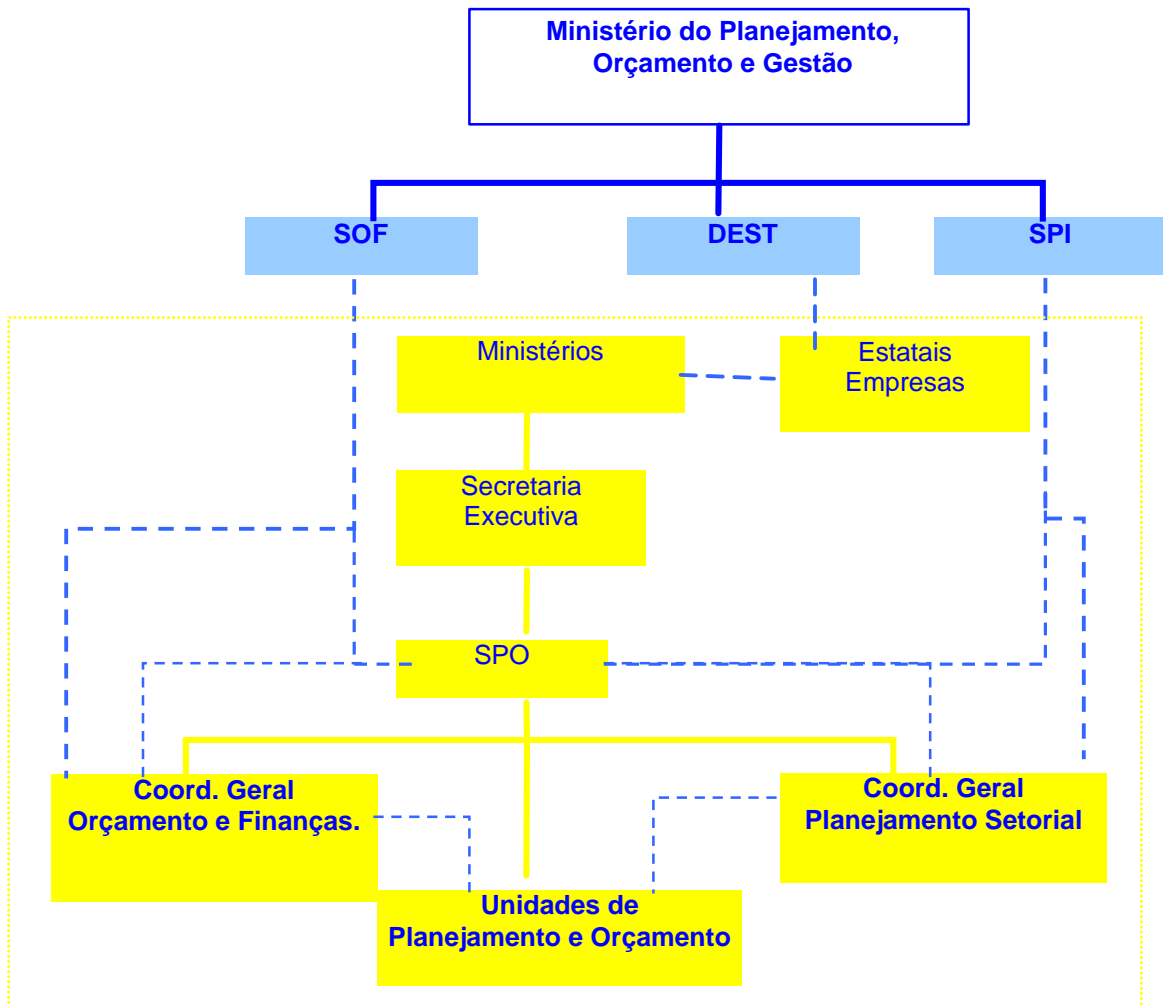
Finalidade

O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

- I - formular o planejamento estratégico nacional;
- II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Estrutura

Sistema de Planejamento e Orçamento Federal



-
- **Órgão central:** o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão de normativo, de coordenação, gestão e supervisão técnica do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.
 - **Órgãos setoriais:** unidades de planejamento e orçamento (SPO) dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República. Tais órgãos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.
 - **Órgãos específicos:** aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento. Atualmente, a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico – **SPI** é responsável pelo Planejamento, a Secretaria de Orçamento Federal - **SOF** pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – **DEST** pelo Orçamento de Investimento das Estatais.
 - **Unidades de Planejamento e Orçamento** das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial.

Competência Do Planejamento Federal

- I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
- II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;
- III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;
- IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;
- V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;

-
- VI - identificar, analizar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;
 - VII - realizar estudos e pesquisas sócio-econômicas e análises de políticas públicas;
 - VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Do Orçamento Federal

Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

- I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;
- II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;
- III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;
- IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;
- V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;
- VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.

Atribuições do Órgão Central de Orçamento

A Secretaria de Orçamento Federal do MP tem as seguintes atribuições:

- I - preparar normas e instruções para elaboração da proposta orçamentária – MTO;
- II - orientar e coordenar as atividades dos órgãos setoriais;
- III - analisar e consolidar as propostas orçamentárias dos órgãos setoriais, elaborando a proposta de Orçamento da União;
- IV - coordenar a elaboração da programação orçamentária do governo federal;
- V - disciplinar os critérios de execução das dotações orçamentárias;
- VI - acompanhar a execução orçamentária e realizar a avaliação físico-financeira dos projetos e atividades;
- VII - avaliar os pleitos de alteração da lei orçamentária (créditos) e sua consistência com a meta fiscal.

Atribuições do Órgão Setorial

Os órgãos setoriais do sistema de orçamento têm as seguintes atribuições:

- I - preparar instruções para elaboração das propostas orçamentárias setorial (quando for o caso) e seccionais;
- II - orientar e coordenar as atividades dos órgãos seccionais;
 - analisar e consolidar as propostas orçamentárias dos Órgãos seccionais, elaborando a proposta do Ministério;
- III - elaborar o programa de trabalho do Ministério;
- IV - elaborar e controlar a programação de desembolso a nível setorial;
- V - disciplinar os critérios de execução orçamentária pela própria setorial e por meio de descentralizações internas e externas;
- VI - compatibilizar a execução orçamentária de suas unidades como os limites orçamentários e financeiros;
- VII - avaliar, consolidar e compatibilizar as demandas adicionais por recursos de suas unidades, encaminhando as solicitações de créditos à SOF.

Terceira Parte: ELABORAÇÃO DO PLANO E DO ORÇAMENTO

Síntese da Elaboração do Plano Plurianual

O Processo de elaboração do Plano Plurianual segue um conjunto de etapas e procedimentos estabelecidos pela Constituição, bem como em Decretos. O PPA 2000-2003 foi elaborado conforme as disposições do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que “Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União”.

Principais Passos no âmbito do Poder Executivo

- ~~///~~ Desenvolvimento de Normas e Orientações – Decretos;
- ~~///~~ Inventário das ações do Governo Federal em andamento, recadastrando todas as atividades e projetos;
- ~~///~~ Avaliação dos Programas e Ações existentes;
- ~~///~~ Estudo Radiográfico do País para compreender melhor o Brasil e definir os caminhos para o desenvolvimento: mapeamento das demandas sociais, da infra-

estrutura sócio-conômica, das oportunidades que o País oferece, dos obstáculos ao crescimento e da realidade, potencialidades e particularidades regionais³.

- ✍ Estruturação dos Programas com base nas avaliações e estudos, bem como no programa político do novo governo;
- ✍ Transmissão das orientações às unidades setoriais do sistema de planejamento e orçamento e às unidades orçamentárias;
- ✍ Elaboração das propostas dos órgãos setoriais, estruturadas em Programas orientados para a consecução dos objetivos (problemas e demandas sociais), com as respectivas ações orçamentárias que contribuem para sua consecução, com as metas correspondentes aos bens e serviços, especificando o(s) órgão(s) responsável(éis), o valor global, o prazo de conclusão (projeto), fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar e ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à sua consecução.
- ✍ Consolidação das propostas setoriais do Poder Executivo e dos demais Poderes e do MPU pela SPI
- ✍ Remessa do projeto de lei do PPA pela chefia do Executivo ao Congresso Nacional.

Principais Passos no âmbito do Poder Legislativo

- ✍ Presidente do Congresso remete o projeto de plano à Comissão Mista de Orçamento;
- ✍ Elaboração e aprovação do Parecer Preliminar do Relator-Geral
- ✍ Apresentação de Emendas ao projeto pelas Comissões, Bancadas e Parlamentares
- ✍ Apresentação, Discussão e Aprovação dos Relatórios Setoriais
- ✍ Consolidação dos Relatórios Setoriais – Relatório Final do Relator
- ✍ Apresentação, Discussão e Aprovação do Relatório Final na CMO
- ✍ Apresentação, Discussão e Aprovação do Relatório Aprovado na CMO pelo Plenário do CN
- ✍ Sistematização e Remessa do Autógrafo ao Presidente da República.

Sanção e Veto Presidencial

- ✍ Análise pela SPI do substitutivo aprovado pelo Plenário do Congresso (programação e texto)
- ✍ Encaminhamento das proposições de veto ao Presidente
- ✍ Sanção e veto presidencial no prazo máximo de 15 dias úteis.

³ No PPA 2000-2003 foi realizado o Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, trabalho desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Síntese da Elaboração do Orçamento Anual

O Processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual segue um conjunto de passos e observa um procedimentos estabelecidos pela Constituição, pelas leis de caráter superordenador (PPA e LDO), por lei específica – atualmente Lei nº 4.320/64, e por normas técnicas e regulamentares (Decreto e Portarias).

Principais Passos no âmbito do Poder Executivo

- ✍ Desenvolvimento de Normas e Orientações – MTO;
- ✍ Transmissão das orientações às unidades setoriais do sistema de planejamento e orçamento e às unidades orçamentárias;
- ✍ Avaliação do PPA e da execução orçamentária (série histórica)
- ✍ Revisão da Programação e das classificações
- ✍ Análise da Conjuntura, definição de Parâmetros (juros, inflação, câmbio, PIB e meta fiscal da LDO)
- ✍ Análise das implicações da legislação (alteração na legislação tributária, reestruturação institucional, geração de despesa, vinculação, etc.)
- ✍ Estimativa da Receita
- ✍ Projeção de Despesas Obrigatórias (Pessoal, Precatórios, etc.) e de Manutenção das Atividades
- ✍ Avaliação das Metas e Prioridades da LDO
- ✍ Análise, definição e divulgação de Limites Setoriais para manutenção das atividades
- ✍ Análise, definição e divulgação de Limites Setoriais para Expansão das Atividades
- ✍ Análise, definição e divulgação de Limites Setoriais para Projetos
- ✍ Elaboração das propostas dos órgãos setoriais
- ✍ Consolidação das propostas setoriais do Poder Executivo e dos demais Poderes e do MPU pela SOF
- ✍ Formalização e Remessa do PLO pela chefia do Executivo ao Congresso Nacional

Principais Passos no âmbito do Poder Legislativo

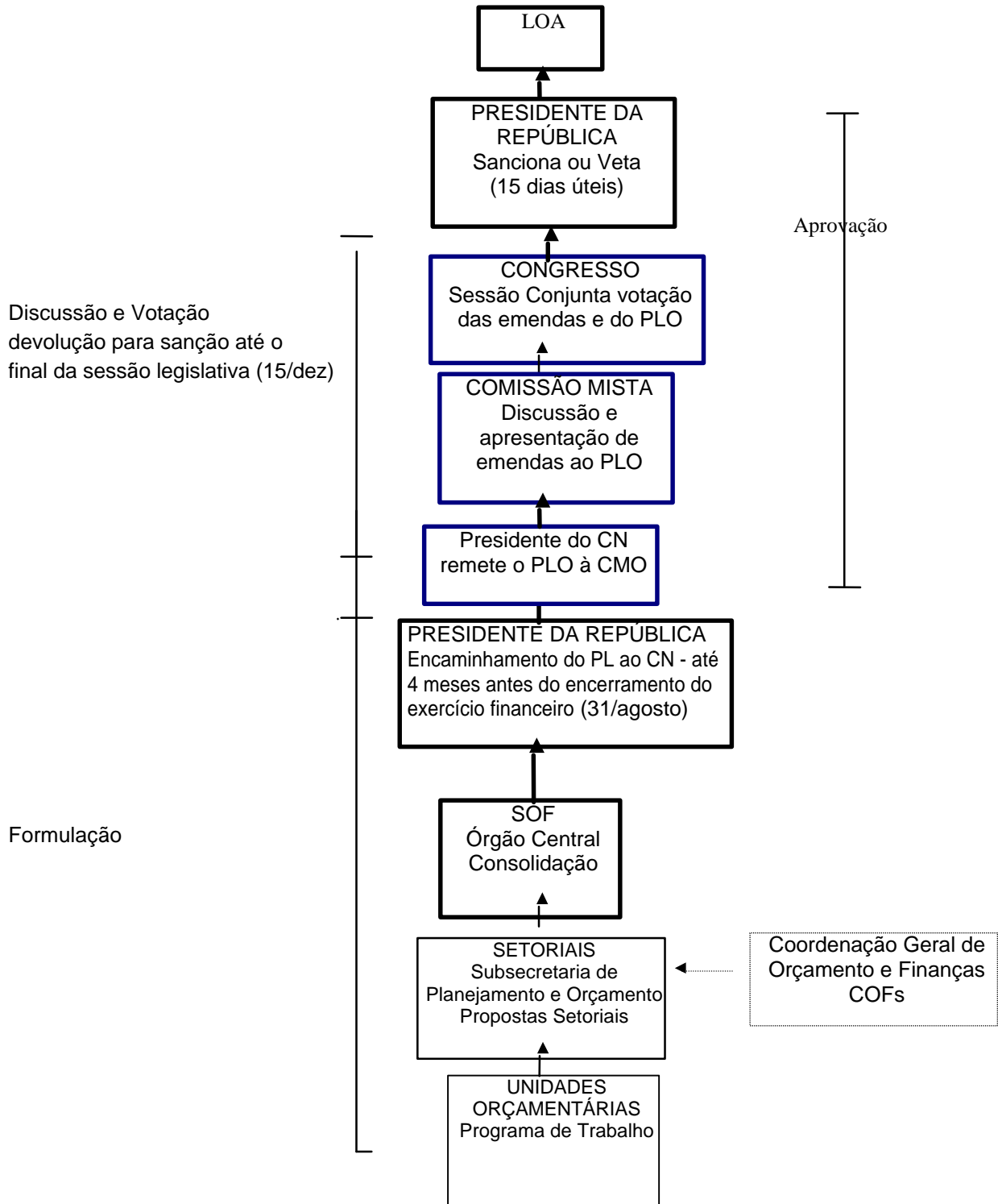
- ✍ Presidente do Congresso remete o PLO à Comissão Mista de Orçamento;
- ✍ Elaboração e aprovação do Parecer Preliminar;
- ✍ Aprovação dos estudos da estimativa ou reestimativa da receita pelo Comitê da Receita;

-
- ~~///~~ Aprobación, pelo Comitê do Salário Mínimo, das fontes de financiamento e do percentual dos seu aumento;
 - ~~///~~ Apresentação de Emendas ao PLO pelas Comissões, Bancadas e Parlamentares;
 - ~~///~~ Apresentação, Discussão e Aprovação dos Relatórios Setoriais;
 - ~~///~~ Consolidação dos Relatórios Setoriais – Relator Geral;
 - ~~///~~ Apresentação e Discussão do Relatório Final
 - ~~///~~ Acordo de Líderes das Bancadas e aprovação, pelo Comitê de Emendas, as proposições não atendidas ou atendidas parcialmente;
 - ~~///~~ Aprovação do Relatório Final na CMO;
 - ~~///~~ Apresentação, Discussão e Aprovação do Relatório Aprovado na CMO pelo Plenário do Congresso Nacional;
 - ~~///~~ Sistematização e Remessa do Autógrafo ao Presidente da República.

Sanção e Veto Presidencial

- ~~///~~ Análise pela SOF do substitutivo aprovado pelo Plenário do Congresso (programação e texto)
- ~~///~~ Encaminhamento das proposições de veto ao Presidente
- ~~///~~ Sanção e veto presidencial no prazo máximo de 15 dias úteis.

ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO



Elaboração da Proposta Orçamentária – Poder Executivo

De acordo com a Constituição do Brasil, os projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Etapas da Programação Orçamentária

A República Federativa do Brasil apresenta um alto grau de desequilíbrio regional e social. O Orçamento público é o instrumento fundamental para a promoção da redução das desigualdades e do desenvolvimento equilibrado. Para tanto, o processo de alocação de recursos públicos requer, basicamente, as seguintes etapas: Análise: Agregada (Macrorçamentária), Setorial, Institucional e Programação propriamente dita.

Análise Macrorçamentária - Fiscal

Participação do Estado em relação ao PIB

Antes da etapa da formulação orçamentária, propriamente dita, tendo por norte o Plano Plurianual (Programa de Governo), o Órgão Central de Orçamento – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal - indica o volume de dispêndios global coerente com a participação dos Setor Público no PIB. Este volume, assim determinado, permitirá a quantificação da demanda financeira e servirá para formular o limite de expansão ou retração do dispêndio, levando também em consideração a meta de superávit primário estabelecida na LDO.

Determinação das Fontes de Financiamento

Os recursos financeiros serão determinados em função das recomendações sobre:

- comportamento da carga tributária
- alterações tributárias;
- política de endividamento;
- participação das fontes internas e externas no financiamento das despesas.

A coerência do processo de programação será dada pela igualdade entre a demanda e oferta financeira, quando da consolidação das propostas setoriais.

Avalia-se as implicações da postergação de ações e prioridades constantes do Plano. Verifica-se a viabilidade de aumenta a poupança em conta corrente, isto é, reduzir dispêndios correntes e aumentar a eficiência na operação de programas.

Parâmetros Macroeconômicos:

- crescimento do PIB
- superávit primário/PIB
- inflação
- taxa de juros
- taxa de câmbio
- balanço de pagamentos

Projeções do Comportamento dos Agregados

Despesa (dispêndios)

- relação como o PIB
- composição das despesas (obrigatórias e discricionárias)
- crescimento das despesas de manutenção e suas expansões
- incidência da política de emprego e salário
- mudanças conjunturais (choques externos, elevação de juros)
- impacto dos reajustes de preços, etc.

Receita (recursos)

- -comportamento e limite da carga tributária, circunstâncias que determinam crescimento ou queda em relação ao PIB
- política tributária sobre as fontes utilizadas
- vinculação de receita
- recursos internos ou externos

Programação Setorial

Nessa etapa, define-se a política dos diversos setores (saúde, educação, saneamento, habitação, transportes, energia, meio ambiente, etc.) tendo em vista os resultados obtidos, bem como aqueles que deverão ser alcançados.

Diagnóstico e prognóstico

- avaliação do resultado do Plano Plurianual e das últimas execuções orçamentárias
- identificação do papel e os objetivos do setor público, explicitado no PPA, bem como as metas e prioridades estabelecidas na LDO
- análise e inventário da Organização institucional-setorial do setor público
- dimensionamento da capacidade operativa do conjunto de instituições dedicadas ao setor
- fixação da política de ação do setor estruturada em programas

Os objetivos dos programas são alcançados por meio das ações orçamentárias (atividades e projetos), que representam os produtos e serviços fornecidos à sociedade, mensuráveis em metas compatíveis esses objetivos.

Programação Institucional

Cada instituição integrante do Orçamento terá sua responsabilidade delimitada claramente no que diz respeito aos programas e ações orçamentárias.

A programação, no âmbito institucional, deverá começar pela avaliação dos recursos, com o dimensionamento da capacidade de produção dedicada a cada finalidade principal de sua ação. Será, assim, conhecida a capacidade potencial da unidade. O cumprimento de determinadas metas estará condicionado a essa capacidade ou à possibilidade de seu aumento.

A compatibilidade entre a **potencialidade** e as **necessidades** é obtida com a formulação dos programas.

A estrutura do programas orçamentários é determinada em grande medida mediante respostas às seguintes indagações:

- **O que?** deve ser realizado por indicação do Plano e com a priorização estabelecida na Lei das Diretrizes Orçamentárias ou ainda pela responsabilidade conferida no ato de criação de uma unidade - hierarquização/prioridade.
- **Para que?** objetivos perseguidos pela ação
- **Quanto?** dimensão física da ação - metas e volumes de trabalho necessária para alcançá-la
- **Quando?** cronograma de execução
- **Como?** Definição da metodologia para a realização do programa relativa a aspectos de sua concepção, como, posteriormente da sua execução. refere-se à combinação dos recursos escolhidos para a execução do programa e ações.
- **Quem?** responsável pela execução, determinado no nível setorial. Isso decorre, pois as divisões menores do programa, como projetos e atividades, são de responsabilidade das unidades orçamentárias ou administrativas de determinada organização.

Programação da Despesa

A programação deve expressar o programa de trabalho de cada entidade pública, detalhando através de categorias apropriadas, onde e com que amplitude o setor

público vai atuar no exercício a que se refere a Lei Orçamentária. Técnica de ligação entre as funções de planejamento e gerência, os objetivos e metas perseguidos, bem como os meios necessários para tal.

Definida a importância de cada programa e os órgãos responsáveis, a etapa que se segue é a da programação propriamente dita, de acordo com duas óticas:

Programação Real: participação técnica de especialistas em aspectos específicos da programação, envolvendo técnicas de análise e produção, conhecedores dos detalhes da política setorial respectiva. Esta etapa corresponde ao estabelecimento de objetivo e metas e de dimensionamento físico (necessidade material e humana)

Programação Financeira: transformação das magnitudes físicas em expressão financeira.

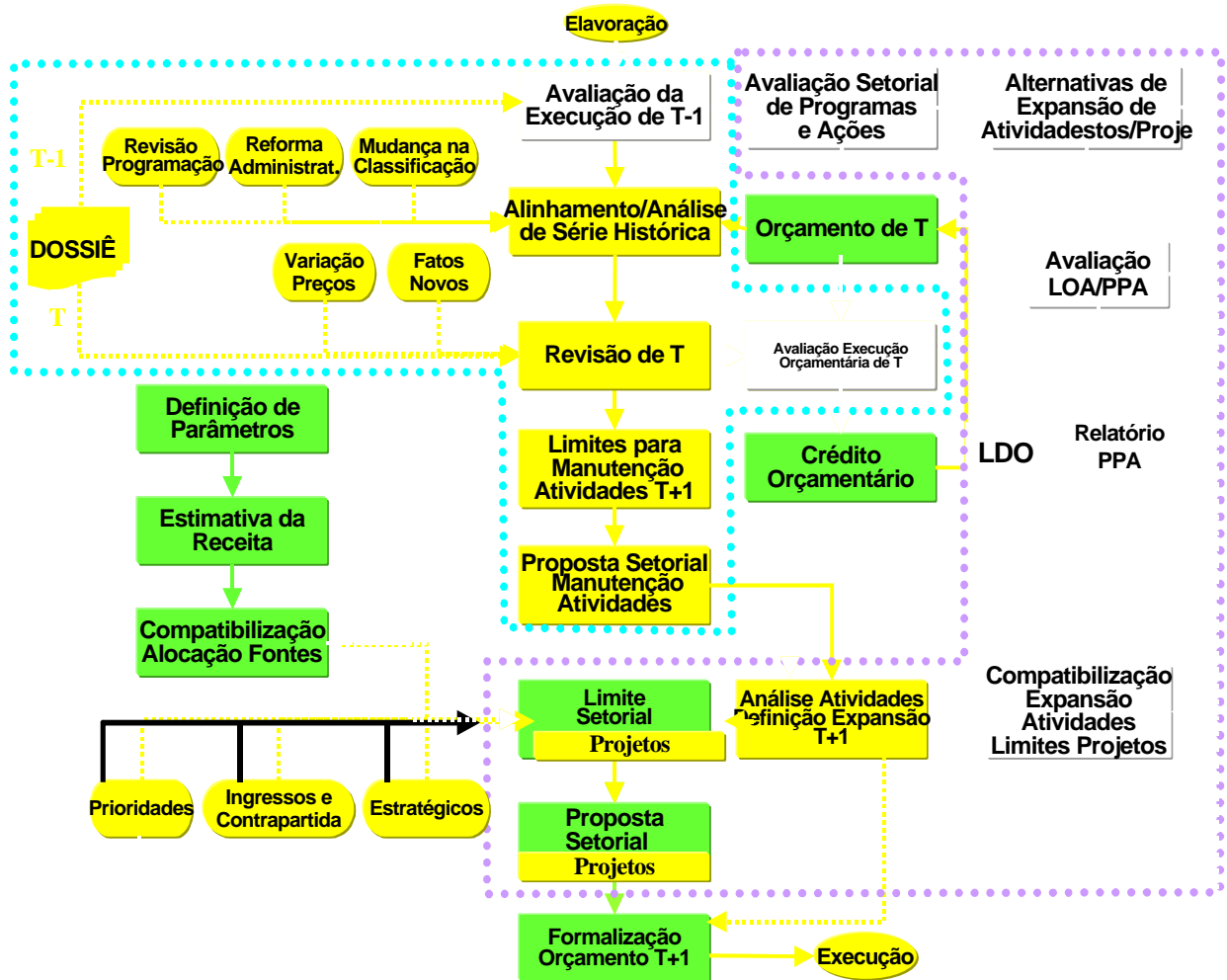
Fases da programação:

- estabelecimento das diretrizes gerais do Governo;
- quantificação dos recursos financeiros;
- transmissão das orientações, das diretrizes gerais e do plano de cada Órgão (Ministério) aos níveis menores de sua área de competência. Isto é, das unidades setoriais de planejamento e orçamento às unidades orçamentárias;
- as unidades orçamentárias elaboram suas propostas orçamentárias, ou seja, seus programas de trabalho evidenciando para cada projeto e atividade:
 - a) os objetivos;
 - b) conotação ou interdependência com outros elementos programáticos;
 - c) metas e fases a serem atingidas;
 - d) recursos humanos, materiais, financeiros e institucionais necessários;
 - e) custos unitários;
 - f) unidades de mensuração utilizadas;
- compatibilização do programa de trabalho a nível superior do Órgão (Secretaria Geral - unidade Setorial de Planejamento e Orçamento)
- revisão e recomendação de ampliar ou reduzir as metas propostas face às prioridades ou limitações financeiras;
- sistematização das propostas pela Unidade Setorial e encaminhamento à SOF.

Coordenação, Análise e Consolidação da Proposta

O processo de coordenação, análise, ajuste e consolidação das propostas setoriais do Executivo e dos demais Poderes da União se dá no MP, órgão central de orçamento, por intermédio da SOF.

O fluxograma abaixo sintetiza o processo de elaboração da proposta orçamentária coordenado pela SOF.



Após a consolidação, o Presidente da República encaminha o projeto de lei orçamentária (PLO) ao Congresso Nacional em documentos e meios magnéticos.

Quarta Parte: APRECIÇÃO LEGISLATIVA DAS MATÉRIAS ORÇAMENTÁRIAS

No Brasil, o PPA, LDO, LOA e créditos adicionais são apreciados pelo Poder Legislativo. No caso federal, a Constituição prevê a apreciação dessas matérias por uma Comissão Mista de deputados e Senadores antes da aprovação final pelo Plenário do Congresso Nacional.

Comissão Mista de Orçamento - CMO

Dada a necessidade de aprovação do PPA, LDO e LOA no mesmo ano em que foi encaminhado o projeto de lei pelo Poder Executivo, a apreciação das matérias orçamentárias segue um rito simplificado, na qual uma Comissão Mista de Deputados e Senadores apreciam preliminarmente ao Plenário, consolidando e aprovando as programações propostas e as emendas dos parlamentares.

Competência CMO

Examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, sobre os documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal.

Composição e Direção da CMO

Composição

A Comissão Mista de Orçamento é composta por 84 parlamentares, sendo 63 Deputados e 21 Senadores. A designação de seus membros pelo Presidente do Congresso Nacional, ouvida as lideranças partidárias, observará o critério de proporcionalidade partidária.

Presidência

Eleição

Após 5 dias úteis da constituição da CMO, serão eleitos 1 Presidente e 3 Vice-Presidentes para mandato anual.

A primeira eleição, no início de cada legislatura, para Presidente e 2º Vice-Presidente, recairá em representantes do Senado Federal e a de 1º e 3º Vice-Presidentes em representantes da Câmara dos Deputados, alternando-se anualmente.

O suplente da Comissão não poderá ser eleito para funções Presidente, Vice-Presidente e nem ser designado Relator.

Competência do Presidente

Ao Presidente da CMO compete designar os Relatores das matérias a que se refere o art. 166, § 1º da Constituição e das contas do Presidente da República e relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. A designação será procedida de acordo com a indicação das lideranças partidárias ou dos blocos parlamentares, observado o critério da proporcionalidade partidária.

Apreciação do projeto de lei orçamentária anual

Relatorias

As funções Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual e Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não podendo ser designados entre os membros da Casa ou do partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão. De forma semelhante, essa regra vale para o Relator do projeto de lei do plano plurianual (cada 4 anos)

Também é adotado o critério de rodízio de forma que não seja repetido, no ano subsequente, o mesmo Relator-Setorial para a mesma área temática.

Apreciação na CMO

Prazos

A tramitação do projeto de lei orçamentária anual obedecerá aos seguintes prazos:

- a) até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição dos avulsos, a partir do recebimento;
- b) até 14 (quatorze) dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;
- c) até 5 (cinco) dias para apresentação na Comissão, e publicação e distribuição do parecer preliminar, a partir do encerramento das audiências públicas;
- d) até 3 (três) dias para a apresentação de emendas ao parecer preliminar, a partir do término do prazo definido na alínea "c";
- e) até 6 (seis) dias para votação, no plenário da Comissão, do parecer preliminar com suas emendas, a partir do término do prazo definido na alínea "d";
- f) até 15 (quinze) dias para a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária anual perante a Comissão, a contar da votação do parecer preliminar;

-
-
- g) até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;
 - h) até 21 (vinte e um) dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação dos pareceres setoriais sobre a lei orçamentária anual pela Comissão, a partir do término do prazo definido na alínea "g";
 - i) até 20 (vinte) dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação na Comissão do parecer final sobre a lei orçamentária anual, a partir do término do prazo definido na alínea "h";
 - j) até 5 (cinco) dias para sistematização do parecer sobre o projeto e seu encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido na alínea "i";
 - k) até 5 (cinco) dias para a sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração do Autógrafo;

Relatórios

Os Relatores do projeto de lei orçamentária e de créditos adicionais farão constar nos seus relatórios análise sobre:

- I - o atendimento das normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade da proposta com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - a execução recente, comparando-a com os valores constantes da proposta;
- III - os efeitos da aprovação dos créditos especiais e extraordinários aprovados ou em apreciação pelo Congresso nos últimos 4 (quatro) meses do exercício, no caso do projeto de lei orçamentária;
- IV - os critérios básicos utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados e quanto à distribuição regional;
- V - as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo TCU quanto às obras com indícios de irregularidades, justificando sua inclusão ou manutenção.

Constarão, ainda, dos relatórios os seguintes demonstrativos:

- I - dos pareceres às emendas individuais à despesa apresentadas, por autor, contendo número da emenda, classificação institucional e funcional-programática e a denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido;
- II - dos pareceres às emendas coletivas e de Relator apresentadas, por unidade da Federação e autor, contendo número da emenda, classificação institucional e funcional-programática e a denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido;

III - dos acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade orçamentária e por subtítulo, indicando expressamente aqueles constantes do relatório encaminhado pelo Tribunal de Contas da União nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;

IV - dos acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade da federação.

Parágrafo único. As emendas de Relator que venham a ser formuladas nos termos desta Resolução serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos.

Subcomissões Temáticas e Relatores Setoriais

O projeto de lei orçamentária anual poderá ser dividido em até dez áreas temáticas, que ficarão a cargo dos respectivos Relatores-Setoriais.

Os parâmetros e critérios estabelecidos no Parecer Preliminar deverão ser obedecidos

ÁREA TEMÁTICA	
I	Poderes do Estado e Representação
II	Justiça e Defesa
III	Fazenda e Desenvolvimento
IV	Agricultura e Desenvolvimento Agrário
V	Infra-Estrutura
VI	Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo
VII	Saúde
VIII	Previdência e Assistência Social
IX	Integração Nacional e Meio Ambiente
X	Planejamento e Desenvolvimento Urbano

pelos Relatores-Setoriais na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas. Os Relatores-Setoriais deverão observar os limites fixados para as receitas, vedada a utilização de quaisquer recursos cujas fontes não tenham sido previstas no parecer preliminar ou em suas alterações aprovadas.

Comitês

Poderão ser constituídos até 5 (cinco) comitês, sob a coordenação do Relator-Geral, com o mínimo de 3 (três) e o máximo de 7 (sete) integrantes cada, para apoio aos Relatores-Setoriais e ao Relator-Geral do projeto de lei orçamentária. Na apreciação dos últimos projetos de lei orçamentária constitui-se comitês de avaliação da receita, das emendas, do salário mínimo e das obras irregulares.

Parecer Preliminar do Relator Geral

O Parecer Preliminar estabelece os parâmetros e critérios de elaboração do parecer sobre o projeto de lei, os limites para o remanejamento e cancelamento de dotações para atendimento de emendas, bem como a quantidade e o valor das emendas individuais e coletivas. Além disso, o Parecer apresenta o exame da conjuntura macroeconômica e do endividamento, com seu impacto sobre as finanças públicas; análise das metas fiscais; avaliação da proposta encaminhada pelo Poder Executivo e sua compatibilização com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; análise da evolução e avaliação das estimativas das receitas, com ênfase na metodologia e nos parâmetros utilizados; análise da programação das despesas e de sua evolução; observância dos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;

Emendas

Admissão das Emendas

As emendas ao PLO e PLC serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais. Somente serão admitidas na CMO as emendas que proponham inclusão ou acréscimo de valor, caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos, salvo no caso de erro e omissões;
 - b) serviço da dívida, salvo no caso de erro e omissões;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;
- III - não sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e
- IV - não contrariem as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela Comissão.

Recursos para Atendimento de Emendas

Os recursos passíveis de utilização pelas Relatorias para o atendimento de emendas à despesa decorrerão de cancelamentos de dotações dentro dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sendo **vedada** a realização de cancelamentos nas **despesas obrigatórias** decorrentes de disposições da Constituição Federal e da LDO.

O cálculo do limite máximo de cancelamento para fins de remanejamento de **recursos pelas Relatorias Setoriais**, dentro do conjunto de unidades orçamentárias do

orçamento fiscal e da seguridade social que compõem a área temática de cada Relatoria, atenderá aos seguintes parâmetros:

- total dos cancelamentos em "Investimentos" – **GND 4** – tem como limite o percentual de **40 %** (quarenta por cento) do total das dotações alocadas neste GND, podendo o cancelamento em cada subtítulo incidir com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado;
- total dos cancelamentos em "Inversões Financeiras" – **GND 5** – tem como limite o percentual de **20%** (vinte por cento) do total das dotações alocadas neste GND, podendo o cancelamento em cada subtítulo incidir com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.
- do total de **investimentos** programados em **rodovias** federais serão destinados no máximo **20% à construção e pavimentação de rodovias**, não se incluindo neste limite os investimentos para eliminação de pontos críticos e adequação de capacidade das vias (LDO/2001, art. 42).

Cabe ao **Relator-Geral** o cancelamento em "Outras Despesas Correntes" - **GND 3**, tendo como limite para esse cancelamento o valor correspondente a **3%** (três por cento) da soma das dotações desse GND, excluídas as vedações, podendo o cancelamento em cada subtítulo incidir com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global para esse GND, na Proposta. Os valores acrescidos por reestimativa da receita, aprovados pelo Comitê de Receita, poderão ser utilizados para aprovação de emendas à despesa, conforme a distribuição definida pelo Relato-Geral.

Limitação à Apresentação de Emendas

Parlamentar cada parlamentar poderá apresentar até **20** (vinte) **emendas individuais** ao projeto de lei orçamento anual, limitadas globalmente no máximo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação.

Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar até 5 (cinco) emendas de sua iniciativa, desde que as emendas sejam acompanhadas da ata da reunião deliberativa da comissão; versem sobre as matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e tenham caráter setorial e institucional e sejam de âmbito nacional.

Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar até 15 (quinze) emendas coletivas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada.

Bancadas Regionais no Congresso Nacional poderão apresentar até 5 (cinco) emendas coletivas, observadas as seguintes condições: sejam subscritas pela maioria absoluta dos integrantes da representação da respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por, no mínimo, 20 (vinte) por cento de sua bancada; sejam acompanhadas da respectiva ata da reunião deliberativa; versem sobre matéria de interesse de cada região macroeconômica, como definida pelo IBGE, e cuja repercussão exceda os limites estaduais.

As emendas coletivas incluirão na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação das ações por elas propostas, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.

Apreciação das emendas

Pelas Relatorias Setoriais

Os Relatores somente poderão apresentar emendas à despesa e à receita com a finalidade de:

- I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;
- II - agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas.

Ressalvado o caso de erro e omissões, é vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária.

Pela Comissão

Além dos aspectos constitucionais e legais, a Comissão não apreciará emenda à despesa, com parecer pela aprovação, cujas fontes de custeio, incluindo-se as condicionadas, não estejam previamente definidas. Nenhuma emenda poderá ser atendida em valor superior ao da proposição original, ressalvados os casos de remanejamento entre emendas individuais de mesmo autor, preservado o limite global.

Destaques

Os destaques, também conhecido por DVS (destaque para votação em separado), constitui um recurso regimental, por intermédio do qual uma parte da matéria sob apreciação, ou emendas a ela apresentadas, é separada do corpo principal desta para posterior deliberação. Segundo a Resolução nº1/2001, que rege a apreciação das

matérias orçamentárias na CMO, podem ser apresentados destaques para votação separado, a requerimento de seus membros, observado o apoio, para:

- ~~///~~ recomposição, supressão, total ou parcial, de dispositivo do texto da lei ou inclusão de dispositivo do texto da lei, que tenha tido emenda rejeitada ou parcialmente aprovada;
- ~~///~~ inclusão de dotação por meio de emenda com parecer pela rejeição ou com aprovação parcial
- ~~///~~ redução ou cancelamento de dotação
- ~~///~~ remanejamento de valores entre emendas de um mesmo autor
- ~~///~~ aprovação de emenda à receita.

Votação

Fase dos Relatórios Setoriais

A apreciação dos relatórios setoriais será realizada por área temática separadamente. O Relator-Setorial da Projeto de Lei Orçamentária que, no prazo regimental, não apresentar o seu parecer, terá a programação da respectiva área temática e as emendas a ela apresentadas remetidas à apreciação exclusivamente na fase do Relator-Geral.

Fase do Relatório Final

O relatório final do projeto de lei orçamentária anual adequará os pareceres setoriais aprovados, podendo alterar os valores neles constantes, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas.

Na apreciação do relatório final ao projeto de lei orçamentária anual, serão votadas:

- ~~///~~ inicialmente, as emendas apresentadas à receita;
- ~~///~~ seguidas pelas emendas que proponham cancelamento parcial ou total de dotações
- ~~///~~ por fim, as destinadas a alterar o texto do projeto de lei, ressalvados os destaques.

Apreciação no Plenário do Congresso Nacional

Discussão e Votação do Parecer Final

Após a aprovação do Substitutivo ao projeto de lei orçamentária na CMO, o Plenário do Congresso Nacional, em sessão conjunta o apreciará. Inicialmente, o Plenário vota os grupos de emendas com parecer favorável, depois as com parecer desfavorável e, por último, os destaques.

A apreciação se dará em um só turno e é aprovado caso obtiver a maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Ressalta-se que a Regimento Comum estabelece que no caso da não apresentação do parecer final no prazo fixado no citado art. 35 da Resolução nº 1/2001, o Presidente do Senado convocará sessão conjunta para a apreciação da matéria, quando designará Relator que proferirá parecer oral, para posterior apreciação pelo Plenário.

Sistematização e Geração de Autógrafo

O art. 35 da Resolução nº 1/2001 estabelece que, após a aprovação pelo Plenário, o Congresso Nacional tem até 5 (cinco) dias para a sistematização das decisões do Plenário e geração do Autógrafo a ser encaminhado ao Poder Executivo.

Apreciação dos projetos de lei de créditos adicionais - PLC

Apreciação na CMO

Prazos

A tramitação do projeto de lei de créditos adicionais obedecerá aos seguintes prazos:

- a) até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;
- b) até 8 (oito) dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;
- c) até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;
- d) até 15 (quinze) dias, contados do recebimento das emendas, para que a Comissão discuta, vote e encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu parecer sobre o projeto e as emendas;

Relatorias

As funções Relator dos PLCs serão exercidas pelos por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Relatórios

Os Relatores do projeto de lei orçamentária e de créditos adicionais farão constar nos seus relatórios análise sobre:

- I - o atendimento das normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade da proposta com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - a execução recente, comparando-a com os valores constantes da proposta;

-
-
- III - os efeitos da aprovação dos créditos especiais e extraordinários aprovados ou em apreciação pelo Congresso nos últimos 4 (quatro) meses do exercício, no caso do projeto de lei orçamentária;
 - IV - os critérios básicos utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados e quanto à distribuição regional;
 - V - as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo TCU quanto às obras com indícios de irregularidades, justificando sua inclusão ou manutenção.

Constarão, ainda, dos relatórios os seguintes demonstrativos:

- I - dos pareceres às emendas individuais à despesa apresentadas, por autor, contendo número da emenda, classificação institucional e funcional-programática e a denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido;
- II - dos pareceres às emendas coletivas e de Relator apresentadas, por unidade da Federação e autor, contendo número da emenda, classificação institucional e funcional-programática e a denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido;
- III - dos acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade orçamentária e por subtítulo, indicando expressamente aqueles constantes do relatório encaminhado pelo Tribunal de Contas da União nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;
- IV - dos acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade da federação.

Emendas

Admissão das Emendas

As emendas ao Projeto de Lei de Créditos - PLC serão **inadmitidas** quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais, bem como quando:

- I - contemplarem subtítulos em unidade orçamentária não prevista no projeto de lei;
- II - oferecerem como fonte de cancelamento categoria de programação não constante do projeto de lei;
- III - se destinarem a contrapartida a empréstimos externos, exceto para a correção de erro ou omissão devidamente comprovado;
- IV - não sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distinta.

Somente serão **admitidas** na CMO as emendas que proponham inclusão ou acréscimo de valor, caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

-
-
- a) dotações para pessoal e seus encargos, salvo no caso de erro e omissões;
 - b) serviço da dívida, salvo no caso de erro e omissões;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

Limitação à Apresentação de Emendas

Parlamentar cada parlamentar poderá apresentar até **20** (vinte) **emendas individuais** ao projeto de lei créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação.

Apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO **Relatoria**

As funções Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não podendo ser designados entre os membros da Casa ou do partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão.

Apreciação na CMO

Prazos

A tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias obedecerá aos seguintes prazos:

- a) até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição dos avulsos, a partir do recebimento;
- b) até 7 (sete) dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;
- c) até 15 (quinze) dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;
- d) até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;
- e) até 35 (trinta e cinco) dias para que a Comissão encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu parecer sobre o projeto e as emendas, a partir do encerramento do prazo definido na alínea "d";

Emendas

As emendas às proposições em tramitação na Comissão serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais.

Limitação à Apresentação de Emendas

Parlamentar cada parlamentar poderá apresentar até **20 (vinte) emendas individuais** ao anexo de metas e prioridades do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Para emendas de texto não há limites.

Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar até 5 (cinco) emendas de sua iniciativa, desde que as emendas sejam acompanhadas da ata da reunião deliberativa da comissão; versem sobre as matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e tenham caráter setorial e institucional e sejam de âmbito nacional.

Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar até 15 (quinze) emendas coletivas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada.

Bancadas Regionais no Congresso Nacional poderão apresentar até 5 (cinco) emendas coletivas, observadas as seguintes condições: sejam subscritas pela maioria absoluta dos integrantes da representação da respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por, no mínimo, 20 (vinte) por cento de sua bancada; sejam acompanhadas da respectiva ata da reunião deliberativa; versem sobre matéria de interesse de cada região macroeconômica, como definida pelo IBGE, e cuja repercussão exceda os limites estaduais.

Apreciação do Plano Plurianual – PPA Relatorias

De forma semelhante aos relatores do PLO e PLDO, a função de Relator do projeto de lei do plano plurianual será exercida, a cada 4 anos, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não podendo ser designados entre os membros da Casa ou do partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão.

Apreciação na CMO Prazos

Art. 35. A tramitação projeto de lei do plano plurianual obedecerá aos seguintes prazos:

I -:

- a) até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;
- b) até 14 (quatorze) dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;

-
-
- c) até 17 (dezesete) dias para a apresentação de emendas ao projeto de lei do plano plurianual, a partir da distribuição dos avulsos;
 - d) até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;
 - e) até 21 (vinte e um) dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação do parecer sobre o projeto de lei do plano plurianual pela Comissão, a partir do término do prazo para a apresentação de emendas;
 - f) até 7 (sete) dias para encaminhamento do parecer final à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido na alínea "e";

Subcomissões Temáticas e Relatores Setoriais

O projeto de plano plurianual poderá ser dividido em até dez áreas temáticas, que ficarão a cargo dos respectivos Relatores-Setoriais.

Emendas

As emendas às proposições em tramitação na Comissão serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais.

Limitação à Apresentação de Emendas

Parlamentar cada parlamentar poderá apresentar até **20 (vinte) emendas individuais** ao projeto de lei de plano plurianual. Para emendas de texto não há limites. Normalmente, não há limites de valor às emendas do PLPPA, mas deve haver um mínimo de consistência com a receita estimada para os 4 anos.

Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar até 5 (cinco) emendas de sua iniciativa, desde que as emendas sejam acompanhadas da ata da reunião deliberativa da comissão; versem sobre as matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e tenham caráter setorial e institucional e sejam de âmbito nacional.

Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar até 15 (quinze) emendas coletivas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada.

Bancadas Regionais no Congresso Nacional poderão apresentar até 5 (cinco) emendas coletivas, observadas as seguintes condições: sejam subscritas pela maioria absoluta dos integrantes da representação da respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por, no mínimo, 20 (vinte) por cento de sua bancada; sejam acompanhadas da respectiva ata da reunião deliberativa;. versem

sobre matéria de interesse de cada região macroeconômica, como definida pelo IBGE, e cuja repercussão exceda os limites estaduais.

Modificação dos Projetos

O Presidente da República poderá propor modificação dos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e de seus créditos adicionais, enquanto não iniciada a sua votação na CMO, No caso do projeto de lei orçamentária, esse prazo se dá até o início da votação do Parecer Preliminar.

As propostas de modificação das matérias constantes do art. 166 da Constituição, enviadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do § 5º daquele artigo, serão recebidas até o início da respectiva votação na Comissão.

As propostas de modificação do projeto de lei orçamentária anual somente serão acatadas se recebidas até o início da votação, na Comissão, do parecer preliminar a que se refere o art. 18 desta Resolução.

Quinta Parte: Experiência Brasileira Contemporânea

Experiência de Planejamento 1939 a 1989

A experiência brasileira em planejamento público iniciou-se em 1939. Durante esse período foram registrados êxitos e fracassos, influenciados pelas crises econômicas e políticas vividas no período.

O planejamento tem evoluído tanto em termos de planos globais elaborados pelo governo federal como regionais, setoriais e locais O planejamento setorial foi desenvolvido a partir da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, enquanto os regionais com a criação da SUDENE. Segundo Giacomoni (1989)⁴, os principais planos globais elaborados entre 1939 a 1989 são:

- /// Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-43)
- /// Plano de Obras e Equipamentos (1944-46)
- /// Plano Salte (1950-54)
- /// Programa de Metas (1956-60)
- /// Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65)
- /// Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG 1964-66)
- /// Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social
- /// Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED 1968-70)
- /// Metas e bases para a Ação de Governo
- /// Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- I PND (1972-74)

⁴ GIACOMONI, JAMES. "Orçamento Público". 3ª Edição Atlas. São Paulo, 1989. p. 174.

-
- ///I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social II PND (1975-79)
 - ///II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1980-85)
 - ///III Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-89)

Experiência de Planejamento Pós Constituição de 1988

I Plano Plurianual (1990-95)

O primeiro PPA apenas formalizou as determinações da Constituição de 1988. Esse período foi marcado por grande instabilidade econômica e política, o que refletiu na sua constante modificação, reduzindo muito o seu papel como instrumento de planejamento estratégico. Para exemplificação, registra-se que o primeiro PPA foi modificado em três oportunidades. Já nos primeiros anos de vigência, o referido PPA foi reformulado integralmente em seus objetivos e metas.

II Plano Plurianual (1996-99)

O segundo PPA (Lei nº 9.276/96), diferente do preceito constitucional de que o PPA deve ser uma grande moldura institucional para a programação das ações dos setores público e privado, foi estruturado a partir de ações a cargo da administração pública federal. Além disso, a maior parte das diretrizes, objetivos e metas foram destacadas de forma genérica e abrangente o que possibilitava dar cobertura a qualquer ação, sem a clara definição das grandes prioridades que nortearam as ações do setor público.

Não obstante, o planejamento governamental foi fortalecido nesse período devido à estabilização da inflação. Dada a abrangência, o governo brasileiro passou a estruturar um novo modelo de planejamento por meio do chamado “Brasil em Ação” (1997-1999). A partir da identificação dos diversos problemas regionais e setoriais, estruturou-se as ações (projetos e atividades) que tinham maior impacto no desenvolvimento social e econômico, as quais receberam tratamento especial na gestão orçamentária e financeira. Face à disponibilidade de recursos, a alocação estratégica representou um grande avanço na forma do Estado planejar e executar suas ações de modo empreendedor e gerencial.

III Plano Plurianual (2000-2003)

Com base nos “princípios” da reforma orçamentária de 1999 e seguindo a experiência do “Brasil em Ação”, o III PPA foi concebido e estruturado com base nas demandas da sociedade. Cada programa foi criado para solucionar um problema, a partir do qual foi definido o objetivo a ser alcançado, o indicador capaz de medir os avanços conquistados, bem como as ações e parcerias que contribuem para sua solução. Todos os programas passaram a ter um gerente responsável pelos custos e resultados. Os resultados e as insuficiências desse novo modelo gerencial de planejamento serão tratados separadamente nas Partes VII e VIII.

Experiência Orçamentária

De acordo com Giacomoni (1989), a experiência orçamentária brasileira pode ser dividida em evolução constitucional, padronização e modernização orçamentária⁵.

Padronização e Modernização dos Orçamentos

Experiência de 1964 a 1999

A Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, entrou em vigor depois de anos de discussão no Congresso Nacional, a qual padronizou o modelo orçamentário para as três esferas de governo – União, estados e municípios, por meio de normas gerais de direito financeiro e, especialmente, na adoção de plano de contas único. A padronização continuou inclusive com as atualizações dos anexos da Lei mediante de atos administrativos.

A estrutura da classificação da despesa (Unidades e Elementos) manteve-se em linha gerais na Lei n.º 4320/64, ao lado da classificação econômica e funcional.

Segundo Teixeira Machado, a Lei 4320/64, mesmo referindo-se a “programas”, não deve ser entendida como norma que estabeleceu as bases para implantação do orçamento-programa, no entanto, não colocou empecilhos à sua introdução.

Aproveitando-se dessa brecha legal, o governo federal passou, a partir de 1967, a apresentar o orçamento com a classificação funcional acrescida de outra classificação formada por programas, subprogramas, sendo estes últimos subdivididos em projetos e atividades.

A experiência obtida na área federal com a utilização de classificação por programas, projetos e atividades levou o então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral a baixar a Portaria n.º 9/74, que formalizava o novo critério para aplicação pelos estados e municípios, o que possibilitou grande salto quantitativo que visava à implantação do Orçamento-programa.

Constituição de 1998

A Constituição Federal de 1988 devolveu a prerrogativa legislativa de propor emendas à despesa ao projeto de lei de orçamentária e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento com elos de um mesmo sistema.

A elaboração de planos plurianuais passou obrigatoriamente a abranger as despesas de capital e demais programas de duração continuada, de tal forma que seus objetivos

⁵ GIACOMONI, JAMES. “Orçamento Público”. 3ª Edição Atlas. São Paulo, 1989. ps. 46-58

deveriam orientar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Tornou obrigatória também o encaminhamento anual ao Legislativo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias com o objetivo de orientar a elaboração orçamentária, estabelecer as metas e prioridades e dispor sobre as alterações na legislação tributária e sobre a política de fomento.

Outro aspecto constitucional relevante relaciona-se com os princípios da unidade e da universalidade.

O art. 2º da Lei 4.320/64, determina a observância do princípio da unidade, nem esse nem o da totalidade foram observados nos últimos exercícios. Em sua expressão mais ampla, cada pessoa jurídica de direito público, cada esfera da Administração deveria dispor de um orçamento que contivesse suas receitas e despesas. Entretanto, o art. 62, da Constituição de 1967, emendada, limitava o alcance de sua aplicação, ao excluir expressamente do orçamento anual as entidades que não recebessem subvenções ou transferências à conta do orçamento (auto-suficiente). No seu § 1º, estabelecia que a inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta seria feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos.

Os chamados orçamentos múltiplos do governo federal (fiscal, monetário e das estatais) acabavam encobrendo a situação das finanças, pois o orçamento fiscal sempre aparecia equilibrado, o déficit público localizava-se nos outros elaborados e aprovados no âmbito do Executivo.

A Constituição de 1988 trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual que passou a ser integrado pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos das estatais, em função da multiplicidade organizacional e jurídica do setor público, explicitando quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, aprovação legislativa. Este modelo, em linhas gerais segue o princípio da totalidade.

Portanto, a unidade orçamentária de todos os órgãos públicos deve fundamentar-se segundo uma única política orçamentária, estruturam-se uniformemente e ajustarem-se a um método único.

Reforma Orçamentária de 1999

Segundo Core (1999)⁶, a experiência brasileira de mais de trinta anos de orçamento-programa não possibilitou a integração entre o planejamento e o orçamento. A idéia de produto, que é basilar nessa técnica, nunca foi considerada com a devida seriedade, nem a partir da classificação funcional-programática (1974), que se propunha, justamente, a hierarquizar objetivos. A estrutura do plano e do orçamento vigente até

⁶ CORE, FABIANO GARCIA. Texto: *Reforma Orçamentária*. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília 1999.

1999 não permitiu a visualização do ciclo produtivo (processo orçamentário). Os produtos finais (programas) estavam associados, às vezes, a produtos intermediários (projetos e atividades) ou até mesmo a medidas de insumos, enquanto os produtos finais, com frequência, foram traduzidos pelos projetos e atividades.

A revogação da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, por intermédio da Portaria no 117, de 12 de novembro de 1998, posteriormente substituída pela Portaria no 42, de 14 de abril de 1999 e o Decreto no 2.829, de 29 de outubro de 1998, introduziram substanciais modificações no processo de planejamento e orçamento público brasileiro, que passou a vigorar a partir do ano 2000.

A Classificação Funcional-Programática, tal como foi concebida e, principalmente, conforme foi aplicada, impedia implementação de um planejamento e um orçamento centrados em problemas e com aferição de resultados, razão pela qual houve a necessidade de revogar a Portaria no 9, de 1974. Assim, a reforma da Funcional-Programática visa, sobretudo, a privilegiar o aspecto gerencial dos planos e orçamentos, mediante a adoção de práticas simplificadoras, descentralizadoras e responsabilizadoras.

As Funções passou a desempenhar um novo papel, ou seja, o de nível máximo de agregação das ações, exclusivamente utilizada para fins de consolidação das contas do setor público e independente da classificação dos programas. Cabe ressaltar que a classificação Funcional ora introduzida, muito embora tenha como escopo principal a identificação das áreas que as despesas estariam sendo realizadas, preservou-se, na sua lógica de aplicação, a matricialidade da antiga Funcional-Programática, isto é, as Subfunções poderão ser combinadas com Funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas. Ademais, justamente por significar área de despesa, chega-se às Funções e Sub-funções por intermédio dos projetos e atividades, daí a razão do classificador funcional ser o último ato do processo de planejamento e orçamento.

A nova concepção dos Programas faz com que os mesmos passam a ser construídos com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento de oportunidades. A realidade problematizada traduz o esforço de modernização do planejamento, fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em “problemas”, que antes eram elementos constitutivos do diagnóstico do planejamento tradicional, e agora assumem a condição de estruturadores do próprio plano. Por sua vez, essa concepção é fundamental para a cobrança de resultados, que poderá pautar-se, na sua aferição, em termos de identificar se os problemas elencados no plano foram efetivamente resolvidos.

Os Programas funcionam, agora, como matriz geradora de projetos/atividades constantes do orçamento, sendo o único módulo integrador entre o plano e o orçamento. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa.

Um primeiro passo no sentido de se buscar a visibilidade do ciclo produtivo orçamentário foi revisar o conceito de atividade, em relação à qual não estava associada a noção de produto (bem ou serviço), que era exclusividade do projeto. Agora, tanto o projeto como a atividade envolvem um conjunto de operações que têm como resultado um produto. No caso do projeto, um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo; e no caso da atividade, um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Ainda na busca de conferir maior visibilidade ao ciclo produtivo objeto da orçamentação, instituíram-se as "operações especiais", com a finalidade de agregar aquelas despesas em relação às quais não se possa associar, no período, a geração de um bem ou serviço, tais como, dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, financiamentos e outras afins. Dito de uma outra forma, são aquelas despesas nas quais o administrador incorre, sem, contudo, combinar fatores de produção para gerar produtos, ou seja, seriam neutras em relação ao ciclo produtivo sob sua responsabilidade.

Leis Complementares

O ? 9º. do art. 165 da Constituição prevê disciplinamento por meio de Lei Complementar das questões como exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração, organização dos orçamentos, das normas de gestão financeira e patrimonial, até hoje em discussão no Congresso Nacional

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que dispõe sobre as normas gerais de finanças públicas (Lei Complementar prevista no art. 165 da CF), tratou parcialmente das matérias financeiras e disciplinou aspectos relacionado com o orçamento, sendo que os dispositivos relacionados ao exercício financeiro, prazos e vigência foram vetados, na medida em que tais matéria devem ser objeto de legislação complementar específica (? 9º. do art. 165).

A LRF representou um passo importante da federação brasileira no sentido do equilíbrio das contas públicas, na medida em que criou mecanismos de limitação e controle da geração de despesa e de garantia de obtenção das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, disciplinamentos legais relacionados com a eficiência alocativa e operacional ainda não foram estabelecidos, a LRF apenas previu o estabelecimento nas LDOs de critérios de controle de custos.

Sexta Parte: GERENCIAMENTO POR RESULTADOS

O III PPA (2000-2003) representa um marco na evolução do processo de planejamento e orçamento brasileiro. O PPA como instrumento de diagnóstico da realidade e das potencialidades do Brasil foi executado com refino técnico, no início do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o que gerou grandes

expectativas em termos de resultados da integração plano e orçamento durante os anos subsequentes de execução orçamentária.

O gerenciamento dos resultados da política fiscal é realizado pela ótica do equilíbrio orçamentário-financeiro e da eficiência alocativa.

Gerenciamento do Equilíbrio Orçamentário

Nesta sessão será abordado um dos objetivos da política fiscal – o controle dos agregados de despesa para obtenção das metas fiscais agregadas (superávit primário, nominal e dívida pública).

Conjuntura Econômica

A partir do Plano Real (1994), com a estabilização da inflação e, conseqüente fim do chamado “imposto inflacionário”, os desequilíbrios financeiros do Estado tornaram-se mais evidentes. Desde então, adequar as despesas públicas aos recursos que a sociedade está disposta a entregar ao Estado passou a ser tarefa inadiável dos governos federal, estaduais e municipais.

O processo de ajustes das contas públicas foi catalizado ainda mais pelas seguidas crises externas. Primeiro veio a crise do México em 1996, fuga de capital contornada com o apoio americano. A crise dos países asiáticos, que parecia circunscrita àquela região, alcançou dimensão mundial entre outubro e novembro de 1997. O ambiente mundial, porém, alterou-se radicalmente após a moratória declarada pela Rússia ao final de agosto de 1998. Generalizou-se o temor de que outros países emergentes adotassem medidas unilaterais semelhantes, bem como a percepção de que haveria interrupção, provavelmente prolongada, no longo ciclo de crescimento da economia mundial. Resultaram intensa fuga de capital desses países, entre eles o Brasil, quedas acentuadas nas principais bolsas de valores e perdas patrimoniais em várias das principais instituições financeiras do mundo.

Após a crise Russa e agravamento da asiática, face o regime cambial “fixo”, com o objetivo de evitar uma fuga ainda maior das reservas internacionais, o governo brasileiro elevou a taxa de juros anual (SELIC) em torno de 48% a.a. e anunciou, além da redução dos gastos públicos federais do orçamento do exercício em curso (1997), a reformulação do projeto de lei orçamentária para 1998, por meio de Mensagem Presidencial, na medida em que tal proposta encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional.

No entanto, tais medidas não foram suficientes para estabilizar a entrada de capitais e para equilibrar o balanço de pagamentos. A manutenção do cenário externo adverso levou o governo brasileiro, no início de 1999, a adotar o regime de câmbio flutuante, com conseqüente desvalorização cambial. Os primeiros meses do ano de 1999 foi marcado por forte instabilidade e incerteza econômicas, expectativas revertidas com

um firme gerenciamento das políticas monetária e fiscal e com o socorro financeiro do Fundo Monetário Internacional – FMI, que disponibilizou o saque de cerca de US\$ 41,5 bilhões para equilíbrio das reservas internacionais, recursos não utilizados integralmente.

Ressalta-se que antes dos choques externos, o Brasil recompunha rápida e expressivamente suas reservas internacionais, encontrava espaço para redução contínua das taxas de juros e começava a sentir os efeitos da retomada do nível de atividade econômica.

Programa de Ajuste Fiscal 1999/2001

Nesse contexto adverso impôs-se a necessidade de preparação de um programa plurianual de ajuste fiscal para o triênio 1999/2001, associado a metas de superávit primário, para o conjunto do setor público, compatíveis com o objetivo de estabilizar em nível prudente, próximo a 50%, a relação entre a dívida líquida do setor público consolidado e o PIB, ao final do período.

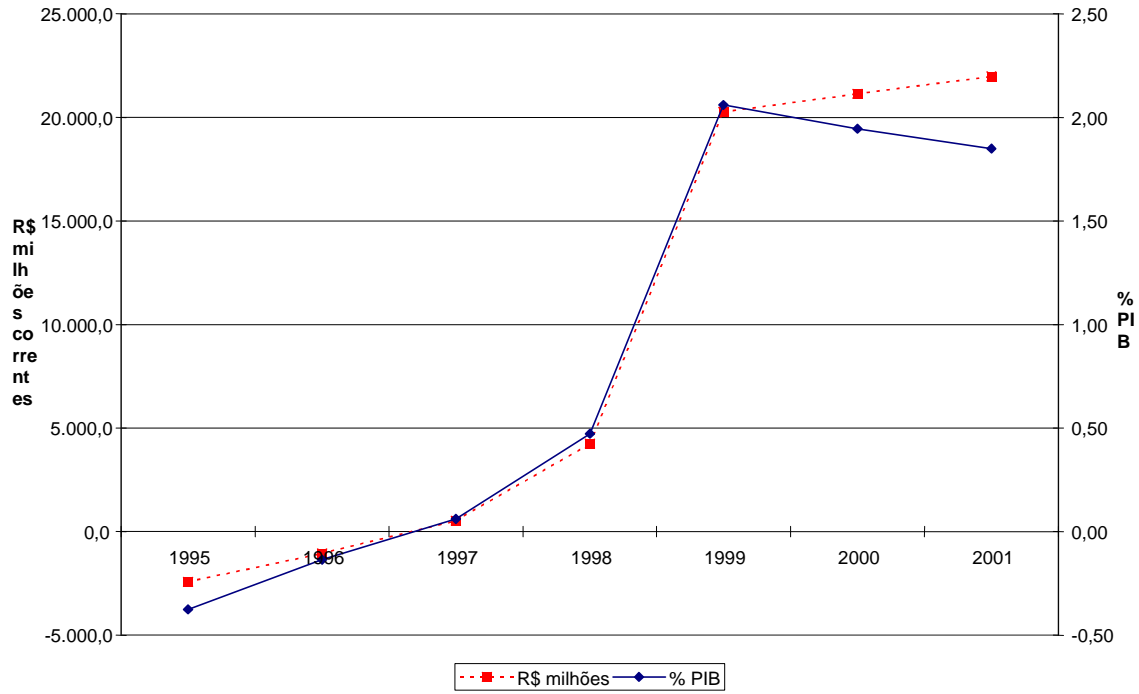
Concluído e apresentado ao País no final do mês de outubro de 1998, o Programa de Estabilidade Fiscal ofereceu os instrumentos para promover mudança veloz e definitiva do regime fiscal. Restabeleceu-se, assim, a percepção inequívoca quanto à solvência do setor público, ponto nevrálgico da crise de confiança que levou à perda de reservas internacionais e ao aumento das taxas de juros, criando condições para sua redução e para a retomada sustentada do crescimento econômico.

O ajuste das contas públicas, particularmente após 1998, representou um passo crucial na construção de sólidos alicerces tanto para o aumento da confiabilidade internacional como para a recuperação do crescimento. Tal fato se revela no chamado descolamento da economia brasileira face à Crise Argentina.

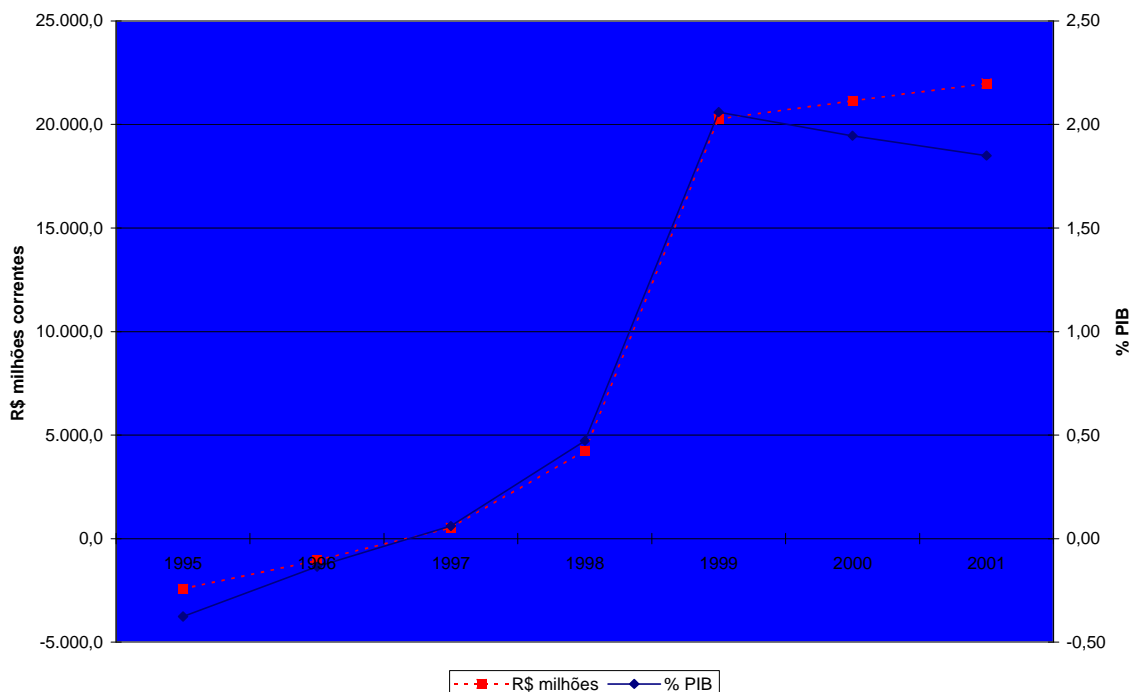
O firme compromisso demonstrado pelo Governo Brasileiro com o cumprimento de metas fiscais ambiciosas, apoiado pelo Congresso Nacional, tem sido o principal responsável pela mudança no quadro macroeconômico.

Desde o final de 1997 o Governo Central têm obtido resultados primários positivos. Todas as metas estabelecidas no Programa de Estabilidade Fiscal (1999-2001) foram atingidas. Passamos de um déficit primário de 0,38% do PIB, que representava R\$ 2,4 bilhões para um superávit de em torno de 2% do PIB no triênio de 1999-2001, conforme demonstrado no gráfico e quadro a seguir.

Evolução do Resultado Primário - Orçamentos Fiscal e da Seg. Social



Evolução do Resultado Primário - Orçamentos Fiscal e da Seg. Social



RESULTADOS PRIMÁRIOS DA UNIÃO - 1999 a

preços correntes

Discriminação	1999		2000		2001	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Meta Resultado Primário Fixada	26.551,6	2,7	30.500,0	2,8	29.365,0	2,5
II. Resultado Primário Obtido	26.649,0	2,7	30.605,0	2,8	29.550,8	2,5
Fiscal e Seguridade Social	20.256,9	2,1	20.431,0	1,9	21.979,8	1,8
Estatais	6.392,1	0,7	10.174,0	0,9	7.571,0	0,6
III. Resultado Obtido - Meta (II - I)	97,4	0,0	105,0	0,0	185,8	0,0

O sucesso no Programa de Ajuste Fiscal brasileiro teve como principal instrumento de controle de gastos o chamado Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, elaborado conjuntamente pela Secretaria de Orçamento Federal/MP e pela Secretaria do Tesouro Nacional/MF, que compatibiliza o volume da despesa com o ingresso de

receita. Tal instrumento está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, de 5 de maio de 2001, sendo que a meta fiscal a ser obtida e os critérios de ajuste (limitação) orçamentária são estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Destaca-se, ainda, o papel exercido pela Comissão de Controle e Gestão Fiscal⁷ (CCF), Presidida pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e tendo como membros os Secretários de Política Econômica, do Tesouro Nacional e da Receita Federal, do Ministério da Fazenda, e os Secretários de Orçamento Federal, de Planejamento e Investimentos Estratégicos e de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os quais apresentavam as demandas por aumento de despesa e propunham medidas corretivas que assegurassem a obtenção do resultado primário estabelecido para cada exercício.

Sem deixar de considerar todos os efeitos negativos gerados pelas crises externas recentes⁸, a instabilidade econômica vivida na última década do século XX deixou dois legados para a sociedade brasileira e seus governantes: a necessidade de “gastar somente o que arrecada” e de priorizar e gerenciar por resultados a alocação os escassos recursos públicos. O primeiro, redundou na aprovação da LRF em 2001, que forneceu instrumentos de contenção de gastos, de controle da geração de despesa obrigatória de caráter continuado, bem como limites e mecanismos de controle da despesa com servidores públicos e de endividamento das esferas três de governo (federal, estadual e municipal); enquanto o último poderá ser ainda mais aprimorado a partir da experiência vivida no III Plano Plurianual (2000-2003) e nas últimas leis orçamentárias.

Com isso, cada vez mais as propostas e as leis orçamentárias tiveram que se basear em premissas as mais realistas possíveis, para que nele sejam refletidos, com o máximo de exatidão, os objetivos da política fiscal, tanto em termos do resultado financeiro pretendido quanto de prioridades nas ações de governo.

Papel das Instituições

Papel da Secretaria de Orçamento Federal

Além de coordenar o processo de elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF vem contribuindo para o gerenciamento fiscal. Tendo por base a meta fiscal do exercício, as variações reais na arrecadação são confrontadas com o ritmo da geração das despesas e com as pressões por despesas adicionais, decorrentes de decisões políticas, de situações emergenciais, etc.

⁷ Criada pelo Decreto n.º 2.773, de 8 de setembro de 1998.

⁸ especialmente aqueles relacionados com o alto custo social da contenção de gastos públicos numa sociedade como a brasileira e com o aumento do endividamento público face o choque de juros.

Estabelecida a meta de superávit primário na LDO e aprovada a LOA, a SOF/MP, em conjunto com a STN/MF, no início do exercício financeiro, elabora o Decreto de programação orçamentária e financeira com base nas estimativas de receitas e despesas e no saldo de restos a pagar e, se for o caso, limita o empenho e o pagamento das despesas públicas de forma a compatibilizar a realização da receita e a execução da despesa.

As demandas por créditos adicionais por parte dos órgãos setoriais de orçamento são avaliadas no âmbito dos Departamentos de Programas (Social, Infra-estrutura, Econômico e Especiais), subsidiando a tomada de decisão do Secretário de Orçamento Federal, do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Presidente da República.

Com o objetivo de auxiliar o processo de gerenciamento do orçamento anual, o Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR vem sendo modernizado por meio da criação de subsistemas de estimativa da receita administrada pela Receita Federal e de arrecadação de receitas próprias das entidades da Administração Direta e Indireta, de acompanhamento da execução da despesa em geral, bem como da despesa com pessoal e encargos sociais e de registro e acompanhamento das despesas com o pagamento das operações de crédito contratuais.

Papel do Congresso Nacional

O Congresso Nacional, bem como a sua Comissão Mista de Orçamento e demais comissões temáticas, vêm aperfeiçoando os processos de controle e avaliação do cumprimento dos objetivos e metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas e dos orçamentos anuais tendo em vista a sua competência constitucional.

No exercício da função legislativa, o Congresso Nacional vem aprovando matérias fundamentais para a flexibilização e equilíbrio orçamentário. Nesse sentido destacam-se a aprovação das PECs de criação e prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal - FEF e da atual Desvinculação de Recursos da União – DRU, que flexibiliza a aplicação dos recursos, e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, que destina recursos para a saúde e previdência social. Ressaltam-se ainda as reformas administrativa e previdenciária. A primeira reduziu alguns benefícios dos servidores públicos, flexibilizou a forma de contratação e de redução da despesa de pessoal e modificando o tempo e a forma de aquisição do direito à aposentadoria pública, enquanto a segunda modificou o tempo e a forma de aquisição do direito privada, dentre outras alterações.

Ainda em relação à função legislativa, a participação parlamentar foi fundamental no sentido de melhorar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Crimes Fiscais, leis que forneceram instrumentos de limitação, controle e transparência dos gastos públicos e de punição por seu descumprimento.

O Congresso Nacional vem contribuindo muito para o Programa de Ajuste Fiscal, especialmente com a aprovação, nas últimas LDOs, de metas ambiciosas de superávit primário e da reestruturação da dívida dos estados e municípios, na qual a União “assumiu” suas dívidas e em troca os entes beneficiados comprometeram-se do seu pagamento em prazos mais longos e a taxas de juros mais baixas.

O processo legislativo orçamentário também tem evoluído. Os últimos orçamentos vêm sendo aprovados no Congresso Nacional em bases mais realistas, as discussões de revisão anual do valor do salário mínimo e do vencimento dos servidores, por exemplo, foram trazidas para as LOAs, de tal forma que suas concessões passaram a indicar a fonte de recursos que as financiariam. O princípio que todo aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deve indicar a fonte adicional de recursos ou a redução permanente da despesa já vinha sendo aplicado antes de ser estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, de 2001.

Gerenciamento Programático - Estratégico

Nesta sessão será apresentado alguns exemplos dos resultados obtidos a partir do novo modelo de gerenciamento da eficiência alocativa e de integração do plano - orçamento, destacando seus principais instrumentos e o papel dos órgãos centrais de planejamento e orçamento e do Legislativo.

Resultados Setoriais

Face o período de vigência, a análise dos efeitos alocativos resultantes das reforma dos processos de planejamento e orçamento deve ser cautelosa. No entanto, somando-se a experiência do III PPA (2000-2003) com a do “Brasil em Ação” (1997-1999), algumas inferências podem ser feitas.

Nos últimos anos, o governo federal vem buscando conciliar equilíbrio econômico e financeiro com desenvolvimento sustentável. Apesar das restrições orçamentárias, os resultados programáticos, refletidos na melhoria dos indicadores sócio-econômicos, demonstra que modelo gerencial por resultados logrou alguns sucessos na eficiência e a eficácia da ação pública na prestação dos bens e serviços à sociedade. Esses resultados foram mais expressivos na área social, a qual servirá de base para alguns exemplos.

Universalização do Acesso à Educação

Com as orientações delineadas pela Constituição de 1988 e pela Conferência da UNESCO é que surgiu a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Nela contemplou-se princípios de direito de todos à educação e obrigação tanto da família quanto do Estado em provê-la. Iniciou-se a partir daí um grande esforço do governo para universalizar o acesso à educação e erradicar o analfabetismo.

A discussão em torno do tema educação continuou ao longo da década de 1990 até chegarmos ao marco mais recente no capítulo da história brasileira da educação que foi o Plano Nacional de Educação – PNE. Este plano esteve em discussão no Congresso desde 1997 e foi aprovado em 2001 pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.

Este eixo da política educacional está expresso na prioridade nº 1 do PNE que é “garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino”

O esforço empreendido pelo governo na direção da universalização da educação básica para a população de 7 a 14 anos tem apresentado ótimos resultados de 1994 para cá. A maior conquista nesse sentido foi a aprovação, em 1996, da Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Tal Fundo promoveu a distribuição de recursos provenientes de impostos que devem ser aplicados diretamente na educação por todos os entes da federação.

A estratégia de implementação do financiamento dos recursos para a educação via FUNDEF, entretanto, está ligada à condição de repasse dos recursos para as escolas de acordo com o número de estudantes matriculados, pois não havia correspondência entre os recursos e o número de alunos matriculados, até então. Dados do INEP/MEC indicam que de 1994 a 2000, a taxa de escolarização líquida⁹, pulou de 87,5% para mais de 96%, ou seja, quase a totalidade dos jovens de 7 a 14 anos.

Taxa de Escolarização Líquida do Ensino Fundamental no Brasil de 1994-2000

ANO	TAXA
1994	87,5
2000(*)	96,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC

(*) Estimativa

A expansão das matrículas no ensino fundamental acrescentou ao sistema educacional o número de aproximadamente 5 milhões de novas matrículas, de 1994 a 2000. Mais alunos estão concluindo as oito séries do ensino fundamental. Em 1995, os

⁹ Número de estudantes de 7 a 14 anos matriculados no ensino fundamental em relação à população total de jovens da mesma faixa etária.

cálculos do fluxo escolar estimavam 52 concluintes para cada 100 ingressantes, sendo que as estimativas para o ano de 1999 apontam para 61.

Universalizar o acesso e tornar a educação um bem disponível a todas as crianças significa começar a resolver algumas distorções de equidade como o baixo acesso, a baixa frequência e o baixo índice de concluintes do ensino fundamental das camadas mais pobres, de indivíduos de origens raciais distintas e de populações de regiões com índice de desenvolvimento humano mais baixo. É o caso, por exemplo, das diferenças atribuídas à cor. As desigualdades sociais entre brancos e negros têm forte correlação com diferenças de renda. Os dados de escolarização ilustram esse fato. Políticas de universalização que alcançam os mais pobres resultam também na redução das desigualdades sociais entre indivíduos de origens raciais distintas.

A escolarização deve também contribuir para reduzir as desigualdades regionais. Alguns autores¹⁰ argumentam que o desenvolvimento socio-econômico está diretamente associado à velocidade e à continuidade do processo de expansão educacional. Na visão desses autores a desigualdade de renda tem como principal causa a desigualdade educacional.

Em 1994 o Brasil tinha 32 milhões de crianças matriculadas nas séries do ensino fundamental e em 2001 já eram 35,3 milhões.

Matrículas no ensino fundamental em 1994 e 2001

Ano	Em milhões
	Matrícula
1975	19.549
1980	22.598
1985	24.769
1991	29.203
1994	32.008
1996	33.131
2001	35.370

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Paralelamente ao crescimento do número de matrículas também se observou crescimento no número de alunos que terminam todas as séries do ensino

¹⁰ Barros, R.P.; Henriques, R. e Mendonça, R. Pelo fim das décadas perdidas: Educação e Desenvolvimento Sustentado no Brasil, Texto para Discussão nº 857, IPEA, Rio de Janeiro, janeiro de 2002.

fundamental. Este dado, do ponto de vista qualitativo, tem muita relevância porque o aumento do número de concluintes não está proporcionalmente relacionado com o número de ingressantes, conforme pode-se ver na tabela abaixo, e isto indica ampliação real da alfabetização.

Desempenho do Ensino Fundamental em número de concluintes

ANO	INGRESSANTES	Em mil
		CONCLUINTES
1984	7.419	865
1988	6.371	958
1996	6.404	1.923
2000	6.074	2.493

Fonte: INEP/MEC

Proporção de Ingressantes versus Concluintes

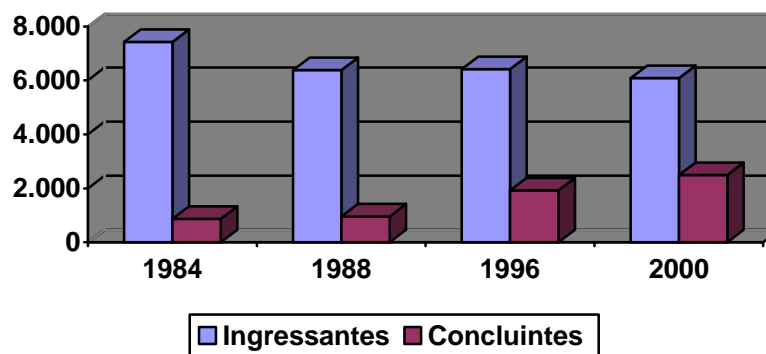


Gráfico – Eficiência do Ensino Fundamental na Educação

Os dados revelam aumento da eficiência do sistema escolar, porque está conseguindo agregar, ao universo de pessoas alfabetizadas, um número cada vez maior de estudantes que ingressam nas escolas.

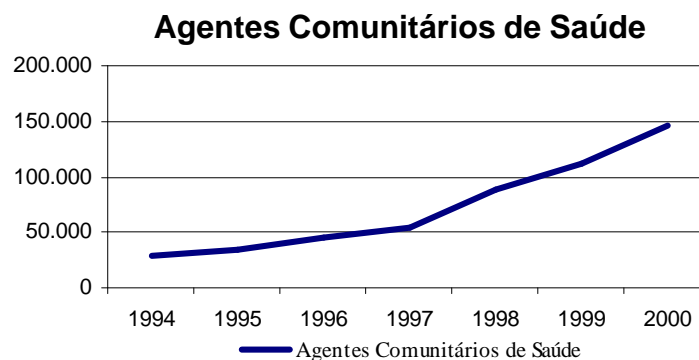
O governo tem orçado para 2002, R\$ 4,5 bilhões de reais no programa Toda Criança na Escola. O programa focaliza exatamente o atendimento das crianças de 7 a 14 anos com vagas para todos. Mantendo-se firme a perseguição deste objetivo, a população atingirá o nível da totalidade de alfabetização no médio prazo. Dentro do programa Toda Criança na Escola, ações como a do Bolsa-Escola, Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola e FUNDESCOLA, contribuem decisivamente para o sucesso dos esforços no sentido de alfabetizar adequadamente a população. E porque dessas

dentre outras ações? Ora, tradicionalmente as famílias carentes utilizam a mão-de-obra de seus filhos menores para conseguir dinheiro para o sustento da casa. A ação Bolsa-Escola é uma garantia de renda mínima para as famílias carentes que tenham filhos entre 6 e 15 anos matriculados e freqüentando o ensino fundamental. O programa impõe a condição de ter o(s) filho(s) estudando para ser elegível à Bolsa-Escola. Muitas famílias carentes também encontram dificuldades para alimentar adequadamente seus filhos e a si próprios. A ação Alimentação Escolar foi criada para subsidiar parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos matriculados em estabelecimentos públicos de ensino pré-escolar e fundamental. Enquanto se cuida da situação de renda mínima das famílias carentes e do aspecto nutricional das crianças, também não deve ser descuidado da situação financeira das escolas que, sem dinheiro, não terão condições de operar. Para isto, o FUNDESCOLA promove a alocação de recursos diretamente às escolas públicas. Além dessas, o programa Toda Criança na Escola também contempla Veículos para Transporte Escolar, Assistência Médica e Odontológica a Alunos do Ensino Fundamental, Distribuição de Livros Didáticos para Alunos e Professores do Ensino Fundamental e Distribuição de Acervos Bibliográficos para Escolas do Ensino Fundamental.

Redução da Mortalidade Infantil e Materna

Nos últimos anos, muitos foram os esforços desenvolvidos pelo Brasil na promoção da saúde e nutrição da criança, resultando em queda na taxa de mortalidade infantil e diminuição da desnutrição em todas as regiões brasileiras.

A partir de 1991, o governo brasileiro vem realizando uma grande mudança na filosofia de atenção à saúde, propondo um amplo investimento no primeiro nível de atenção, tendo como principais instrumentos de transformação as ações de saneamento, saúde e nutrição e a implantação dos Agentes Comunitários de Saúde, com forte componente preventivo, e das Equipes de Saúde da Família, estratégia prioritária para a reorganização da atenção primária, conforme demonstrado nos gráficos abaixo.

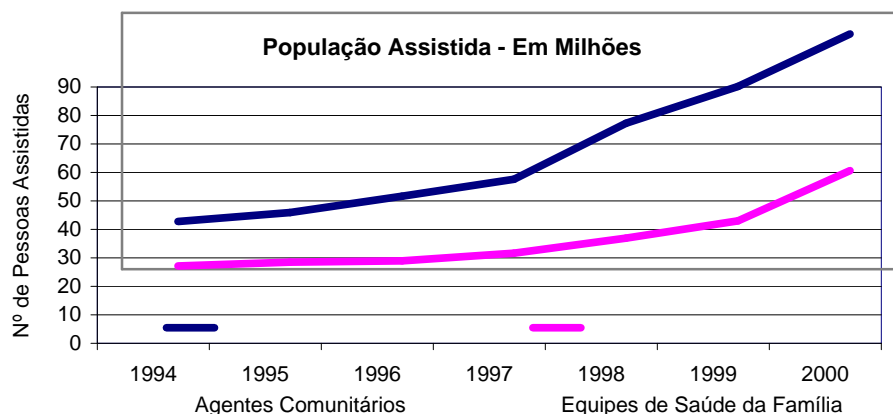


As ações de atenção médica básica são desenvolvidas no âmbito dos Programas de Agentes Comunitários - PACS e Saúde da Família - PSF.

O desenvolvimento das principais ações do PACS se dá por meio dos Agentes Comunitários de Saúde, pessoas escolhidas dentro da própria comunidade para atuarem junto à população, desenvolvendo atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde por meio de ações educativas individuais e coletivas, nos domicílios e na comunidade. As equipes de Saúde da família são multiprofissionais e assumem a responsabilidade por uma determinada população, onde desenvolvem ações de promoção, de prevenção, de tratamento e de reabilitação de agravos.

A atuação das equipes de saúde da família apresenta resultados sociais significantes na área da saúde, ao observamos a taxa de mortalidade infantil e materna, na prevenção e controle de doenças.

O gráfico a seguir demonstra o efeito das políticas de descentralização no aumento do no de pessoas assistidas pelos agentes comunitários de saúde e as equipes de saúde da família:



Em 1995, com a implantação do Projeto para Redução da Mortalidade na Infância - PRMI, a mortalidade na infância foi introduzida na agenda política do governo. O PRMI visava ampliar a capacidade do setor saúde de atender, de forma integral, a criança de zero a cinco anos, buscando o aumento da eficiência na sua atuação. A introdução da Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na infância, a partir de 1997, em todo o Brasil, tem sido um fator de grande importância na redução da mortalidade e na melhoria da qualidade da assistência prestada às crianças menores de cinco anos.

Ressaltam-se ainda as intervenções do Ministério da Saúde dirigidas à melhoria das condições de saúde das mulheres, visando à garantia do nascimento seguro e à sobrevivência dos recém-nascidos, tais como: a melhoria da qualidade da assistência pré-natal, a humanização do parto e do nascimento, a redução do número de cesarianas desnecessárias e a melhoria da qualidade da assistência prestada ao

binômio, mãe e filho, incluindo a promoção do aleitamento materno nas primeiras horas após o parto.

O combate à desnutrição tem sido uma prioridade do Ministério da Saúde. A partir de agosto de 1998, foi implementado o Incentivo ao Combate das Carências Nutricionais¹¹, com a distribuição de leite integral ou outro produto alimentar que tenha comprovadamente a mesma eficácia do leite na recuperação da desnutrição.

As causas da melhoria recente de indicadores de saúde relacionados à pobreza no Brasil podem ser atribuídas, em maior grau, ao acesso da população aos serviços de saúde e ao aumento da escolaridade das mães e, em menor grau, à ampliação da rede pública de abastecimento de água e à diminuição da proporção de gestações de alto risco.

Os programas do governo federal constantes do PPA 2000/2003, diretamente relacionados a esse eixo, são Saúde da Mulher e Saúde da Criança e Aleitamento Materno.

O Programa Saúde da Mulher, instrumento constante do PPA 2000/2003 relativo a esse eixo, apresentou como principais resultados a redução da taxa de cesáreas no SUS, de 25% em 1999, para 22% em 2000. Houve redução da taxa de letalidade materna de 30/100 mil partos em 1998 para 25,7 em 1999 e 24,3 em 2000, e também aumento do coeficiente do atendimento pré-natal de 2,8 consultas/parto SUS em 1999, para 3,6 em 2000.

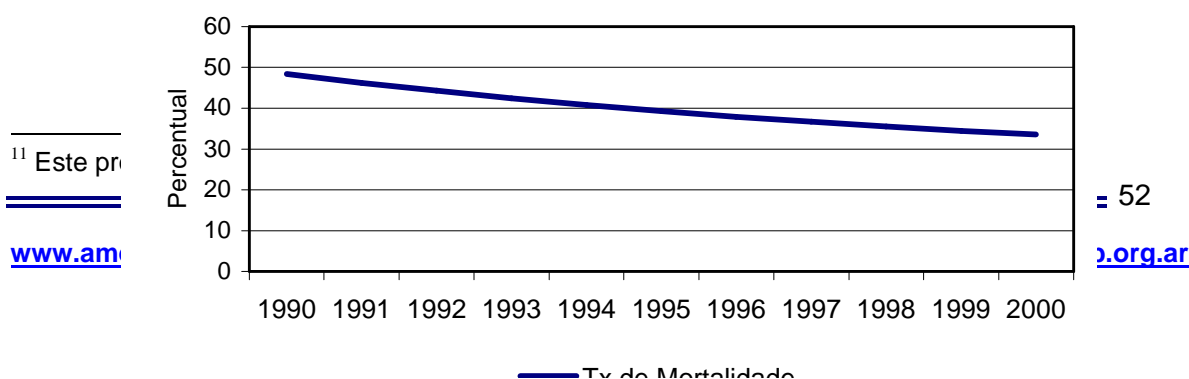
O Programa Saúde da Criança e Aleitamento Materno tem como principal benefício a redução da taxa de mortalidade infantil de 50/100 para 30,6/100 mil crianças nascidas vivas de até 1 ano de idade, no período de 1990 a 2000, representando mais de 320 mil óbitos evitados no período.

Os gráficos a seguir demonstram o efeito das ações governamentais na redução das taxas de mortalidade materna e infantil.

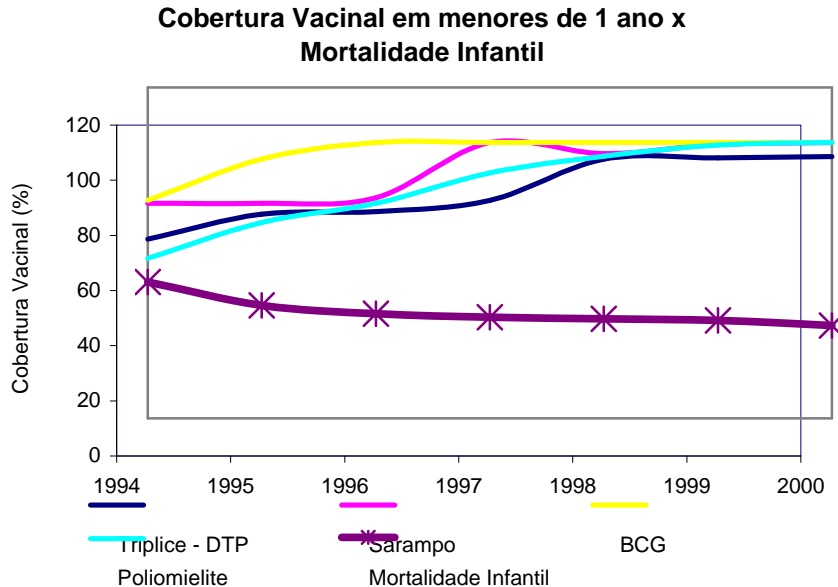
Um dos maiores benefícios das ações do controle e prevenção das doenças

Tx de Mortalidade Materna

Tx de Mortalidade Infantil



imunopreveníveis é a redução dos índices de mortalidade infantil. Nesse sentido, os programas de imunização contribuem sobremaneira, como pode ser demonstrado no gráfico a seguir, relacionando a cobertura de vacinação e a taxa de mortalidade infantil:



Papel das Instituições

Papel do Gerente de Programa

O Gerente de Programa é o responsável pelo acompanhamento da implementação de um determinado programa, identificando as dificuldades surgidas na sua execução e adotando ou propondo, com agilidade e eficácia, as providências para a superação dos obstáculos, viabilizando parcerias, articulando recursos, esforços e informações, de forma a assegurar a obtenção dos resultados pretendidos.

Normalmente é um servidor ou assessor que atua no setor, designado pelo Ministro, ou pelo titular do órgão, mais afeto com as ações que viabilizarão tal programa.

A visão para resultados pressupõe a adoção de um modelo de gerenciamento onde a responsabilidade e os objetivos estejam claramente definidos e sejam aferidos os processos de trabalho, os produtos, seus custos, prazos, bem como o grau de satisfação das populações atendidas.

Para tanto, as informações gerenciais foram disponibilizadas em sistema informatizado, de modo a permitir ao gerente do programa acompanhar a implementação, a avaliação e a divulgação dos seus resultados, dando maior transparência às ações do Governo.

Papel da Secretaria de Planejamento e Investimento

A Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos - SPI exerce o acompanhamento e a avaliação dos programas de governo federal.

O Sistema Informatizado de Gerenciamento do Plano Plurianual – SIGPLAN foi criado com o objetivo de auxiliar o processo gerenciamento por resultados.

Nesse sistema são disponibilizadas as principais informações de cada programa, como o objetivo, o público alvo, a evolução do indicador, a forma de implementação e de financiamento, o cronograma físico e financeiro, a situação e o grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços (ações) ofertados pelo programa.

No que diz respeito ao cronograma físico e financeiro discrimina-se todas as etapas e prazos previstos e realizados, com os correspondentes desembolsos financeiros, relacionando-os com a consecução das metas dos projetos e das atividades que compõem o programa. Em relação aos dados situacionais, destacam-se os principais fatos ocorridos em relação às previsões efetuadas, bem como as providências adotadas para solucionar eventuais desvios.

Além disso, para garantir a eficiência alocativa e operacional, os projetos e atividades estabelecidos como estratégicos (prioritários) para a consecução de determinados programas constantes do PPA 200-2003 recebem um tratamento especial, qual seja, têm um acompanhamento físico e um gerenciamento de resultado mais próximo e são "preservados" das restrições orçamentárias, sendo a SPI, com base nas informações do gerente de programa e constantes no SIGPLAN, a controladora do fluxo financeiro de tais ações e não a Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Papel da Secretaria de Orçamento Federal

De forma a subsidiar a avaliação dos resultados dos programas, a SOF, com o apoio da SPI e dos órgãos setoriais, avalia a adequação das ações orçamentárias com os objetivos dos programas, isto é, se os produtos que são desenvolvidos por meio dos projetos e atividades estão efetivamente contribuindo para a solução dos problemas propostos.

Nesse sentido, a SOF desenvolveu o chamado Cadastro de Ações, reavaliado anualmente juntos aos órgãos setoriais, que sistematiza informações como a descrição dos projetos e atividades, o início de execução, as fases e o prazo de término (projetos), as meta e os produtos, valor previsto e realizado, dentre outras.

O Dossiê dos Órgãos e Unidades Orçamentárias constitui um outro importante instrumento de análise da adequação das atribuições legais das instituições com a sua capacidade produtiva existente e potencial e com os recursos vinculados e disponíveis. A análise da capacidade e efetividade operacional das Instituições Públicas é fundamental para a melhoria da eficiência alocativa dos recursos públicos. A Avaliação do desempenho setorial (saúde, educação, saneamento, transportes, agricultura, meio ambiente, etc.) também vem sendo desenvolvida por meio dos Dossiês.

A partir das informações constantes do SIDOR, os departamentos de programas formulam e analisam as séries históricas das últimas execuções orçamentárias e o Departamento de Gerenciamento da Informação formula a série histórica da despesa de pessoal e da receita orçamentária, bem como suas projeções.

Com base nessas análises e informações são estabelecidas as metas e prioridades que constarão do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e os limites orçamentários para elaboração das propostas orçamentárias dos órgão setoriais de orçamento.

Papel do Congresso Nacional

Do ponto de vista alocativo o Congresso Nacional tem contribuído no sentido de garantir recursos para setores importantes - como educação, saúde, previdência e assistência social e transportes -, bem como no estabelecimento de critérios para sua utilização. De forma semelhante à sessão anterior, será utilizado os exemplos da educação e saúde

Educação

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”

No entanto, não havia critérios legais para a divisão de competências educacionais, problema resolvido com a promulgação da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que definiu melhor as atribuições dos entes federativos nos diferentes níveis de ensino - aos municípios foi atribuída a responsabilidade pela educação infantil e fundamental, e aos estados, pelo ensino médio - e criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que reorganizou todo o sistema de financiamento do ensino fundamental, canalizando mais recursos para a educação.

A Lei de Diretrizes e Bases - LDB detalhou ainda mais as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios. De acordo com a LDB, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, cabendo à União coordenar a política nacional de

educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, exercendo função normativa (estabelecendo as grandes linhas do sistema), redistributiva e supletiva (atuando com auxílios e subsídios para diminuir as desigualdades sociais e regionais).

A discussão em torno do tema educação continuou ao longo da década de 1990 até chegarmos ao marco mais recente no capítulo da história brasileira da educação que foi o Plano Nacional de Educação – PNE. Este plano esteve em discussão no Congresso desde 1997 e foi aprovado em 2001 pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Nele estão previstos os OBJETIVOS e as PRIORIDADES da educação.

Saúde

De acordo com a Constituição Brasileira, é competência comum para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cuidar da saúde, tendo o constituinte o cuidado de mencionar a obrigação de proteção e garantia às pessoas portadoras de deficiência, em resposta às reivindicações da sociedade. Ressalta-se, ainda, os dispositivos constitucionais que garantem a saúde como um direito de todos e dever do Estado e que definem a seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas assegurar, entre outros, os direitos relativos à saúde.

Até o ano de 1989, o sistema público de saúde no Brasil era caracterizado como extremamente centralizado no Governo Federal, composto por redes de atendimento separadas e não integradas, segmentado, na medida em que permitia acesso diferenciado a distintas categorias de trabalhadores, sem hierarquia, sem regionalização, sem sistemas de referência e predominantemente hospitalocêntrico.

Com a Constituição Brasileira e a publicação das Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90, as ações voltadas à implementação efetiva do SUS foram iniciadas, com a transferência do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) para o Ministério da Saúde. A partir desse momento o SUS foi implantando e regulamentando no país, segundo os princípios da universalidade, integralidade e equidade, e estruturado de forma descentralizada, hierarquizada e regionalizada.

Dessa forma, houve a integração das diversas redes e a descentralização progressiva da execução de serviços, passando o setor público de saúde no Brasil a ser composto por um única grande rede integrada por unidades próprias federais, estaduais e municipais, e por estabelecimentos privados por ele contratados, sob a gestão dos municípios e, excepcionalmente dos estados.

Dentro dessa estrutura, segundo a concepção do SUS, compete aos municípios, prioritariamente, o planejamento, a organização, o controle e a avaliação das ações e serviços de saúde, além da execução direta de serviços.

Aos estados compete a coordenação, a avaliação e o controle das unidades de referência e das redes hierarquizadas de serviços em seu território, bem como a

execução de ações em caráter complementar e cooperação técnica e financeira com os municípios.

E, à União compete a formulação, normatização e avaliação da política nacional de saúde, garantindo a unicidade do sistema em torno das suas diretrizes principais; o estabelecimento de normas e padrões para o controle da qualidade de produtos e serviços; a avaliação tecnologias e a promoção de sua incorporação; e a cooperação técnica e financeiramente aos estados e municípios.

Com o objetivo de concretizar os objetivos e princípios do SUS, sob a ótica da descentralização, o Ministério da Saúde adotou um novo modelo de gestão, na qual realiza cooperação financeira com as demais esferas da administração pública e entes privados, mediante transferências automáticas do Fundo Nacional de Saúde para os fundos legalmente instituídos pelos municípios, estados e Distrito Federal.

A Constituição de 1988, ao criar o SUS, determinou como fonte de financiamento para as áreas saúde, assistência e previdência social os recursos constantes do Orçamento da Seguridade Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No entanto, já em 1993, os recursos oriundos daquele Orçamento, alocados à Saúde, sofreram sensível redução. Diante do expressivo aumento dos benefícios previdenciários, os recursos arrecadados pelo INSS deixaram de ser repassados ao Ministério da Saúde, sendo exclusivamente destinados à cobertura dos gastos com a previdência. Os tributos vinculados ao financiamento da saúde, como a **Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)** e a **Contribuição para o Financiamento Social (COFINS)**, além de terem seus recursos disputados por outras áreas do Governo, sofreram com o quadro de recessão/estagnação da economia brasileira, principalmente até meados da década de 90.

A ausência de fontes estáveis de financiamento especialmente entre 1990 e 1994 foi um fator significativo de degradação da qualidade dos serviços, tanto nas unidades públicas, quanto nas privadas contratadas, que proporcionam o atendimento à saúde da população mediante remuneração advinda do setor público, de acordo com os serviços prestados.

A gravidade dos problemas de financiamento do SUS levou o Governo Federal a criar, em 1994, o **Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF)**, previsto para vigorar por dois anos. Em 1994 e 1995, dadas as restrições de suas fontes de financiamento, o Ministério da Saúde contou com recursos de empréstimos junto ao Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). Em 1996, o IPMF imposto foi recriado e rebatizado como **Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)**. A CPMF vigorou até 1998, quando foi prorrogada, com um aumento expressivo de sua

taxa (de 0,20% para 0,30% e depois de 0,30 para 0,38)¹², mas, desde então, deixou de ser fonte de recursos exclusiva da saúde.

Apesar de ter sido criada como uma fonte de recursos adicionais para a saúde, a CPMF não proporcionou o incremento esperado de recursos, em decorrência da redução da participação de outras fontes que tradicionalmente financiavam o setor. Além disso, apesar da expansão do sistema de saúde complementar (ou sistema privado de atenção à saúde), os procedimentos de alto custo¹³, mesmo da clientela segurada, continuaram a ser financiados, sem ressarcimentos, pelo sistema público.

Com isso o Congresso Nacional passou a pressionar a elevação de recursos para o setor saúde, passando a constar das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 1998, 1999 e 2000 a necessidade de acréscimo mínimo de 5%, na execução orçamentária em relação ao ano anterior.

A partir de 2001, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 – EC nº 29/2000 foram determinados os parâmetros mínimos de aplicação de recursos provenientes das três esferas governamentais para o setor saúde.

Os percentuais de vinculação são valores mínimos que deverão estar sendo aplicados até 2004, sendo que no exercício de 2000, a menor alíquota deverá ser de 7%, e até o final do período os valores serão 12% e 15% do produto das arrecadação dos impostos para estados e municípios respectivamente.

-

União: Até o exercício financeiro de 2004, a União deverá aplicar de 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde em 1999 acrescido de no, mínimo, 5% e do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB (Inflação+variação real do PIB).

- Estados: Até o ano de 2004, os Estados deverão estar aplicando em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% da base de cálculo composta dos impostos de sua competências e as transferências constitucionais - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA; Imposto de transmissão causa mortis e doação de bens e direitos; Imposto de renda incidente na fonte sobre rendimentos pagos, inclusive por suas autarquias e fundação; Transferência do Fundo de Participação dos estados (FPE); Transferência de 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI sobre exportações;

¹² A CPMF foi instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, com a alíquota inicial de 0,20%, destinada exclusivamente para o setor saúde. Atualmente a alíquota da CPMF é de 0,38%, com a seguinte destinação: 0,20% para a saúde, 0,10% para a previdência e 0,08% para o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza.

¹³ Durante a década de 90, observou-se uma alteração da pirâmide etária brasileira, o aumento da expectativa de vida da população gerou a necessidade de cada vez maior de se prestar atendimento a parcela da população idosa que carece de tratamento com custos e complexidades mais elevados.

deduzindo as transferências constitucionais feitas aos municípios – 50% do IPVA; 25% do ICMS; 25% do IPI sobre exportações recebido da União.

- **Municípios:** Até o ano de 2004, os municípios deverão estar aplicando em ações e serviços público de saúde, no mínimo, 15% da soma das seguintes receitas de Imposto sobre Serviços - ISS; Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - IPTU; Imposto de transmissão inter vivos; Imposto de renda incidente na fonte sobre os rendimentos pagos, inclusive por suas autarquias e fundações; Transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Transferência do Imposto Territorial Rural; Transferência do IPI sobre exportações; Transferência do ICMS; Transferência do IPVA.

Sétima Parte: INSUFICIÊNCIAS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Principais Desafios e Insuficiências

Apesar da melhoria processual e alocativa conquistada com a implementação do III PPA (2000-2003), ainda persiste grande hiato entre os resultados obtidos e o potencial que se pode obter a partir da integração plano-orçamento.

Tal espaço para evoluir deve-se, em parte, ao pouco tempo de vigência do novo modelo gerencial de planejamento e orçamento, o que dificulta a sua completa implementação, bem como o desenvolvimento e o amadurecimento processual. Portanto, qualquer avaliação deve considerar essas limitações.

Mesmo assim, algumas insuficiências e desafios do modelo de gestão por resultados podem ser destacados, os quais são apresentados a seguir.

Reavaliação

O primeiro aspecto a ser destacado refere-se à necessidade de reavaliar o plano e o orçamento, face à rapidez das mudanças do cenário macroeconômico e dos problemas sócio-econômicos.

Para o plano não servir apenas de diagnóstico situacional e de moldura da atuação estatal, o planejamento deve ser flexibilizado e integrado efetivamente ao processo orçamentário. A sociedade moderna exige que o planejamento se dê por fluxo, de tal forma que o orçamento seja planejado.

Na sistemática atual de revisão, as novas ações (projetos e atividades) são incluídas e modificadas por meio da lei orçamentária anual, enquanto a modificação da estrutura e

do conteúdo dos programas se dá por meio de projeto de lei de alteração do PPA, apreciado pelo Congresso Nacional concomitantemente com a proposta orçamentária.

A existência de duas formas de reavaliação, por si dificulta a integração plano-orçamento e a sua adaptação às mudanças. Ademais, tramitação paralela de duas peças orçamentárias dificulta a revisão do Plano, na medida em que o parlamentar visualiza objetivamente seus interesses políticos no orçamento.

O descolamento entre os valores do plano com as dotações constantes do orçamento é praticamente inerente à dinâmica temporal. O cenário econômico e social se altera ao longo do tempo e os parâmetros que serviram de base para o plano naturalmente diferem daqueles que são utilizados para a estimativa da receita e fixação da despesa (orçamento).

Após a aprovação do PPA e das respectivas leis orçamentárias, as reavaliações devem ocorrer de modo a conciliar os objetivos e resultados esperados no plano com as ações (produtos e metas), gerados a partir do orçamento.

Mesmo considerando os esforços realizados no sentido de integrar o plano e o orçamento, citados nos capítulos anteriores, os atuais mecanismos de reavaliação orçamentária, bem como de incorporação dos reflexos da programação anual sobre os resultados globais previstos no Plano não se mostram plenamente desenvolvidos e eficazes.

Retroalimentação

Conforme observado por Nerosky (2001), a sistemática de avaliação do programa, implícita no modelo gerencial, requer análise crítica de tal forma que possa contribuir para o aperfeiçoamento do próprio programa e para subsidiar oajuizamento do conjunto de programas em relação aos macroobjetivos do Plano, além de orientar a elaboração dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias (anexo de metas e prioridades) e a elaboração e execução dos orçamentos anuais. Tal complexidade é inevitável, dada a própria atuação estatal nos diversos setores da sociedade e a complexidade do processo de decisão inerente ao planejamento e ao orçamento públicos.

A retroalimentação das informações processuais das diversas fases do ciclo orçamentário é fundamental para a tomada de decisão e para a correção de rumos. Apesar do desenvolvimento técnico-processual observado nos últimos anos, o fluxo de informações geradas pelos sistemas de planejamento, orçamento, administração financeira e de controle interno precisa ser mais articulado, de forma que garanta a sua utilização tempestiva nos trabalhos realizados nas próximas fases do ciclo orçamentário.

Mesmo dentro do próprio sistema (como o de planejamento e orçamento) o fluxo de informações não vem sendo bem articulado. Apesar de todo o empenho realizado nos

últimos anos nesse sentido, ainda persiste um distanciamento entre a avaliação gerada a partir dos órgãos setoriais e do gerente de programa com a utilizada e centralizada na SPI e SOF.

Cite-se, por exemplo, o deficiente intercâmbio de informações entre os órgãos setoriais de orçamento e a SOF, durante a definição de limites e da programação da proposta orçamentária.

Outro exemplo, refere-se à interação entre os gerentes de programa e a SOF. A Medida Provisória nº 23, de 23 de fevereiro de 2000 estabelece que as informações dos programas serão disponibilizadas pelos gerentes à SPI, por meio magnético, quando solicitadas. Dessa forma, verifica-se que não há perfeita integração, devido à ausência de um fluxo regular de informações sobre os programas, o que prejudica a avaliação da execução das ações orçamentárias.

Uma das causas possíveis desse relativo isolamento é a ineficiente integração entre os diferentes sistemas informatizados, processo em curso com a implantação, a partir de abril de 2002, do SIORG - Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal, cujos dados estão sendo integrados às informações do SIASG (serviços gerais), SIAPE (pessoal) e SIAFI (arrecadação e execução da despesa fiscal) e SIDOR (orçamento). Tal situação cria entraves no fluxo de informações e na sua utilização. Até mesmo a legislação vigente teria de prever mecanismos institucionais mais eficientes de integração entre os sistemas de planejamento, orçamento, administração financeira e de controle interno.

O papel desempenhado pelo gerente de programa e pelos demais técnicos das carreiras do chamado ciclo de gestão é fundamental nesse processo de avaliação e retroalimentação.

A carência de técnicos especializados também prejudica a retroalimentação do sistema, problema que vem sendo minimizado a partir de 1996, com a realização de concursos públicos anuais para as carreiras do ciclo de gestão. A falta de garantia de um percentual mínimo de servidores dessas carreiras na direção e assessoramento dos órgãos setoriais responsáveis pelo planejamento, orçamento, administração financeira e controle, também prejudica a manutenção da memória das informações e da melhoria dos processos.

Identificação e Processamento dos Problemas

Conforme observado por Core (2000)¹⁴, nem sempre há uma vinculação consistente entre os programas concebidos e os problemas a serem resolvidos, com os indicadores representativos dos mesmos.

¹⁴ CORE, FABIANO GARCIA. "Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento". Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 2001/2002. p. 133.

Além da influência dos programas elaborados no modelo orçamentário anterior, desvinculados da identificação e do processamento dos problemas, há dificuldades políticas em assumir compromisso de resultados em termos de melhoria de indicadores: “... a determinação de indicadores é sempre uma tarefa complexa, com significativo viés acadêmico, e, como é fundamental para avaliação das ação pública, constitui-se, às vezes, em uma escolha politicamente delicada. Assumir compromisso de resultado em um contexto de elevada incerteza em que o governo é apenas parte da solução, é sempre uma decisão difícil.”¹⁵

A identificação dos problemas não é uma tarefa fácil, mas é fundamental para a efetividade e economicidade da ação pública. A não identificação das verdadeiras causas dos problemas pode levar o Estado a atuar excessivamente nas conseqüências (efeitos) dos problemas. Isso ocorre principalmente em setores que se encontram em situações emergenciais, como segurança pública e seca, o gera um ciclo vicioso de permanência do problema.

Autonomização da Ação Pública

No modelo de gestão pública brasileiro, de acordo Core (2000)¹⁶, “...ante as dificuldades institucionais relacionadas com a adoção estratégica de autonomização via descentralização organizacional, conforme proposto pela Reforma do Estado de 1995, optou-se pelo caminho de autonomizar-se mediante a transformação dos programas em unidades autônomas de gestão.”

Como não ocorreu modificação na estrutura administrativa, as atribuições do gerente têm conflitado com aquelas definidas para as unidades gestoras e, até mesmo, com as competências definidas para ministros de Estado e para responsáveis por órgãos públicos.

Na realidade, as unidades são responsáveis pela geração de produtos, enquanto o gerente é o responsável pela monitoração. Portanto, o gerente de programa deve auxiliar o(s) Ministro(s) de Estado - afeto(s) ao programa por ele gerido – a aferir o impacto da execução das ações orçamentárias na solução dos problemas e no alcance dos objetivos. “A saída talvez seja, dentro do princípio de um orçamento por produtos e resultados, enxergar, por enquanto, o gerente como aquele preposto do ministro com a responsabilidade pela cobrança dos resultados (*outcomes*) dos programas, avaliados em função de problemas resolvidos e com a ajuda de indicadores estabelecidos.”¹⁷

Acompanhamento Físico e Mensuração de Custos dos Bens e Serviços Públicos

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ CORE, FABIANO GARCIA. “Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento”. Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 2001/2002. p. 134

¹⁷ Ibidem.

O acompanhamento físico e a mensuração de custos e de preços dos bens e serviços ofertados para a sociedade por intermédio do orçamento público é muito complexa. Tal complexidade se impõe pelas próprias características dos produtos orçamentários e pelas diferenças regionais, geográficas, dentre outras.

As dificuldades em se apropriar custos públicos são impostas até mesmo em obras que teoricamente podem facilmente calculadas. Por exemplo, o custo do km de pavimentação de uma rodovia (Fernão Dias, São Paulo - Minas Gerais) pode variar em virtude das características geográficas e do custo da desapropriação da terra, etc. Também há dificuldades em mensurar os custos efetivos por ação orçamentária (custo/meta), por programa ou por setor de governo, na medida em que não se apropria as despesas de pessoal e encargos por produto gerado.

É evidente que o processo alocativo será mais eficiente quanto mais precisas forem as informações geradas a partir do acompanhamento físico-financeiro da execução das ações governamentais. As informações sobre o andamento dos projetos e atividades, das etapas previstas e realizadas e dos seus custos são fundamentais para gerar um valor consistente da dotação orçamentária e da quantificação das metas.

Apesar dos esforços do governo federal no sentido de determinar critérios e sistemas informatizados que possibilitem o acompanhamento físico-financeiro e o estabelecimento de custos públicos, as instituições responsáveis pela execução orçamentária, bem como os órgãos setoriais e central de planejamento e orçamento, nem sempre valoram seus orçamentos explicitando os critérios que geraram os valores e as quantificações das metas.

Em alguns casos as ações orçamentárias são amplas, com diversos subprodutos, o que dificulta a precificação e a quantificação e, em outros, mesmo nas ações que possuem produtos bem definidos, os valores e as respectivas metas são meramente referenciais ou janelas orçamentárias.

Tal processo vem sendo observado, em parte, por causa das restrições financeiras, que fazem com que os orçamentos espelhem os valores alocados no passado e não as reais necessidades. Com isso, grande parte das decisões alocativas dependem do processo decisório político posterior àquele realizado para a elaboração do orçamento, o que restringe o seu papel de planejamento.

Restrição Financeira da Programação Orçamentária

A restrição financeira, no início do exercício, sobre a programação da execução orçamentária da lei orçamentária prejudica o desempenho físico das ações (cumprimento das metas) e a consecução dos objetivos dos programas. Com isso o processo alocativo acaba por ser definido durante a execução orçamentária – a partir do estabelecimento, por Decreto, dos limites globais dos Órgãos e dos

descontingenciamentos -, o que reduz a importância do orçamento como instrumento de planejamento e de alocação dos recursos públicos.

Os contingenciamentos orçamentários e financeiros não vêm ocorrendo somente por causas exógenas que geram descompasso entre a arrecadação das receitas e a execução da despesa. Tanto o Poder Executivo como o Legislativo têm contribuído para elaborar orçamentos irrealistas, ao estabelecer receitas de difícil ou improvável realização, seja por pendência de aprovação legislativa ou por mudanças conjunturais que sabidamente levam à frustração. O primeiro encaminha a proposta utilizando de receitas condicionadas como uma forma de “pressionar” a sua aprovação legislativa, enquanto o último, com base em parâmetros mais recentes àqueles utilizados na proposta, reestima a receita, mas, normalmente, não expurga as fontes “podres”, especialmente aquelas incluídas na proposta para financiar despesas obrigatórias. Tal fato vem ocorrendo em relação à Proposta de Emenda Constitucional de Contribuição dos Servidores Inativos da União e, recentemente, com a Emenda Constitucional que prorroga a vigência da CPMF.

As chamadas receitas condicionadas distorcem o processo alocativo, especialmente quando suas fontes não se concretizam e estejam financiando despesas obrigatórias (benefícios previdenciários, pessoal, dentre outras.) e discricionárias essenciais (manutenção de serviços de saúde, educação, segurança, dentre outras). Essa situação gera a necessidade de comprimir gastos. Setores “protegidos” (social) são menos prejudicados, mas a expansão e o aperfeiçoamento da ação governamental são comprometidos (projetos), e, por consequência, os resultados desejados.

Atuação Legislativa

As insuficiências da atuação do Poder Legislativo, que afetam o processo de planejamento e orçamento, devem ser analisadas sob três aspectos.

O primeiro refere-se à competência constitucional de controle externo e de julgamento das contas do Presidente da República. Apesar de alguns avanços, especialmente na fiscalização e no bloqueio da execução das obras irregulares, o Congresso Nacional “delega” quase integralmente ao Tribunal de Contas da União - TCU o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e a apreciação do PPA e dos programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

O TCU, conforme determinação constitucional, aprecia as contas do Presidente da República após 60 dias do seu recebimento. No entanto, o Congresso Nacional chega a demorar anos para julgar essas contas, cuja avaliação se prende muito mais ao aspecto legal do que aos resultados programáticos. Dessa forma, o controle social é prejudicado e suas avaliações acabam não servindo tempestivamente para correção de rumos da política orçamentária.

O segundo relaciona-se com a aprovação de matérias sem o devido estudo do impacto orçamentário e financeiro e, em muitos casos, tendentes à criação de fundos, que vinculam recursos, enrijecendo o orçamento.

A Comissão de Finanças e Tributação tem a competência para examinar as matérias quanto aos aspectos financeiro e orçamentário públicos, à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, podendo apresentar parecer terminativo, ocasionando o encerramento da tramitação da proposição.

Seu papel tornou-se ainda mais relevante com a entrada em vigor da LRF. O § 1º do seu art. 17, que estabelece que todos projetos de lei que criarem ou aumentarem despesa de caráter continuado deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstrarem a origem dos recursos para seu custeio. Além disso, tais proposições devem atender, quando couber, o disposto nos arts. 14, 19, 20, 21 e 24 da citada Lei Complementar.

Para se dar maior efetividade a tal exigência legal, os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional deveriam regulamentar a forma de instruir os projetos de lei que necessitam da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a demonstração da origem dos recursos para seu financiamento.

O último aspecto diz respeito à aprovação das emendas ao projeto de lei orçamentária. A participação do Congresso Nacional, por vezes, manifesta-se em desacordo com as práticas orçamentárias em vigor. Cite-se, por exemplo, o desdobramento de ações por meio de subtítulos, que acaba por gerar alteração das respectivas finalidades e criação de mais de um produto mensurável, o que dificulta a quantificação das metas.

CONCLUSÕES

A recente experiência brasileira é única internacionalmente. Os efeitos alocativos decorrentes do modelo constitucional com três instrumentos (PPA, LDO e LOA) e da sistemática de elaboração e de gerenciamento do Plano, ligada à definição das diretrizes e à elaboração e execução do orçamento, visando a solução de problemas e o atingimento de resultados mensuráveis pelos indicadores, devem ser avaliados considerando seu o tempo de implementação e de maturação.

Conforme observado por diversos estudiosos em orçamento, “as reformas administrativas fracassam menos pela concepção e muito mais por falhas de implementação.”¹⁸ Portanto, independente do modelo orçamentário adotado, a maioria das insuficiências e dos desafios do processo político e institucional de planejamento e

¹⁸ CORE, FABIANO GARCIA. “Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento”. Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 2001/2002. p. 133.

orçamento brasileiro persistiriam. Antes de pensar em modificá-lo, é mais razoável aprimorá-lo.

Verifica-se, no entanto, que o atual modelo tem contribuído para mudar o foco do processo decisório, voltando mais para os objetivos e resultados das ações públicas do que para os meios de atingi-los. Conceber, processar e gerenciar bem os programas é fundamental para manter o foco nos problemas e evitar a atuação pública excessiva nos seus efeitos. Apesar desse processo ser político, torna-se necessário o subsídio técnico e os resultados concretos para dar consistência à argumentação política.

Os períodos consecutivos de choques externos e internos têm levado o governo brasileiro a tomar medidas de contenção de gastos públicos, o que naturalmente prejudica os resultados de longo prazo previstos no Plano Plurianual. Nesse contexto fortaleceu-se a função orçamentária de controle do equilíbrio financeiro, além do político, fato consagrado com a entrada em vigor da LRF.

Tal Lei representa um marco na gestão pública brasileira, pois não há Estado, principalmente em países em desenvolvimento, que consiga manter o equilíbrio macroeconômico de longo prazo com desequilíbrio estrutural nas finanças públicas. Orçamentos deficitários em termos de resultados primário e nominal, com conseqüente adiamento do pagamento de compromissos financeiros, geram desconfiças tanto em relação à capacidade de endividamento quanto à solvência do Estado.

O desafio de elaborar um orçamento realista ainda permanece, especialmente do ponto de vista da sua elaboração e execução, para que nele sejam refletidos, com o máximo de exatidão, os objetivos da política fiscal, tanto em termos do resultado financeiro pretendido quanto de prioridades nas ações de governo.

Bibliografia

CORE, FABIANO GARCIA. *O Processo Orçamentário Brasileiro*. Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 1992.

CORE, FABIANO GARCIA. *Reforma Orçamentária*. Texto para Discussão Interna. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 1992.

CORE, FABIANO GARCIA. *Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento*. Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 2001/2002.

BRASIL, *Constituição Federal de 1988*, com alterações posteriores até 2001.

BRASIL, Congresso Nacional, *Parecer Preliminar ao PL N.º 32, de 2001 – CN – Proposta Orçamentária para 2002*.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, *Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN*, com alterações posteriores

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, *Regimento da Comissão Mista de Orçamento: Resolução nº 1, de 2001-CN.*

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal, *Dossiês 2002.*

Brasil. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal, *Manual Técnico de Orçamento 2000.* “Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2000”. Brasília, 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. “A Evolução do Planejamento no Brasil”. Brasília, 1999.

BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101 de 2001.*

GIACOMONI, JAMES. *Orçamento Público*, 3ª edição, Editora Atlas, 1989.

MACHADO JR., JOSÉ TEIXEIRA. *Experiência de Orçamento-Programa no Brasil.* Revista ABOP 8, p.40-73. Brasília, 1977.

MALDONADO SANCHES, OSVALDO. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*, Editora Prisma, 1997.

SCHICK, ALLEN. “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management”. World Bank Institute, April 1999.