

O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades*

*The budget elaboration and execution process
in Brazil: some of its peculiarities*

ROBERTO BOCACCIO PISCITELLI**

RESUMO: O artigo aborda a questão dos diversos custos da Administração Pública Federal brasileira – fiscal, monetária, das empresas públicas, e das instituições previdenciárias – o procedimento para elaboração, discussão, aprovação e – sobretudo – execução e respectiva avaliação. Procura mostrar claramente a dissociação entre custo e planejamento também com a falta de objetividade em estabelecer regras para a distribuição dos recursos. Em paralelo posiciona-se a fragilidade dos sistemas de acompanhamento e controle inviabilizando o cumprimento das finalidades, convencionalmente expressas na proposição, e não constitui para a reformulação dos princípios e métodos de trabalho até agora adotados.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento; previsão orçamentária.

ABSTRACT: The article touches the matter of the diverse costs on the Brazilian Public Federal Administration – fiscal, monetary, of the public enterprises, and of the social welfare institutions – the procedure for the elaboration, discussion, approval and – above all – execution and respective evaluation. It tries to show clearly the dissociation between the cost and planning also with the lack of objectiveness in establishing rules for the distribution of the funds. In parallel position the fragility of the systems of accompaniment and control unviable the accomplishment of the purposes, conventionally expressed in the proposition, and it doesn't constitute for the reformulation of the principles and methods of work adopted until now.

KEYWORDS: Budget; budget forecasting.

JEL Classification: H61; H68.

* O autor agradece a inestimável colaboração, pelas sugestões recebidas e a revisão efetuada, da dra. Lytha Spindola da Silva.

** Universidade de Brasília (UnB). Asa Norte, Brasília, DF.

CONCEITO DE ORÇAMENTO PÚBLICO. ORÇAMENTO-PROGRAMA¹

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na redução de seus projetos, se materializa através do orçamento público. Orçamento público é, por conseguinte, o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como os dispêndios a serem efetuados. Segundo o art. 16 do Decreto-lei n.º 200, de 25.2.1967, “em *cada ano* será elaborado um *orçamento-programa*, que *pormenorizará a etapa do programa plurianual* a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual” (os grifos são nossos). “*Toda atividade* deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa, ... “ – art. 18 (o grifo também é nosso). Assim, se por um lado o planejamento se traduz num programa plurianual, o orçamento-programa é o detalhamento de cada uma das suas etapas, aqui entendidas como o ano civil.

Orçamento-programa é aquele que discrimina, englobada e isoladamente, as despesas segundo a sua natureza, dando ênfase aos fins (e não aos meios), de modo a demonstrar em que e para que o governo gastará, e também quem será responsável pela execução de seus programas.

De acordo com o princípio da unidade, o orçamento deve ser uno, ou seja, na sua expressão mais ampla, a União, cada estado, o Distrito Federal e cada município deveria dispor de um orçamento que contivesse todas as suas receitas e despesas. Entretanto, o art. 62 da Constituição limita o alcance de sua aplicação, ao excluir expressamente do orçamento anual as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento (exemplo: Banco do Brasil, exceto se houver integralização de capital por parte da União). Pelo seu § 1.º, “a inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos de administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos”.

A unidade se integra com a universalidade, que preconiza a inclusão no orçamento de todas as receitas e despesas. Tal exigência está contida na Lei n.º 4.320, de 17.3.1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro aplicáveis a todas as esferas da administração (art. 1.0) e determina obediência aos princípios da unidade, universalidade e anualidade (art. 2.0).

Citando Sebastião de Sant’Anna e Silva,² pode-se dizer que a aplicação da universalidade possibilita ao Legislativo:

- conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;

¹ As seções I, II, III e IV foram basicamente extraídas do capítulo IV de Piscitelli, Roberto B. e outros. *Contabilidade Pública; uma abordagem da Administração Financeira Federal*, São Paulo, Atlas, no prelo.

² Silva, Sebastião de Sant’Anna e, *Os princípios orçamentários*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1962.

- impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

Quanto ao princípio da anualidade ou periodicidade, a regra é a da elaboração, autorização e execução do orçamento referido a um determinado período de tempo (anual, plurianual). O art. 60 da Constituição Federal, por exemplo, determina que a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, mas nenhum investimento, cuja duração ultrapassa um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimentos (art. 62, § 3.0). O orçamento plurianual de investimentos (válido para o triênio seguinte), apesar da aprovação legislativa, é eminentemente indicativo, sinalizador da programação a médio prazo.

ORÇAMENTO DAS ESTATAIS

As estatais, nos termos do art. 2.^o do Decreto n.^o 84.128, de 29.10.1979, que criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais – SEST, englobam as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e todas as empresas controladas (direta ou indiretamente pela União), as autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e mais os órgãos autônomos da Administração Direta. Excetuados os órgãos autônomos, as demais (entidades) submetem seus orçamentos à SEST. Pelos padrões adotados, as principais contas de receitas e despesas (custeio e investimento) são discriminadas segundo o regime de caixa (isto é, por previsão de encaixe e desembolso). Regras genéricas são aplicadas tanto a empresas com as características do Banco do Brasil como a entidades de ensino e pesquisa constituídas sob o tipo de fundação.

ORÇAMENTO MONETÁRIO

Constitui-se essencialmente na programação financeira do governo. Sua existência, já desde 1964, decorre principalmente da não-adoção do princípio da universalidade na elaboração do orçamento (fiscal) da União, em que eram – e ainda são – excluídas várias operações realizadas pelo Tesouro (que não passam pelo crivo do Congresso Nacional), nem sempre fáceis de enumerar, até porque às vezes circunstanciais. A esfera de decisão do Conselho Monetário Nacional (às vezes com reuniões até informais, decisões *ad referendum* etc.) tem possibilitado muitas extrapolações desta natureza. É a esse Conselho que compete privativamente a aprovação do orçamento monetário (art. 4.^o, item III, Lei n.^o 4.595/64); ao Banco Central cabe sua elaboração e acompanhamento (Lei n.^o 4.595/64, art. 4.^o, item III, e § 2.^o).

O orçamento monetário é o que permite a fixação de tetos para as contas da chamada autoridade monetária – Banco Central – e dos bancos comerciais (além

de outras instituições financeiras), dos quais o Banco do Brasil passou a fazer parte, pois, até a extinção da chamada “conta movimento”,³ se revestia também da condição de autoridade monetária. Tem, enfim, por finalidade o controle dos meios de pagamento, da oferta monetária.

O orçamento monetário contemplava subsídios diretos às operações de comercialização de produtos, como trigo, açúcar e álcool, à política de preços mínimos, a formação de estoques reguladores, assim como subsídios indiretos ligados ao crédito a setores prioritários (agricultura, energia e exportação).⁴ Os próprios encargos da dívida pública federal só foram incorporados ao orçamento fiscal a partir de 1981.

Somente a partir de 1986 o Brasil passa a ter um orçamento (parcialmente) unificado, resultante da “fusão” dos chamados orçamentos fiscal e monetário. Com a edição do último Cruzado, decretou-se mais uma vez a total inserção das “contas monetárias” no orçamento fiscal. Mesmo assim, o orçamento das estatais (inclusive o previdenciário), continuará não sendo encaminhado para discussão e aprovação do Legislativo, e sim à STN/MF.

Igualmente, as operações da dívida pública interna ainda não são registradas. Vale dizer que, na sessão ordinária de 7 de maio de 1987, o Tribunal de Contas da União se manifestou sobre a não apresentação do orçamento monetário para 1986. Na ocasião, enfatizou-se a necessidade de fazer retornar ao orçamento fiscal as operações de resgate e de colocação de títulos do Tesouro Nacional, relativas à amortização de empréstimos internos, hoje excluídas do controle orçamentário. Do mesmo modo, não são computados os recursos captados através da dívida externa para o plano orçamentário. Qualquer empréstimo levantado pelo governo é, na verdade, uma antecipação de receita, não se justificando a ausência, nos orçamentos, da previsão de sua amortização ou do pagamento dos serviços de tais dívidas.

DA ELABORAÇÃO À APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO: COMPETÊNCIA E PRAZOS

A abordagem crítica do processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil é indispensável à compreensão de sua utilização como instrumento de planejamento governamental, afetando, de certo modo, todas as funções básicas da administração.

O processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária se desenvolve

³ A Conta Movimento do Banco do Brasil era utilizada continuamente, nela sendo lançados os valores de todas as operações ativas e passivas praticadas pelo Banco do Brasil por conta do Governo Federal e do próprio Banco Central, sem um processo de contabilização específica. Deliberações ulteriores do Conselho Monetário Nacional fazem supor que esta conta não tenha sido totalmente ou definitivamente extinta.

⁴ Citados em Giacomoni, Gomes, *Orçamento Público*, São Paulo, Atlas, 1984.

praticamente durante todo o ano, a fim de permitir que o orçamento seja executado a partir do início do exercício financeiro seguinte.

Embora seja da competência do Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, aprovar o orçamento anual e plurianual (CF, art. 43), a *iniciativa* das leis que disponham sobre matéria financeira é da competência exclusiva do presidente da República (art. 57), não se admitindo emendas que aumentem a despesa prevista, ou mesmo modifiquem sua natureza ou objetivo (art. 65). O Legislativo, que não participa da elaboração da proposta, só tem, a curto prazo, duas alternativas: aprovar ou rejeitar o “pacote”, em bloco.

O envio do projeto de Lei pelo presidente ao Congresso deverá ser feito até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte. Não recebida a proposta no prazo constitucional pelo Poder Legislativo, será considerada como proposta a Lei Orçamentária vigente no próprio exercício (Lei n.º 4.320, art. 32). Se, entretanto, o Legislativo não devolver o projeto para sanção até 30 dias antes do encerramento do exercício, será promulgado como lei.

A CONCEPÇÃO SISTÊMICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967. O ÓRGÃO E A FUNÇÃO DO ORÇAMENTO E SEU DESVIRTUAMENTO PROGRESSIVO

Partindo-se da concepção da Reforma Administrativa de 1967 no Brasil, percebe-se a instituição de dois sistemas basilares de apoio às ações ministeriais, interdependentes, complementares: um, o de planejamento e orçamento, configurado na estrutura das secretarias gerais; outro, de acompanhamento e controle, a que corresponderiam hoje as secretarias de controle interno. Secretarias gerais e de controle interno integram a estrutura básica dos ministérios e órgãos da Presidência da República. Sua equidistância da autoridade superior constituiria verdadeiro fator de equilíbrio. Os órgãos centrais dos respectivos sistemas se situavam e se situam respectivamente na SEPLAN e no Ministério da Fazenda, embora isto não tivesse sido sempre assim (houve época em que os dois se localizavam na SEPLAN e hoje parte das funções do sistema de orçamento foi absorvida pelo MF).

A experiência que se seguiu adotou seu próprio “modelo”, condicionado, naturalmente, pelo sistema político emergente. Fortaleceram-se os órgãos de planejamento, associando-os às chamadas “atividades-fim”, confiadas preferencialmente a servidores estranhos aos quadros, *experts*; enfraqueceram-se os órgãos de controle, associando-se suas competências àquelas atividades usualmente tratadas como de provimento de “meios”, essenciais em qualquer organização, mas relegadas a um plano secundário na administração pública.⁵ Isso também ajuda a explicar o fato de estas áreas terem permanecido à margem do esforço maior de renovação e de mo-

⁵ Para o modelo de Administração Pública brasileiro, as funções de controle se revelaram desnecessárias, por isso inúteis, e naturalmente incômodas.

modernização que se intentou implantar no Serviço, Público, inclusive e sobretudo em termos de pessoal, sem ignorar aspectos de sistemas e métodos. Até hoje se aguarda a implantação de um plano de carreira para o pessoal do controle interno; o último concurso externo para provimento de cargos foi realizado há dez anos.

O modelo do sistema de planejamento e orçamento, centralizado em cada ministério e ao nível do governo como um todo, na SEPLAN, se amoldou perfeitamente ao processo irreversível de centralização de decisões e de concentração de poderes (e, por extensão, de prerrogativas e privilégios) imposto pelo regime, cuja mobilização maciça de recursos era também requisito para o ambicioso projeto de modernização e estabelecimento de alianças e dependências. De resto, a mesma tendência se observa no relacionamento dos três poderes e das três esferas da administração brasileira. O próprio inchaço da administração pública e de seus quadros apoia e reforça o processo. O grau crescente de entropia das organizações estatais provocou um aumento de suas necessidades mais do que proporcional às da coletividade a cujo serviço deve sua razão de ser. Esta é também uma das facetas da visão tecnocrática de nossa atual burocracia estatal. É cada vez maior o consumo próprio em relação àquilo que se absorve da coletividade.

Mesmo reconhecendo-se o emperramento burocrático das grandes organizações, é forçoso cair na tentação de uma comparação com as empresas mais eficientes e os dirigentes privados mais bem-sucedidos, que estabelecem metas explícitas com vistas à redução de custos, ao alcance mais rápido do ponto de equilíbrio, à utilização da capacidade plena, ao aumento da escala de produção, ao aproveitamento de economias externas, e assim por diante. Em síntese, o propósito deve ser o de gerir com mais racionalidade um estoque de recursos escassos ou limitados para garantir a maior eficácia. Caso contrário, um orçamento passa a ser cada vez menos um meio para se atingirem objetivos, e cada vez mais um fim em si próprio, sobretudo quando não se têm objetivos claros e determinados.

Ao longo do tempo, um dos aspectos que parecem ter levado ao desvirtuamento da função orçamentária é a perda de percepção, pelos próprios responsáveis dos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, do papel que deveriam exercer, concentrando-se em consolidar as proposições acerca daquilo que se pretende realizar, que precisa sobrepor-se à definição de quanto se quer gastar.

Esta situação se compatibiliza com o paralelo esvaziamento da função de controle, cujos agentes assumiram uma feição eminentemente repressora. Os controladores deixaram de concentrar-se na valorização dos aspectos relacionados à verificação e apreciação da execução dos programas de trabalho, no mérito da despesa, enfim: é importante responder às questões “em que” e “como” foi gasto, tanto quanto “para quê”.

É possível que a recente criação da Secretaria do Tesouro Nacional estabeleça uma nova tentativa de coordenação até hoje inexistente. Assim é que atua como órgão central dos subsistemas de programação e administração financeira, contabilidade e auditoria (na opinião dos críticos, uma grave contradição: o tesoureiro programa, registra e verifica as operações), interpenetrando em áreas setoriais distintas e dissociadas, através de sistemas que sempre funcionaram de forma isolada

e desarticulada, tanto ao nível de cada ministério, como nas relações entre os órgãos setoriais e os respectivos órgãos centrais dos sistemas, e entre os próprios órgãos centrais.

É muito importante, todavia, que a criação e o fortalecimento de órgãos não se façam – como de hábito, no Brasil – em função de pessoas ou de circunstâncias, como também é preciso reconhecer que a ação política não pode estar dissociada das práticas administrativas.

ORÇAMENTO, INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

Como ponto de partida, constata-se que o instrumento “norteador” das ações de planejamento no Brasil (o PND, essencialmente) tem sido muito mais um documento de retórica do que a efetiva concepção de um programa de governo (tanto na forma como – e mais ainda – no conteúdo). Se muitas vezes nos enredamos em planos e programas muito específicos, com metas rigidamente estabelecidas e até fantasiosas, em outras tantas tais documentos são meras declarações de intenções. Quase todos os planos são rapidamente abandonados, mostram-se irrealizáveis. É evidente que, em boa parte, o descrédito do planejamento vem decorrendo do processo através do qual ele é concebido e implementado, sem a participação dos interessados, dos envolvidos na execução; descoordenação, descontinuidade, improvisação e imediatismo também são marca registrada do nosso processo de planejamento. Estas características, entre outras, são apontadas praticamente pela totalidade dos autores que se dedicaram ao estudo do assunto.⁶

A importância dos rumos adotados na planificação governamental recebeu a ênfase do autor, em trabalho anterior,⁷ quando afirma que

“A clareza na definição dos objetivos tem três nítidas vantagens: a) habilita os administradores a saberem exatamente aquilo que se espera que eles façam; b) habilita as autoridades responsáveis a julgarem os desempenhos em termos de objetivos predeterminados; e) dá clara informação ao público em geral, incluindo a imprensa e o Parlamento, sobre as finalidades de cada órgão e entidade e, conseqüentemente, habilita esses

⁶ Ver, por exemplo: Lafer, Celso, “O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)”, in *Planejamento no Brasil*, org. por Betty Mindlin Lafer, São Paulo, Perspectiva, 3.2 Ed., 1975; Macedo, Roberto B. M., “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)”, *idem*; Barros, José Roberto Mendonça de, “A Experiência Regional de Planejamento”, *idem*; Cardoso, Fernando Henrique, “Aspectos Políticos do Planejamento”, *idem*. Os autores também têm enfatizado outras dificuldades: institucionalização inadequada, sistema de informações deficiente, falta de acompanhamento, dissociação entre execução física e financeira, etc.

⁷ Piscitelli, Roberto Bocaccio, *O Controle Interno na Administração Pública Federal Brasileira*, Brasília, ESAF, 1981 (aceito para publicação).

segmentos a efetuarem uma avaliação mais justa do desempenho dos próprios dirigentes”.

Neste sentido, a conclusão a que se chega não é favorável: o orçamento, no Brasil, tem pouca utilidade e é até certo ponto incompreensível para efeito de operacionalizar, materializar, instrumentalizar o programa de ação do governo.

A perda da noção de conjunto se torna evidente na constatação de que – nas discussões durante a fase de elaboração e discussão do orçamento com os órgãos técnicos do governo – a composição dos elementos de despesa (isto é, a classificação da despesa segundo a sua natureza) tem mais realce que a explicitação das metas. Esta é também uma questão cultural (apego ao formalismo fútil), embora não se deva negligenciar a importância da falta de diretrizes objetivas, que tornam cômoda a situação de qualquer administração ou administrador, inviabilizando a adoção de critérios para avaliação de desempenho, bem como a atuação convincente do sistema de controle; este, mesmo para efeito de apreciação de natureza qualitativa, não dispõe de parâmetros seguros, de quaisquer balizamentos, com o que deixa de exercer função realimentadora para o planejamento. Os dados contábeis gerados integram não mais que um ritual, são defasados e dissociados – até pela linguagem que utilizam – da etapa de formulação.

DAS PRÁTICAS ADOTADAS NA ELABORAÇÃO, DISCUSSÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIAS

A despeito das críticas apontadas em relação aos padrões do regime autoritário, os primeiros anos da Nova República não revelaram modificações no comportamento dos setores responsáveis pela função orçamentária, seja ao nível do órgão central do sistema – Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), da SEPLAN – seja por parte dos órgãos setoriais, em cada ministério ou órgão da Presidência da República. Para os que militam na área, talvez a maior diferença percebida é a de que as determinações superiores foram substituídas pelas concessões políticas.

A falta de critério na alocação de recursos se adequa à falta de planejamento, que a instabilidade das condições econômicas só fez agravar. Se no plano macro a perspectiva aponta para um horizonte que não ultrapassa alguns dias ou poucas semanas, no plano micro, o comportamento dos indivíduos (e das empresas) se orienta preferencialmente para a especulação; alavancada pelos boatos, em detrimento da inversão, induzida por expectativas racionais.

A propósito, o Prof. João Angélico⁸ lembra que “o orçamento-programa está institucionalizado no Brasil ... Mas seu conteúdo é fictício, nada está programado. A execução orçamentária desenvolve-se ao sabor das ‘necessidades’ emergentes (as aspas são nossas) ... Na verdade, a execução orçamentária segue, ainda ... os mes-

⁸ Angélico, João, *Contabilidade Pública*, 5.^a ed., São Paulo, Atlas, 1981.

mos procedimentos adotados antigamente na execução do orçamento ortodoxo. A prova desse fato está na fartura de suplementações e reduções desenfreadas de créditos orçamentários, desfigurando· totalmente o orçamento original”.⁹

Para o exercício de 1987, o orçamento aprovado ao final de 1986 estimou a receita e fixou a despesa em Cz\$ 591.845 milhões (Lei n.º 7.544, de 3.12.1986). Em 19.5.1987, a Lei n.º 7.602 autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais até o limite de Cz\$ 380.393 milhões (sendo Cz\$ 20.399 milhões de créditos especiais). É provável que – até o final do exercício – outras duas autorizações da mesma natureza venham a ocorrer, esperando-se, pelo menos, que não ocorram via decreto-lei, como em 1986. A dimensão dos valores – a despeito das distorções provocadas pela inflação – dá uma ideia de quantos orçamentos serão aprovados para este exercício e da falta de correspondência entre o que será finalmente executado e aquilo que foi originalmente previsto (em termos de órgãos e entidades, atividades e projetos, natureza e composição das despesas).

Mas se causam espanto as alterações que se processam já no início ou durante todo o exercício, que dizer das reformulações publicadas no exercício seguinte? O *Diário Oficial* de 6.1.1987 publica a reformulação dos orçamentos próprios, para o exercício de 1986, do GEIPOT, ECT, EBN, RADIOBRAS e INCRA, para citar alguns exemplos.

Também os limites de dispêndios globais de várias empresas, para 1986, foram alterados, conforme despachos do presidente da República no *Diário Oficial* de 8.1.1987: FINEP, CODEV ASF, empresas vinculadas ao Ministério da Aeronáutica, hospitais vinculados à Presidência, grupo SINPAS e entidades que o compõem, grupo ACESITA, Casa da Moeda, COBEC, grupo DATAMEC, IRB, SERPRO, Cia. Usinas Nacionais e Refinaria Ramiro, EBTU, Grupos Vale do Rio Doce, PETROBRÁS, NUCLEBRAS, CAEEB, CPRM, CODEBAR, MAFERSA, USIMEC, CBC, Caraíba Metais, SIDERAMA, CODESAIMA, CODEASA, CAESA, CAER, EBN, ECT, RADIOBRAS, EMBRATUR, HCPA, EMBRAFILME, EMBRAPA, EMBRATER, Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, CIBRAZEM, CFP, COALBRA, IMBEL, ECEX, ENASA, FRANAVE, GEIPOT, PORTOBRAS, RFFSA, LLOYDBRAS e SNBP. Os orçamentos de dispêndios globais eram submetidos à SEST, a exemplo dos de importações e aquisições no mercado interno de bens e serviços de origem externa.

Não é para menos que as discussões sobre o orçamento, nas chamadas áreas técnicas, girem sobre questões do tipo:

⁹ Os créditos suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária, e os especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação específica, são autorizados por lei e abertos por decreto executivo. Os créditos extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, são abertos por decreto do Executivo (arts. 41 a 44 da Lei n.º 4.320/64). O Decreto-lei tem sido utilizado frequentemente para autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais. A Lei n.º 7.544, de 3.12.1986, que aprovou o orçamento para 1987, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 25% da despesa fixada. O Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares com recursos provenientes de operações de crédito, no limite de 25% do total de operações constante de lei.

- qual é o teto?
- de quanto é o percentual de (sub-) reajuste linear dos valores aprovados para o exercício corrente?

Tais discussões são quase sempre efetuadas com técnicos de escalões intermediários e inferiores, para cada órgão, para cada solicitação específica. Cada funcionário – de confiança de seu Ministério – se transforma num malabarista ao levar as demandas de seu segmento. Este processo, aliás, contribuiu para criar uma elite de especialistas na Administração Pública.

É óbvio que, nas circunstâncias atuais, “leva mais quem pode mais”; não havendo critérios programáticos seguros e consistentes, valem muito a habilidade pessoal dos especialistas e o peso político dos dirigentes. Estes, quando necessário, entram em cena e obtêm as verbas mesmo que não haja boas justificativas. É mais comum do que se pensa arranjar-se programas para as disponibilidades, em vez de recursos para as necessidades. Não é demais ressaltar, afinal, que, no Brasil, sempre se administraram pessoas, geriram recursos e definiram objetivos em função das próprias pessoas e dos interesses dos mais fortes instalados no poder, em prejuízo do fortalecimento da burocracia no sentido weberiano. Como, então, atingir objetivos, cumprir orçamentos, fazer do orçamento um mecanismo de planejamento, se a estrutura burocrática é fraca, e as pessoas (que são fortes) flutuam acima dessa estrutura?

A prática parece demonstrar que os que discutem o orçamento, de um lado e de outro, são geralmente os que não sabem para que estão pedindo e os que não sabem do que podem dispor. Pede-se sempre mais do que é preciso, para se obter menos do que é possível. A incerteza e a imprecisão dos dados e informações constituem uma espécie de pacto não declarado entre os órgãos setoriais e o central de planejamento (que tem a chave da caixa negra); não há, enfim, nenhum compromisso entre o que se solicita e o que se concede. Está mais ou menos convencionalizado que é preciso pedir 200 para conseguir 100, mesmo que só fosse necessário e possível ter 150. Os próprios dirigentes são levados a trabalhar mal: como se sabe que o orçamento não é para valer, então o caso é gastar tudo logo. As distorções se agravam quando a inflação é mais elevada e ascendente.

Do ponto de vista do ordenador de despesas,¹⁰ pedindo-se o máximo para conseguir o “razoável”, gasta-se até o desnecessário, para evitar ficar-se com o mínimo, pois há sempre o risco de redução dos tetos orçamentários nos anos subsequentes. Nesse caso o raciocínio é o de que as sobras orçamentárias evidenciam dotações que superaram as necessidades.

A distorção causada por uma visão parcial – para não dizer facciosa – da programação e do programa anual do governo representa uma perda evidente para a função de controle, para a ação fiscalizadora do Poder Legislativo e da coletividade, pois reduz a capacidade de avaliação das dimensões e composição das necessi-

¹⁰ Responsável pela execução do orçamento ao nível da unidade gestora dos recursos.

dades públicas, assim como do montante e origens dos recursos adequados, compatíveis à satisfação dessas necessidades.

CRITÉRIOS ADOTADOS PELAS AUTORIDADES DA ÁREA ORÇAMENTÁRIA

A administração tem adotado como princípio, de forma mais ou menos indiscriminada, o critério de linearidade, tanto na expansão, como nas restrições, contenções, cortes. Há uma impressionante tendência histórica à manutenção do que já se obteve uma vez; o ponto de partida constitui um patamar quase definitivo na vida de um órgão ou entidade, de uma atividade e até mesmo de um projeto,¹¹ mesmo no que concerne à natureza dos gastos. Não é por outra razão que vários projetos se transformaram em atividades;¹² basta iniciá-los, e pronto: gerou-se uma fonte permanente de recursos e de necessidades; o mais difícil é começar. Pode-se dizer até que a linearidade foi erigida como um princípio orçamentário em nosso país.

O que há de pernicioso nessa prática, entre outros aspectos, é que ela tanto pune o eficiente (que prefere ser perdulário), como esteriliza o crescimento e tolhe iniciativas necessárias, convenientes e oportunas, cristalizando distorções, transformando-se num mecanismo extremamente rígido e inadequado ao dinamismo das funções básicas do Estado.

Ilustrando a afirmação, basta dizer que, ao se fixarem tetos percentuais – de 160% de acréscimo, por exemplo, para o exercício de 1986 (pois, para 1987, se raciocinava com inflação zero) –, não se levam em conta as peculiaridades de cada situação, as perspectivas de cada órgão/entidade, seu desempenho ao longo do tempo, as próprias prioridades nacionais.¹³ Em cada órgão, o gasto de um exercício se transforma numa espécie de “limite cativo”, de dotação orçamentária mínima; o ano em curso sempre serve de *base* ou piso para o seguinte.

Estas considerações reforçam ainda mais o papel vital da auditoria, a conexão

¹¹ No jargão técnico, a distinção essencial entre atividade e projeto é que aquela é contínua e por prazo indeterminado, e este é limitado no tempo. (Vide, a propósito, Portaria SOF/SEPLAN n.º 9, de 28.2.1974, e suas atualizações).

¹² Da mesma forma que ministérios extraordinários se transformam rapidamente em permanentes (exemplo: MIRAD) e programas sob a responsabilidade de ministros extraordinários têm sua vigência prorrogada (exemplo: PRONI). Isto revela a intensidade da “lei da inércia” e a tendência da própria tecnocracia, aliada aos interesses dos segmentos diretamente beneficiados, em perpetuar o formalmente transitório, em resguardar e ampliar seus privilégios.

¹³ São razões de natureza burocrático-orçamentária as responsáveis, muitas vezes, pela morosidade no atendimento a programas emergenciais, inviabilizando até mesmo atividades essenciais de áreas prioritárias. O poder político do órgão gestor define a prioridade da despesa. Os efeitos, retardados no tempo, se traduzem socialmente em graves problemas. Raramente se percebe que a origem da distorção está no processo orçamentário. Se fosse diferente, como se poderia explicar o fato de o Brasil ter deixado de ser exportador de vacinas e soros para ter de importá-los até para combater endemias e epidemias?

expressa entre a elaboração do orçamento e o acompanhamento físico-financeiro das atividades e projetos em curso, menos pelo exame formal da despesa, e mais pela apreciação do mérito do gasto público, em sua função retroalimentadora.

ESTIMATIVAS DA RECEITA E DA DESPESA

Ao quadro de distorções apontado na seção anterior se acresce o das estimativas.

Não é novidade afirmar que a receita é sistematicamente subestimada. Essa subestimativa decorre de um exagerado “otimismo” em relação ao comportamento dos preços e resulta num efeito psicológico refreador de expectativas inflacionárias, não obstante o irrealismo com que a questão tem sido tratada. Produz-se, além do mais, um efeito prático da maior importância para as autoridades responsáveis, conferindo maior elasticidade e – sobretudo – maior poder à Administração na execução (ou seja, na abrangência e na composição) do orçamento de despesas, emendando, utilizando os excessos (além da reserva de contingência) segundo as conveniências e, portanto, comprometendo mais ainda a concepção de planejamento. Ganha-se, finalmente, com a imagem projetada a partir de uma maior eficiência/eficácia do aparelho arrecadador/fiscalizador e de um melhor desempenho da economia.

Paralela e conseqüentemente, pelo lado de despesa também há subestimativa. O problema já começa com a fixação das *bases* consideradas, que são as do último orçamento aprovado (do exercício em curso), sem se levarem em conta os créditos adicionais (muitas vezes até superiores às dotações originais), os quais – nessa linha de raciocínio – teriam sido concedidos sob critérios e em condições pelo menos discutíveis.

Esses pontos devem ser enfocados juntamente com o período de elaboração da proposta – 1.º semestre – e sua consolidação – início do 2.º semestre. Aliam-se, portanto, formalismo e ficção, numa peça de cuja elaboração – como se viu na seção IV – não participa o Congresso, cujo prazo (três meses) para exame e discussão é insuficiente, e que não comporta alterações, senão aprovação ou rejeição total.

Esses hábitos condicionaram as pessoas a trabalhar sabendo que o orçamento é inviável, de forma às vezes até irresponsável, e tentando demonstrar sua inexequibilidade, o mais cedo possível, para entrar primeiro na fila dos pleitos de recursos adicionais.

Ora, se o orçamento anual não serve para a programação a curto prazo, muito menos os plurianuais, numa perspectiva de médio e longo prazos. Tanto é isto verdadeiro que os orçamentos plurianuais se limitam à repetição dos dados, de valores do(s) exercício(s) inicial ou anterior(es). Como, todavia, o orçamento deve materializar uma política, só faz realmente sentido no contexto mais amplo de um processo de planejamento, que não se restrinja ao discurso (ou – quando muito – ao papel).

PERSPECTIVAS DE REVITALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

A reversão do quadro atual só começará a se tornar possível na medida em que as primeiras instâncias de decisão sobre obtenção e alocação de recursos resultem de um consenso político, com suporte em planejamento estratégico.

O aperfeiçoamento das concepções sobre planejamento e a melhoria dos padrões necessários à sua implementação dependerão de uma certa continuidade (e não de continuísmo, de automatismo). Essa continuidade ou coerência, ademais, dependem do processo de participação e dos mecanismos de decisão. Sendo, por outro lado, os recursos notoriamente escassos e insuficientes, faz-se mister hierarquizar efetivamente nossas necessidades, acabando, de pronto, com a demagogia de que tudo é prioritário (e, portanto, nada o é). Além do mais, melhores definições tornariam os administradores verdadeiramente responsáveis e o controle, exequível, inclusive o exercido diretamente pelos cidadãos.

Ao se revitalizar o orçamento público no Brasil haverá de se levar em conta que a sua dimensão, como expressão de objetivos e conjunto de metas, está no programa de trabalho e não no elemento de despesa, do mesmo modo que a dimensão do déficit está mais para a sua origem e cobertura do que para o seu montante; e que este conjunto tem de ser compatível com o nível e a qualidade dos serviços exigidos pela coletividade e dos sacrifícios que ela esteja disposta a suportar.

O detalhamento do orçamento é questão secundária que pode ser tratada pela burocracia propriamente dita, a partir de limites, metas, critérios e condições previamente estabelecidos. Neste sentido, o realismo é indispensável. Sabe-se que, hoje, a maioria das atividades e projetos é iniciada sem maiores preocupações com a sua continuidade e muito menos com sua conclusão. Muitas “obras” estão sendo continuamente inauguradas (algumas, inclusive, várias vezes, sendo célebre, a propósito, o caso do Teatro Nacional de Brasília). Anunciam-se e iniciam-se obras e serviços mesmo quando não se consegue identificar fontes de recursos. Não se tem podido evitar o considerável desperdício de recursos decorrentes da “execução” das mesmas coisas várias vezes e através de vários órgãos/entidades (até simultaneamente); os convênios realizados pelos ministérios com outras esferas da administração pública e entidades diversas fornecem exemplos pródigos de recursos não utilizados (nas suas finalidades precípuas). Cada interrupção significa potencialmente um novo início; cada obra inacabada, coisa alguma, ou quase isso (como cada Ferrovia do Aço, usina nuclear ou tantas siderúrgicas).

Gastando-se o que não é necessário, arruína-se o presente, ou, então, compromete-se o futuro, alocando recursos passíveis de utilização, com obras e serviços a serem ainda, talvez, realizados, no(s) exercício(s) subsequente(s). e muito comum que, para não “perder” um centavo do orçamento vigente, se inscrevam todos os saldos de créditos do orçamento vigente em “restos a pagar”.

Seria não apenas desejável, mas indispensável a participação conjunta dos órgãos técnicos do Executivo e do Legislativo na fase de elaboração da proposta orçamentária, do mesmo modo que o acompanhamento de sua execução. Esta, por

seu turno, tem de ser coerente com a lei discutida e aprovada, evitando-se que se transforme em uma colcha de retalhos e de remendos de janeiro a dezembro, que desfiguram sua forma e conteúdo. E, finalmente, pressupondo-se a compreensão da programação anual como parte da plurianual, expressão de um plano global.

