

# UNIDADE 5

## EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender onde e por que surgiu o Orçamento Público;
- ▶ Discutir o processo de transformações pelas quais o Orçamento Público passou desde sua emergência até os dias atuais;
- ▶ Identificar que objetivos o atual modelo de Orçamento Público não é capaz de atender; e
- ▶ Investigar os principais desafios que se colocam aos estudantes do processo orçamentário para criar uma estrutura e um processo de Orçamento Público mais adequados.



# O ORÇAMENTO COMO PROCESSO EVOLUTIVO

Caro estudante,

Depois de havermos adquirido familiaridade com o Orçamento Público, vamos, nesta última Unidade, voltar ao ponto inicial de nossa disciplina e refletir: qual é o propósito disso tudo? Por que investimos nosso tempo em todo esse processo de orçamento? Na primeira Unidade, vimos que o orçamento é importante porque é por meio dele que se materializam as ações governamentais. Mas, por que é assim? Por que as ações têm que passar pelo orçamento? Qual é o benefício disso? Nesta Unidade, vamos verificar que o Orçamento Público tem uma razão de ser sociopolítica, que se manifesta em um processo histórico. O Orçamento Público surgiu em determinado momento da história humana, para resolver determinado problema, e vem se modificando ao longo do tempo para resolver outros problemas. Se ele é um processo evolutivo, surgem outras indagações: em que momento dessa evolução nós estamos agora? Nosso modelo de orçamento precisa de modificações? Que desafios ainda precisam ser perseguidos para se ter um modelo de orçamento considerado ideal, ou próximo ao ideal?

Veremos que essas perguntas ainda não têm respostas acabadas, o que nos abre um campo fértil para discussões e uma “belíssima avenida” para futuros trabalhos de pesquisa.

Agora que nos familiarizamos com o Orçamento Público, vamos voltar ao ponto inicial de nossa jornada e indagar novamente: por que precisamos de um Orçamento Público? Na primeira Unidade, vimos que o orçamento é importante porque é por meio dele que se materializam as ações governamentais. Mas, por que é assim? Por que as ações têm que passar pelo orçamento? Qual é o benefício disso?

Para responder a essas questões, considere as duas situações seguintes:

- ▶ Você está autorizado a falar ao celular no meio de uma sessão de cinema? Não. Apesar de não haver nenhuma lei proibindo pessoas de fazerem isso, se o fizerem, provavelmente levarão uma vaia ou ouvirão reclamações das pessoas presentes.
- ▶ Você está autorizado a conduzir seu veículo pela faixa de pedestres durante a passagem de um transeunte? Não. Você poderá ser multado pelas autoridades de segurança pública, se transgredir a regra, ou receber um sinal de agradecimento do pedestre, se respeitá-la.

Pois bem. A sociedade em que vivemos é composta de pessoas que agem de acordo com determinadas regras de conduta – formais ou informais. Essas regras são denominadas, na literatura acadêmica, de instituições. As instituições são as regras, tidas como legítimas pelos indivíduos, que definem o que os indivíduos e organizações podem fazer, bem como os incentivos e as sanções de cada conduta.

Sendo assim, podemos afirmar que o sistema orçamentário é uma instituição. Ele foi criado para definir as regras de gestão dos recursos públicos, de modo a respeitar e atender os interesses da coletividade.

*Você pode estar se perguntando: como e por que essa instituição foi criada?*

Vamos entender: houve uma época em que não havia nenhuma regra definida em relação ao poder de arrecadação de recursos da sociedade pelos governantes, nem sobre a forma de aplicação desses recursos. Na baixa Idade Média, por exemplo, sempre que um rei decidia fazer uma grande obra ou se via em dificuldades financeiras para custear uma guerra, ele estabelecia, unilateralmente, um tributo e o impunha aos habitantes do reino. São vários os exemplos de revoltas motivadas ou agravadas pelos excessos de tributação dos

reis (Revolução Gloriosa, na Inglaterra; Revolução Francesa; guerra de independência, nos EUA; Inconfidência Mineira, no Brasil etc.).

Em resposta aos excessos dos governantes, surgiu a ideia de se estabelecerem regras para disciplinar os assuntos de interesse coletivo, entre os quais a criação de impostos e sua aplicação. Esse regramento seria feito pelo colegiado de representantes da sociedade, que conhecemos hoje como poder legislativo, o qual teria suas prerrogativas sensivelmente fortalecidas com a instituição formal do Orçamento Público. Até hoje, a aprovação, o monitoramento, a fiscalização e a avaliação do Orçamento Público estão entre as principais funções do poder legislativo, sendo esse poder tão mais forte quanto mais efetivamente participe do processo orçamentário.

Na Idade Moderna, o primeiro país a estabelecer regras orçamentárias foi a Inglaterra, cuja Constituição passou a incluir o seguinte dispositivo:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (MAGMA CARTA, 1215, art. 12, tradução da autora).

Portanto, considerando-se a expressão “conselho comum”, existente na citação anterior, que significa “parlamento” ou “Poder Legislativo”, ou seja, os representantes dos cidadãos, o rei só poderia criar e arrecadar um tributo se tivesse a prévia autorização do Poder Legislativo. Vemos, assim, que o Orçamento Público surgiu como instrumento de controle dos poderes dos governantes.

Contudo, perceba que, nesse momento, ainda não havia a separação entre as finanças do rei e as finanças do Estado, já que era o rei quem decidia o que fazer com os tributos arrecadados. Essa separação ocorreu paulatinamente, à medida que o Poder Legislativo foi estabelecendo requisitos para o planejamento, a organização e a demonstração das contas públicas. Além dos excessos de arrecadação de tributos, outros problemas vão se colocando no sistema político

e demandando que o orçamento se modifique para solucioná-los. Por exemplo: o governante pode decidir unilateralmente que aumentar o efetivo de soldados é mais importante do que aumentar o efetivo de médicos? Ao dar resposta negativa a essa pergunta, o Poder Legislativo estabelece regras para os gastos do governo e, conseqüentemente, passa a necessitar de um modelo de Orçamento Público que demonstre não apenas o que está sendo arrecadado, mas também como esses recursos estão sendo gastos.

A experiência inglesa se difundiu, somada a de outros países que também se tornaram referência em matéria orçamentária, como França e Estados Unidos.

Esse processo de amadurecimento institucional foi bastante lento, tendo levado mais de cinco séculos para chegar a um modelo de orçamento plenamente desenvolvido. Apenas em 1822 é que o Poder Executivo da **Inglaterra** apresentou ao parlamento um demonstrativo detalhando as receitas e despesas para o exercício.

Mas as transformações do orçamento não pararam por aí. A legislação orçamentária e as organizações que tratavam do Orçamento Público foram sofrendo modificações e se ampliando à medida que a sociedade industrial moderna se tornava mais complexa e as despesas governamentais se ampliavam.

Particularmente ao longo do século XX, o crescimento das despesas públicas foi marcante em praticamente todos os países – desenvolvidos e subdesenvolvidos. Enquanto o governo dos EUA, por exemplo, gastava 6,5% do PIB em 1890, esse percentual alcançou 35% na década de 1990 (GIACOMONI, 2008, p. 3). No Brasil, a participação do Estado no PIB saltou de 17% em 1947 para 47,5% em 1980.

Desse modo, podemos afirmar que crescimento das despesas públicas significa elevação da carga tributária ou do endividamento público para financiar tais gastos. Ou seja, tanto a carga tributária quanto à dívida do setor público cresceram substancialmente ao longo do tempo, com diversos efeitos sobre a economia e a sociedade. Veja alguns desses efeitos:

- ▶ O crescimento da carga tributária significa a retirada de recursos das mãos das pessoas e empresas para as mãos do governo, reduzindo a capacidade de investimentos do setor privado.

- ▶ Os tributos fazem parte dos custos de produção das empresas. Logo, se os tributos se elevam, os preços das mercadorias tendem a aumentar, alimentando a inflação e reduzindo o poder de compra das pessoas.
- ▶ Quando o governo eleva os tributos de forma seletiva, ou seja, fazendo-o incidir sobre determinadas atividades apenas, ele reduz a lucratividade desses setores e, conseqüentemente, incentiva a migração de investimentos para outros setores e atividades.
- ▶ Se, em vez de aumentar impostos, o governo opta por tomar empréstimos para financiar os seus gastos, ele aumenta sua capacidade de fazer gastos no presente, mas reduz a capacidade de gastar no futuro, pois terá que retirar, de suas receitas futuras, o montante necessário para pagar os juros da dívida contraída.
- ▶ Como o aumento dos tributos, o aumento da dívida pública também transfere recursos das pessoas e empresas para as mãos do Estado, reduzindo a capacidade de investimentos do setor privado.
- ▶ Além disso, como o dinheiro emprestado ao governo é operação que, regra geral, rende juros com baixo risco e esforço, o endividamento público desvia recursos de atividades produtivas que geram emprego, renda, bens e serviços na economia.

*Observando a Tabela 1, você percebe que a participação do governo nas contas nacionais aumentou ou diminuiu ao longo do tempo? Por quê?*

Tabela 1: Evolução da carga tributária e da dívida pública (% PIB)

Ano	Relação Dívida / PIB	Carga tributária
1994	30,01 %	27,90 %
1995	30,58 %	23,40 %
1996	33,28 %	28,60 %
1997	34,35 %	28,60 %
1998	41,71 %	29,70 %
1999	48,68 %	31,80 %
2000	48,78 %	32,50 %
2001	52,63 %	33,90 %
2002	55,50 %	35,50 %
2003	57,18 %	34,90 %
2004	51,81 %	38,10 %

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Por outro lado, crescimento dos gastos públicos significa expansão da infraestrutura (transportes, energia, comunicações, saneamento etc.), da prestação de serviços governamentais (educação, saúde, segurança pública e outros) e da concessão de benefícios públicos (transferência de renda, bolsas de estudo, auxílio-doença etc.), que são demandas feitas pela sociedade. Veja os mapas da Figura 11.

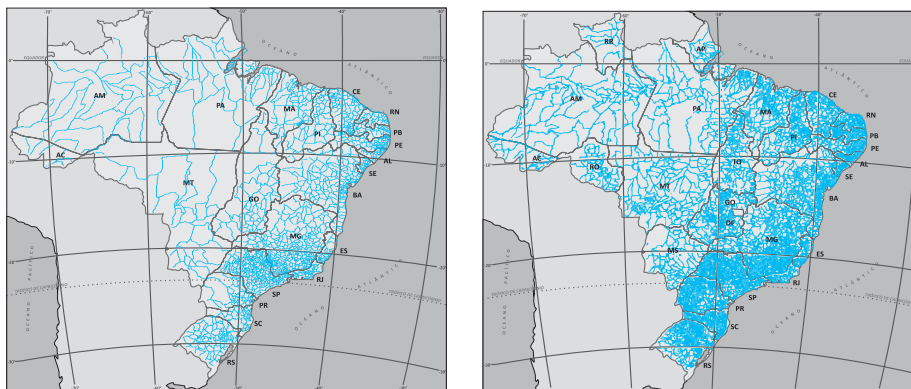


Figura 11: Evolução da malha viária terrestre dos municípios  
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000)

Logo, não é difícil percebermos que um dos principais dilemas da economia moderna é encontrar o equilíbrio entre os benefícios gerados pela atuação do Estado e os custos arcados pela sociedade



para prover as fontes de financiamento desses gastos. Nesse contexto, faz toda diferença ter um instrumento que deixe claro à sociedade os termos desse dilema. Esse instrumento é o Orçamento Público.

*Em meio a tantas controvérsias que rodeiam essa questão: qual é o tamanho do Estado de que precisamos?*

Sobressai o consenso de que, qualquer que seja o nível de gastos realizado pelo Estado, haverá sempre demandas não atendidas, devendo os recursos colocados à disposição do Estado serem utilizados com a máxima eficiência e eficácia.

Em suma, partimos de um modelo de orçamento que objetivava apenas controlar a capacidade dos governantes de arrecadar tributos e migramos, paulatinamente, para modelos que vão se tornando mais complexos para atender a necessidade de se evidenciar o planejamento de ações, as decisões de gastos e os resultados produzidos pelo governo.

O Orçamento Público não é apenas uma formalidade para se viabilizar a realização de ações – é um instrumento que foi se desenvolvendo ao longo do tempo para apoiar um valor sociopolítico fundamental: a gestão transparente e democrática dos recursos públicos.

*Em que ponto da evolução do Orçamento Público nos encontramos hoje?*

Quando o Orçamento Público foi criado e começou a ser difundido, a preocupação central era, como vimos, com o controle do montante de receitas arrecadadas e de gastos realizados pelo governo. Naquele contexto, desenvolveu-se o que hoje chamamos de

**orçamento tradicional.** O orçamento tradicional, conhecido como **lei de meios**, estipulava tetos orçamentários para cada unidade administrativa do governo e detalhava os objetos de gasto (pessoal, equipamentos etc.). Via-se o orçamento como um processo contábil, com foco no controle.

Já no início do século XX e particularmente após o advento da crise econômica de 1930, considerada a pior crise do capitalismo moderno, as autoridades passaram a reconhecer que o Estado tinha um papel importante a desempenhar na promoção do desenvolvimento econômico, devendo adotar políticas fiscais ativas (gastos públicos para gerar emprego e renda) e políticas regulatórias para disciplinar o funcionamento do mercado. Nesse novo cenário, o Orçamento Público passava a ser instrumento não apenas de controle dos gastos, mas também de execução da política fiscal.

Para desempenhar esse papel, o orçamento precisava detalhar com maior apuro a natureza econômica dos gastos, seus objetivos e metas e suas fontes de financiamento. Desenvolveram-se, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, diversas alternativas de elaboração orçamentária, das quais emanaram e se difundiram uma nova classificação econômica e funcional das despesas, bem como a estrutura orçamentária por programas e projetos, que aproximava orçamento e planejamento. O novo modelo, conhecido como **orçamento por programas**, representou um importante passo no aprimoramento da programação de gastos, por permitir a explicitação de custos e produtos e a discussão da relação custo/benefício das alternativas de ação.

A partir da década de 1970, quando as crises econômicas passaram a se manifestar em situações de excessivo endividamento por parte dos governos e dificuldades de elevação da carga tributária, passa-se a reconhecer que, ao invés de aumentar os gastos, o governo precisa gastar **melhor**. Ganha destaque a ideia de que o orçamento por programas precisa ser aperfeiçoado rumo ao um **orçamento por resultados ou orçamento de desempenho**, que coloque em relevo não o que o governo gasta, mas o que o governo realiza. O orçamento por programas, não obstante explicita os objetivos a serem alcançados pela atuação governamental, organiza-se segundo

a lógica de “insumos fornecidos/produtos gerados”, sem elementos que permitam auferir os resultados efetivamente alcançados pelas despesas realizadas.

O novo desafio, portanto, passa a ser o de fazer o orçamento contemplar dimensões importantes do processo de políticas públicas, como o planejamento estratégico e a avaliação de resultados e impactos.



Figura 12: Novas dimensões necessárias ao modelo orçamentário

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Observe que, no processo de aperfeiçoamento do modelo orçamentário, não se trata de substituir um valor (controle) por outro (resultados), mas de desenvolver um modelo que contemple e compatibilize cada um dos valores adquiridos ao longo da história: planejamento dos fins, controle de meios e avaliação dos resultados.

### *E no Brasil, como surgiu e evoluiu o orçamento?*

A primeira lei orçamentária brasileira foi editada em 1827, ainda no período monárquico. Contudo, devido a dificuldades de capacidade administrativa, logística e infraestrutura, não chegou a ser implementada. Somente em 1831 passa-se a ter a primeira experiência brasileira de orçamento, como pode ser observado na Figura 13.

A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891 sob regime democrático, conferia ao parlamento poderes para elaborar a proposta de orçamento e tomar as contas do Poder Executivo. Nesse mesmo contexto, cria-se o Tribunal de Contas da União, que é, até hoje, um dos principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo no exercício do controle externo.

Cerca de quatro décadas depois, em 1934, promulga-se nova Constituição, que centraliza as funções de Estado no Poder Executivo, incluindo-se aí a elaboração da proposta orçamentária. Ao Congresso Nacional, atribuiu-se a função de discutir e aprovar o orçamento e julgar as contas do Presidente da República.

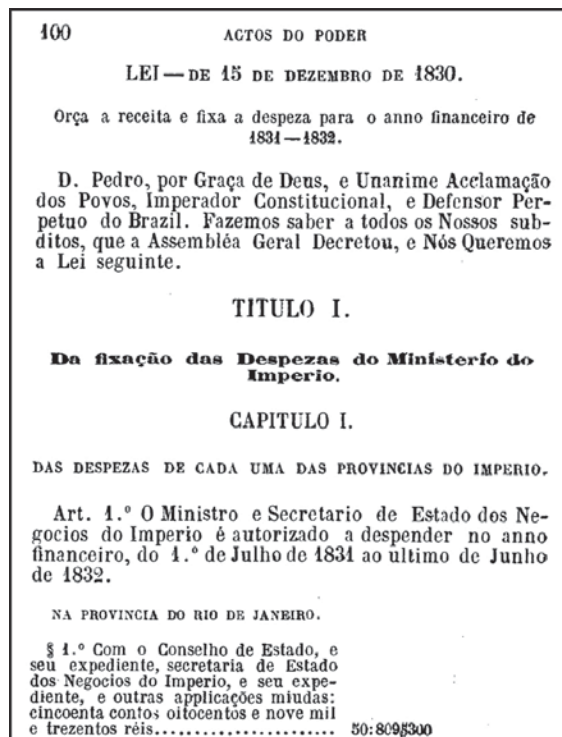


Figura 13: Fragmento da primeira lei orçamentária brasileira  
Fonte: Collecção das Leis do Império do Brazil (1876)

De modo geral, a partir daí haverá certa alternância entre as Constituições no que concerne às prerrogativas do poder executivo e do poder legislativo em iniciar, alterar e aprovar matéria orçamentária.

Mesmo durante a vigência de Constituições que conferiam ao Parlamento a iniciativa de elaborar o orçamento, como é o caso da Constituição de 1937 e 1967, o orçamento era, na prática, elaborado e decretado pelo Presidente da República.

Veja o seguinte dispositivo da Constituição de 1967 sobre as emendas do Congresso Nacional aos projetos de lei orçamentária:

Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou


programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo. (BRASIL, 1967).

*Se não podia modificar o montante, a natureza ou o objetivo das dotações dos órgãos e programas, qual a relevância de se apresentar emendas ao orçamento?*

Poucos eram os incentivos existentes para que os parlamentares se engajassem em um processo de aprendizado e de consolidação de entendimentos sobre o Orçamento Público.

Essa cultura política, que também implicava hipertrofia do Poder Executivo em matéria orçamentária, explica por que a atuação do Poder Legislativo (Congresso Nacional, assembleias estaduais e câmaras de vereadores) ainda é tímida nessa matéria, não obstante a Constituição de 1988 ter-lhe dado amplos poderes para alterar e fiscalizar o orçamento. O desinteresse e a baixa capacidade institucional e organizacional de lidar com o orçamento constituem uma herança com a qual temos que lidar ainda hoje.

Voltando a nossa história, em 17 de julho de 1940 foi editado o **Decreto-Lei n. 2.416**, que veicula o primeiro código orçamentário brasileiro. Esse decreto-lei trazia classificações para despesas e receitas e regulamentava os procedimentos de autorização dos gastos e escrituração das contas. Um ponto interessante a observar, que revela estarmos, naquele momento, sob um modelo de orçamento tradicional, é o fato de o processo orçamentário ter sido concebido como um processo contábil, a ser conduzido primariamente por contabilistas. Na verdade, a codificação constante do decreto-lei apenas converteu em norma legal resoluções aprovadas pela 2ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários. O foco predominante era no controle, particularmente no cumprimento de tetos orçamentários estabelecidos por órgão e por tipo de despesa (pessoal, equipamentos, etc.). As classificações eram estruturadas em objetos de gasto pormenorizados.



Conheça este decreto-lei acessando <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De12416.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De12416.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

O modelo orçamentário sofrerá modificações marginais até a edição da Lei n. 4.320/64. Essa lei representou um enorme avanço na concepção e organização do Orçamento Público no Brasil, tendo sido recepcionada pela Constituição de 1988, orientando até hoje os princípios orçamentários e a execução da despesa.

A Lei n. 4.320/64 trouxe não apenas a concepção do orçamento por programas, como também vários outros elementos inovadores, sinalizando para a adoção de um modelo de orçamento de desempenho. O foco predominante era na gerência das ações, nos custos incorridos e nos resultados a alcançar. Para tanto, propunha que se adotassem mensurações que possibilitassem a avaliação de desempenho das atividades, além da adoção de demonstrativos mais sintéticos, ao nível do elemento de despesa, dando mais flexibilidade ao gestor público.

Contudo, a substituição do Decreto-Lei n. 2.416/40 pela Lei n. 4.320/64 não teve o condão de alterar o processo decisório relativo à despesa pública. Permaneceu um acentuado viés jurídico e contábil na elaboração e gestão do orçamento, que só recentemente começamos a alterar. Isso mostra que

[...] a existência de uma lei não é suficiente para mudar o comportamento administrativo calcado mais no controle formal da despesa do que na aferição dos bens e serviços públicos efetivamente disponibilizados à sociedade. (CORE, 2004).

Além de alterar a legislação, é preciso criar capacidade organizacional, competências e tecnologias para se promover as mudanças desejadas.

*Mas qual é o modelo de orçamento que queremos?*

Há três princípios que norteiam a busca de aprimoramento do processo orçamentário e das estruturas de gestão das políticas públicas hoje:

- ▶ eficiência da máquina governamental;
- ▶ efetividade das políticas públicas; e
- ▶ qualidade do gasto.

Para tanto, o desafio consiste em se buscar um modelo de planejamento, governança e gestão voltados para resultados, visando a transcender o mero controle de insumos.

Atualmente, um dos principais problemas do processo orçamentário, no que respeita sua contribuição para o desenvolvimento humano e social no Brasil, reside no descasamento entre o processo de elaboração e execução do orçamento, de um lado, e o processo de elaboração e execução das políticas públicas, de outro. Veja o exemplo desse descasamento.

Em setembro de 2000, por ocasião da Cúpula do Milênio, 191 países assinaram a **Declaração do Milênio**. Com base nessa declaração, a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou a estratégia de desenvolvimento humano consolidada nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

- ▶ Objetivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome.
- ▶ Objetivo 2: Alcançar o ensino primário universal.
- ▶ Objetivo 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher.
- ▶ Objetivo 4: Reduzir a mortalidade infantil.
- ▶ Objetivo 5: Melhorar a saúde materna.
- ▶ Objetivo 6: Combater o HIV/AIDS e outras enfermidades.
- ▶ Objetivo 7: Garantir a sustentabilidade do meio ambiente.
- ▶ Objetivo 8: Fomentar uma associação mundial para o desenvolvimento.

Como **signatário\*** da Declaração do Milênio, o governo brasileiro instituiu grupos de trabalho com cerca de 200 especialistas de 17 ministérios e de 14 agências do Sistema Nações Unidas, para tratar dos diversos temas da Declaração. Deliberou-se, por exemplo, que o governo brasileiro iria perseguir as seguintes metas:

Para saber mais sobre essa declaração, acesse: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 11 out. 2011.


\***Signatário** – que ou aquele que assina ou subcreve um texto, um documento etc. Fonte: Houaiss (2009).

- ▶ Reduzir a 25%, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 US\$ *per capita* por dia.
- ▶ Erradicar a fome até 2015.
- ▶ Garantir que, até 2015, todas as crianças do país concluam o ensino fundamental.
- ▶ Promover, na Rede do Sistema Único de Saúde, cobertura universal por ações de saúde sexual e reprodutiva até 2015.
- ▶ Até 2015, ter detido o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero, invertendo a tendência atual.
- ▶ Até 2015, ter reduzido a incidência da malária e da tuberculose.
- ▶ Até 2010, ter eliminado a hanseníase.

O Governo Federal já publicou três **Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**, em 2004, 2005 e 2007. Ocorre que a estrutura atual do PPA não permite identificar, nem quantificar, os gastos do Governo Federal alocados para a consecução desses objetivos. Não constou dos Relatórios Nacionais qualquer referência aos recursos investidos pelo Governo Federal para atingir as metas por ele mesmo instituídas. Assim, um desafio que se apresenta para o país é refletir nos planos de governo o esforço orçamentário para alcançar os Objetivos do Milênio.

A manifestação mais clara do descasamento entre orçamento e políticas públicas é o fato de que, na maior parte dos órgãos públicos, esses dois processos são tratados por unidades administrativas separadas, havendo uma unidade de planejamento, uma unidade de orçamento e unidades que tratam da execução finalística das políticas – com pouca integração entre eles.

**Desafio da integração: integrar planejamento, orçamento e execução das ações governamentais.**



Para acessar aos Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, clique no link *Assessoria Direta ao Governo – Objetivos do Milênio*, no sítio: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1235&Itemid=68](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1235&Itemid=68)>. Acesso em: 11 out. 2011.



Quando o foco da ação governamental é a resolução de um problema e a produção de impactos sobre determinada situação, faz-se necessário adotar estratégias que, via de regra, abarcam ações que estão sob a alçada de órgãos distintos. Por exemplo, a melhoria do desempenho escolar de estudantes carentes requer ações não apenas de educação e cultura, mas também de saúde e assistência social. A dificuldade de se promover trabalho cooperativo eficiente entre diferentes órgãos e unidades administrativas é o que se conhece hoje como problema da transversalidade.

**Desafio da Transversalidade:** garantir trabalho cooperativo eficiente entre diferentes unidades administrativas.

Outro problema reside na superposição de responsabilidades e ações entre os três níveis de governo, em alguns casos, e na falta de definição sobre os responsáveis pelo tratamento de determinados problemas, em outros casos. Mesmo quando as responsabilidades estão definidas, seria desejável o estabelecimento de sinergias entre esferas de governo, de modo a maximizar a troca de conhecimentos, tecnologias e outros recursos. Um dos mecanismos recentemente adotados para tratar essa questão é a celebração de consórcios públicos. Os consórcios públicos, regulamentado pela Lei n. 11.107/05, são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área (tratamento de lixo, saneamento básico, saúde, abastecimento, projetos urbanos etc). Já há inúmeros consórcios em funcionamento, principalmente entre municípios, cujo andamento e resultados precisam ser acompanhados e estudados.

**Desafio da Cooperação:** integrar esforços de alocação de recursos nos três níveis de governo: União, Estados e municípios.

As inovações tecnológicas, organizacionais e normativas, contudo, pouco fazem por si mesmas. Não adianta inovar se as pessoas que vão operar essas inovações não estiverem preparadas para isso. Ao contrário, quando as pessoas estão motivadas e capacitadas a atender aos desafios, os resultados são surpreendentes mesmo sem alterações estruturais importantes. Para tanto, faz-se necessário empreender ações para profissionalizar e capacitar continuamente a força de trabalho, promover a criação e o gerenciamento de carreiras pensadas em perspectiva estratégica, introduzir e difundir a lógica de gestão por competências para melhor alocação e uso dos talentos e implementar sistemáticas de incentivo e responsabilização.

**Desafio da Gestão: investir em pessoas e capacidade de gestão.**

Chegado ao final de nossa discussão, caro estudante, é importante que você atente para dois aspectos fundamentais.

O primeiro é que as instituições e organizações orçamentárias que vigoram hoje – como a legislação de finanças públicas, os sistemas de informação, as práticas de planejamento, as comissões de orçamento do legislativo, os instrumentos de avaliação e controle, entre outros – são inovações muito recentes no contexto institucional brasileiro, a maior parte das quais datando da década de 1960 ou posterior. Isso quer dizer que ainda há muito a fazer no que diz respeito à compreensão e ao aperfeiçoamento dessas instituições e organizações, sobretudo no nível dos municípios.

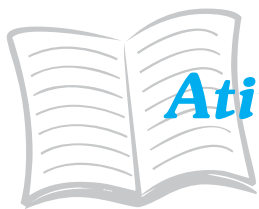
O segundo aspecto é que os gestores públicos têm um papel ativo fundamental a desempenhar no processo de aperfeiçoamento de nosso modelo orçamentário, particularmente no tocante à ampliação da transparência e à pesquisa e desenvolvimento de novas práticas de planejamento, gestão e avaliação orçamentária.

# Resumindo



Nesta Unidade, aprendemos a reconhecer os principais eventos da execução orçamentária e a utilizar as classificações orçamentárias como informações que auxiliam a análise, gestão, avaliação e controle da despesa. Vimos que, após a definição do cronograma de desembolso e programação financeira para os órgãos, a execução da despesa se inicia pela realização dos procedimentos licitatórios, passando em seguida para o empenho, a liquidação e o pagamento dos credores. Muitas vezes a despesa é realizada por meio de transferências de recursos a outros entes, mediante a celebração de convênios e contratos de repasse, que aprendemos a reconhecer e, no caso da União, a acompanhar eletronicamente.

Todos esses conhecimentos adquiridos, contudo, são meramente instrumentais para se alcançar aquilo que de fato importa: a obtenção de resultados efetivos para os problemas subjacentes ao planejamento orçamentário. Isso nos conduziu à última parte desta Unidade, relativa aos procedimentos e canais de avaliação e controle da gestão orçamentária. Vimos que esse controle se exerce, de forma investigativa, e não meramente formal, por meio das instâncias de controle interno, externo e social. O aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação e controle retroalimentam os processos de planejamento, elaboração e execução orçamentária, contribuindo para o alcance da gestão pública que todos almejam.



## Atividades de aprendizagem

Para saber se você entendeu o que foi apresentado até aqui, responda às atividades propostas. Caso tenha alguma dúvida, faça uma releitura atenciosa dos conceitos ainda não entendidos ou, se necessário, entre em contato com seu tutor.

1. Em 2000, o Governo Federal adotou nova metodologia de elaboração e gestão do PPA. Pesquise que inovações foram introduzidas e elabore um breve ensaio sobre a relação entre essas inovações e o objetivo de se instituir uma gestão orçamentária por resultados.
2. Escolha um dos desafios discutidos nesta Unidade e mostre como ele se aplica ao processo orçamentário. Em que a superação desse desafio favoreceria a qualidade do gasto público?
3. Historicamente, tem havido muita controvérsia sobre o quanto o governo deveria expandir seus gastos. Alguns consideram que o governo gasta demais e inibe a atuação do setor privado. Outros acham que os gastos do governo induzem ao crescimento econômico. Pesquise em jornais e sítios eletrônicos e identifique duas opiniões divergentes sobre esse assunto. Que razões cada autor defende como embasamento ao que pensa? Que opinião você, estudante, tem sobre o tema?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caro estudante, chegamos ao final desta disciplina.

Como você pôde observar, abordamos uma das tarefas mais importantes no gerenciamento operacional, alinhado às orientações políticas de governo, que consiste em cuidar do financiamento do plano estratégico de ações, considerando um conjunto de instrumentos definidos em arcabouço legal normativo integrado. Um dos instrumentos é o plano operacional, derivado do plano estratégico, com abrangência para o mandato do gestor do executivo. O controle desse plano não deve somente retroalimentar o plano estratégico, mas também embasar a definição dos recursos orçamentários necessários ao âmbito público.

Vimos ainda que o Orçamento Público, sua elaboração, aprovação e gestão exigem conhecimentos bastante aprofundados do ciclo orçamentário e também a implementação de um sistema de informações que o integre às etapas financeira e contábil do ciclo de gestão das receitas e despesas. Por estar sustentado em arcabouço legal formado pelas leis orçamentárias, esse instrumento está sujeito à gestão compartilhada de poderes distintos – Legislativo e Executivo – o que faz do orçamento um instrumento de sinalização concreta da capacidade governativa dos órgãos públicos.

Por fim, vimos que o embate político, mencionado anteriormente, deve ser acompanhado, se necessário, por revisão das políticas públicas vigentes e ampla disseminação de informações aos demais atores, em particular, à sociedade, para que o controle a ser exercido por ela esteja sustentado em definições atualizadas das prioridades do governo.

Não finalize seus estudos por aqui... Continue pesquisando para construir o seu conhecimento.

Foi um prazer enorme trabalhar com você ao longo desta disciplina.

Sucesso!

*Professora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos*



ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. Brasília, 2008.

ATLAS NACIONAL DO BRASIL. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. 1 atlas. Escalas variam; Divisão territorial brasileira 2005. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006. Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/Organizacao/Divisao\\_Territorial/](ftp://geoftp.ibge.gov.br/Organizacao/Divisao_Territorial/)>. Acesso em: 11 out. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Mensagem do Presidente. *In: Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Brasília, DF: MP, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Biblioteca Câmara dos Deputados. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil 1830*. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1876. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leisocericizadas/Leis1830vILeg.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira*. [2006?]. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/213>>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008a*. Dispõe sobre a gestão do plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/sigplan/decreton%C2%BA6601.htm>>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.142, de 28 de dezembro 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.452, de 20 de março de 1997*. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos municípios e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9452.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.768, de 14 de agosto de 2008b*. Dispõe sobre as diretrizes e a execução da Lei orçamentária de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/L11768.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11768.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.



\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.897, de 30 de dezembro de 2008c*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11897.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. 3. ed., 2010. v. 2 Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF\\_VolumeII\\_3edicao.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF_VolumeII_3edicao.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas Públicas: manual de procedimentos*. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 233 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de Orçamento (MTO)*. Versão 2010. Brasília, DF: MP, 2009a. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO\\_2010\\_VF6\\_de\\_190510.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I do § 1º do artigo 2º e § 2º do artigo 8º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001*. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Senado Federal (2009b)*. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/LOAM/Execucao?p\\_ano=2009](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOAM/Execucao?p_ano=2009)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Senado Federal (2009c). *Resoluções do Senado Federal*, v. 39. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2009.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Orçamento da União. *SIGA Brasil*. [2006]. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 11 out. 2011.

CORE, Fabiano. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: *Anais do IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado y da Administração Pública*. Madrid, 2-5 de novembro de 2004. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/34744428/Artigo-CLAD-2004-Reformas-orcamentarias-no-Brasil-uma-trajetoria-de-tradicao> >. Acesso em: 11 out. 2011.

COSTA, Marilene *et al.* Processo de Implantação do Orçamento Participativo em Campina Grande - PB. *Veredas FAVIP*, Caruaru, v. 2, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://veredas.favip.edu.br/index.php/veredas/article/viewPDFInterstitial/47/45>>. Acesso em: 11 out. 2011.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2008.

HOUAISS, Instituto Antônio Houaiss. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva, dez. 2009. 1 CD-ROM.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de negócios: mais de 6.000 termos em inglês e português*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida\\_publica/downloads/livro/livro\\_eletronico\\_completo.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.

TREVISAN, Antoninho Marbo *et al.* *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. Cotia: Ateliê Editorial, 2004. Disponível em: <<http://www.amaribo.org.br/mambo/images/stories/organizar/ocacnpdb3ed.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2011.



## MINICURRÍCULO

### Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Doutora em Políticas Públicas e Gestão para o Desenvolvimento pela Universidade de Manchester (2005) e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (1996). Atualmente é Consultora de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e professora da Escola Nacional de Administração Pública e da Fundação Getúlio Vargas. Tem experiência nas áreas de Economia, Planejamento, Administração Pública e Governança Eletrônica, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento e gestão de políticas públicas, transparência e controle social dos gastos públicos, soluções de tecnologia da informação para o setor público e avaliação de impacto de políticas sociais.

