



COPPE/UFRJ

EM BUSCA DA CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO FEDERAL: PESQUISA
EXPLORATÓRIA JUNTO ÀS CONSULTORIAS TÉCNICAS DE ORÇAMENTO
DA CÂMARA E DO SENADO FEDERAL PARA A MELHORIA DO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO PELO CONGRESSO NACIONAL

Danielle Assafin Vieira

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-graduação em
Engenharia de Produção, COPPE, da
Universidade Federal do Rio de Janeiro,
como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Mestre em
Engenharia de Produção.

Orientador: Marcos do Couto Bezerra
Cavalcanti

Rio de Janeiro
Agosto de 2009

EM BUSCA DA CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO FEDERAL: PESQUISA
EXPLORATÓRIA JUNTO ÀS CONSULTORIAS TÉCNICAS DE ORÇAMENTO
DA CÂMARA E DO SENADO FEDERAL PARA A MELHORIA DO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO PELO CONGRESSO NACIONAL

Danielle Assafin Vieira

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO
ALBERTO LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE
ENGENHARIA (COPPE) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE
JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO.

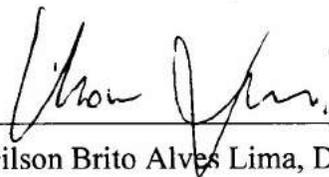
Aprovada por:



Prof. Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti, D. Sc.



Prof. Marcus Vinicius de Araújo Fonseca, D. Sc.



Prof. Gilson Brito Alves Lima, D. Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

AGOSTO DE 2009

Vieira, Danielle Assafin

Em busca da credibilidade do orçamento federal: pesquisa exploratória junto às consultorias técnicas de orçamento da câmara e do senado federal para a melhoria do processo orçamentário da união pelo Congresso Nacional/Danielle Assafin Viera. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2009.

XIII, 143 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2009.

Referencias Bibliográficas: p. 129-133.

1. Gestão Pública. 2. Orçamento Público Federal. 3. Credibilidade do Orçamento Público. 4. Congresso Nacional. I. Cavalcanti, Marcos do Couto Bezerra. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

DEDICATÓRIAS

Dedico à minha mãe, força máxima materializada como gente. À Gi, amizade fiel e eterna.
Ao meu amor, Fábio, novidade em minha vida, hoje e sempre.

Danielle Assafin Vieira

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, essa poderosa energia presente em todos os aspectos da nossa existência. Afinal, é na fé em nossa capacidade de realização e na fé no invisível que encontramos a força para seguirmos em frente.

Agradeço à Helena Assaf Bastos, minha prima-irmã, que, como consultora de orçamento do Senado Federal, abriu a mim as portas para um mundo novo. Acolheu-me e orientou-me em Brasília e viabilizou as bases materiais para que a presente pesquisa se concretizasse. Obrigada Jéssica e Júlia, pela paciência e pelo “empréstimo” de sua mãe.

Aos participantes da pesquisa. Aos entrevistados, obrigada pelos ensinamentos! Agradeço ao corpo consultor em orçamentos do Senado e da Câmara dos Deputados, pela receptividade e interesse no debate.

À família, às minhas tias e aos primos, que são exemplos máximos de dedicação e conquista. Obrigada pelas orientações, pelo apoio incondicional e pelo amor que disseminam. À Maria Rosa, pelo carinho e pelo serviço que trouxeram comodidade à minha rotina.

À mãe Aida e irmã Giselle, por existirem em minha vida e serem bases de sustentação para a realização de qualquer trabalho.

Agradeço ao meu amor, Fábio, que me ouviu e me inspirou para novas idéias e perspectivas.

Obrigada a todos os professores que participaram de minha graduação e pós-graduação no mestrado. Vocês são sensacionais. Obrigada professor Marcos Cavancanti, meu orientador, que comprou o desafio a que se propôs a pesquisa e sempre me aconselhou buscando entender minhas ansiedades e objetivos de vida. Agradeço aos professores da banca de defesa, que dedicaram seu tempo para a avaliação do trabalho e para as críticas por um refinamento do resultado final.

Aos amigos e a todos os colegas de mestrado, que compartilharam comigo os momentos de dúvidas e também de conquistas. Em especial, ao Fernando Peregrino, com quem pude interagir, trocar idéias e conhecer melhor o mundo, fazendo da jornada do mestrado mais divertida, produtiva e leve.

Finalmente, a todos os funcionários que apóiam os mestrandos nessa fase tão preciosa de nossas vidas. Em especial, agradeço à Fátima pelo suporte e acolhimento durante esses anos.

Danielle Assafin Vieira

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

EM BUSCA DA CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO FEDERAL: PESQUISA EXPLORATÓRIA JUNTO ÀS CONSULTORIAS TÉCNICAS DE ORÇAMENTO DA CÂMARA E DO SENADO FEDERAL PARA A MELHORIA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO PELO CONGRESSO NACIONAL

Danielle Assafin Vieira

Agosto/2009

Orientador: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Programa: Engenharia de Produção

Esse trabalho apresenta os resultados dos esforços de pesquisa para verificar as formas pelas quais o Congresso Nacional pode atuar na melhoria do processo orçamentário da União, para auferir-lhe maior credibilidade frente às diversas partes – planejadores públicos, parlamentares, gestores e sociedade. Através, principalmente, de pesquisa de campo realizada junto às consultorias técnicas em matéria orçamentária da Câmara e do Senado Federal, concluiu-se que são sete dimensões componentes da credibilidade orçamentária: verdade, realidade, legalidade, certeza, controle, qualidade e transparência. A pesquisa revelou que as iniciativas de mais alta relevância a serem tomadas pelo Poder Legislativo com vistas à maior credibilidade do orçamento federal foram a revisão dos procedimentos que regem o processo orçamentário no Congresso Nacional de forma a elevar a discussão política a um patamar estratégico, as mudanças estruturais de longo prazo, que incluem a revisão da base ética que respalda a atual lógica de atuação do parlamentar e, finalmente, a dedicação de maiores esforços para a discussão do orçamento em sua totalidade.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Masters of Science (M.Sc.)

IN SEARCH OF FEDERAL BUDGET CREDIBILITY: EXPLORATORY
RESEARCH WITH THE SENATE AND CHAMBER OF DEPUTIES
TECHNICAL ASSESSORIES TO THE UNION BUDGET PROCESS
IMPROVEMENT BY THE NATIONAL CONGRESS

Danielle Assafin Vieira

August/2009

Adivisor: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Department: Production Engineering

This work presents the results of the research efforts to verify the ways through which Brazilian National Congress can improve the federal budget process toward its credibility facing public planners, parliamentarians, managers and society. Through mainly a field research together with technical body in budgeting from the two legislative chambers, it concluded that there are seven dimensions that define budget credibility: truth, reality, legality, certainty, control, quality, and transparency. The research revealed that the most relevant initiatives to be implement by the Legislative Power toward federal budget credibility were the revision of the procedures that guide the budget process in the National Congress in order to upgrade politic discussion to a strategic level, the structural changes in a long term horizon, which includes the revision of the ethic base that orientates the actual logic of parliamentary action, and finally the major efforts to discuss budget in its totality.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 MOTIVAÇÃO	1
1.2 FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	2
1.3 DIRETRIZES DA PESQUISA.....	4
1.4 OBJETIVOS.....	4
1.5 IMPORTÂNCIA.....	5
1.6 DELIMITAÇÃO.....	6
1.7 METODOLOGIA.....	8
1.7.1 Descrição do passo a passo.....	8
1.7.2 As entrevistas exploratórias.....	9
1.7.3 A pesquisa de opinião.....	11
1.7.4 Problemática e modelo de análise	14
1.8 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	22
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	25
2.1 INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO.....	25
2.1.1 Discussão conceitual.....	25
2.1.2 Fundamentos legais e princípios orçamentários	41
2.1.3 O sistema brasileiro de planejamento e orçamento.....	43
2.2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL COM ENFOQUE NO LEGISLATIVO	52
2.2.1 Os sistemas estruturantes	52
2.2.2 O processo orçamentário no Legislativo.....	57
2.2.3 As consultorias técnicas de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados	65
3. RESULTADOS DE PESQUISA: EM BUSCA DA CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL	69
3.1 AS SETE DIMENSÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO	69
3.1.1 Aspectos introdutórios	69
3.1.2 Verdade	70
3.1.3 Realidade.....	73
3.1.4 Legalidade.....	76
3.1.5 Certeza.....	78
3.1.6 Controle.....	83
3.1.7 Qualidade	85
3.1.8 Transparência	88
3.1.9 Aspectos de conclusão	90

3.2 POSSIBILIDADES PARA A MELHORIA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO PELO CONGRESSO NACIONAL.....	97
3.2.1 Aspectos introdutórios	97
3.2.2 Discutindo a função do Legislativo no orçamento público da União	100
3.2.3 Sugestões para melhoria	102
3.2.4 Aspectos de conclusão	117
3.3 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES.....	119
4. CONCLUSÃO	121
4.1 BREVE RETROPECTIVA.....	121
4.2 IMPRESSÕES GERAIS E ANÁLISE CRÍTICA.....	124
4.3 POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS.....	128
5. REFERÊNCIAS.....	129
ANEXO 1. Roteiro para as entrevistas exploratórias	134
ANEXO 2. Questionário de pesquisa junto às consultorias de orçamento.....	137

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Vetores delimitadores da pesquisa (o autor, 2009)	7
Figura 2. Equação para o cálculo do tamanho amostral	12
Figura 3. Os atributos de desempenho do orçamento público e a credibilidade orçamentária (o autor, 2009).....	16
Figura 4. Modelo de análise da pesquisa (o autor, 2009)	19
Figura 5. Processo Orçamentário (GIACOMONI, 2009, p. 207).....	32
Figura 6. Principais componentes do Orçamento-programa (GIACOMONI, 2009, p. 163).....	47
Figura 7. O programa orientado a resultado (ALBUQUERQUE ET AL, 2008, p. 154).....	48
Figura 8. Desdobramento do ciclo orçamentário (Adaptado: Giacomoni, 2009; Sanches , 2006).....	51
Figura 9. Sistemas organizacionais e estruturadores do governo federal (Albuquerque et al, 2008, p. 409).....	53
Figura 10. Pertinência da dimensão <i>verdade</i> como atributo de desempenho do orçamento público federal	71
Figura 11. Desempenho do governo federal quanto à dimensão <i>verdade</i>	72
Figura 12. Pertinência da dimensão <i>realidade</i> como atributo de desempenho do orçamento público federal	74
Figura 13. Desempenho do governo federal quanto à dimensão <i>realidade</i>	75
Figura 14. Pertinência da dimensão <i>legalidade</i> como atributo de desempenho do orçamento público federal	77
Figura 15. Desempenho do governo federal quanto à dimensão <i>legalidade</i>	77
Figura 16. Pertinência da dimensão <i>certeza</i> como atributo de desempenho do orçamento público federal	80
Figura 17. Desempenho do governo federal quanto à dimensão <i>certeza</i> , para as despesas obrigatórias	81
Figura 18. Desempenho do governo federal quanto à dimensão <i>certeza</i> , para as despesas discricionárias	81
Figura 19. Pertinência da dimensão <i>controle</i> como atributo de desempenho do orçamento público federal	84

Figura 20. Desempenho do governo federal quanto à dimensão <i>controle</i>	84
Figura 21. Pertinência da dimensão <i>qualidade</i> como atributo de desempenho do orçamento público federal	86
Figura 22. Desempenho do governo federal quanto à dimensão <i>qualidade</i>	87
Figura 23. Pertinência da dimensão <i>transparência</i> como atributo de desempenho do orçamento público federal	89
Figura 24. Desempenho do governo federal quanto à dimensão <i>transparência</i>	89
Figura 25. Cadeia de valor da gestão pública intermediada pelo processo orçamentário (o autor, 2009)	93
Figura 26. Desempenho e impacto para credibilidade das sete dimensões do orçamento público.....	95
Figura 27. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 01.....	103
Figura 28. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 02.....	105
Figura 29. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 03.....	106
Figura 30. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 04.....	108
Figura 31. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 05.....	109
Figura 32. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 06.....	111
Figura 33. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 07.....	112
Figura 34. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 08.....	114
Figura 35. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 09.....	115
Figura 36. Avaliação da <i>relevância</i> da sugestão 10.....	116
Figura 37. Relação entre as dimensões críticas da credibilidade orçamentária e as sugestões prioritárias.....	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Quadro resumo com a breve descrição dos sete atributos de desempenho do orçamento público.....	17
Tabela 2. Indicadores para avaliar a credibilidade do orçamento federal (o autor, 2009).....	20
Tabela 3. Indicador para avaliar as possibilidades para a credibilidade do orçamento federal (o autor, 2009)	22
Tabela 4. Os "mundos" na elaboração orçamentária (Adaptado: SCHICK, 2006) ...	36
Tabela 5. Terminologia - o caminho para o novo orçamento de desempenho (DIAMOND, 2007, p. 94)	40
Tabela 6. Trajetória brasileira de modernização orçamentária (GIACOMONI, 2009, p. 49-53).....	43
Tabela 7. Sistemas informatizados de suporte à gestão das finanças federais (ALBUQUERQUE ET AL, 2008, p. 416-422)	56
Tabela 8. Descrição da tramitação legislativa do PPA e da LDO (Adaptado: SENADO FEDERAL. <i>Orçamento da União: processo orçamentário.</i>).....	60
Tabela 9. Descrição da tramitação legislativa da LOA (Adaptado: SENADO FEDERAL. <i>Orçamento da União: processo orçamentário.</i>).....	62
Tabela 10. Órgãos da CONORF (BRASIL. Resolução nº 55/98-SF)	66
Tabela 11. Indicadores para a dimensão <i>verdade</i>	72
Tabela 12. Indicadores para a dimensão <i>realidade</i>	75
Tabela 13. Indicadores para a dimensão <i>legalidade</i>	78
Tabela 14. Indicadores para a dimensão <i>certeza</i>	82
Tabela 15. Indicadores para a dimensão <i>controle</i>	85
Tabela 16. Indicadores para a dimensão <i>qualidade</i>	87
Tabela 17. Indicadores para a dimensão <i>transparência</i>	90
Tabela 18. Dimensões da credibilidade orçamentária por ordem de impacto	94
Tabela 19. Criticidade das dimensões da credibilidade orçamentária	96
Tabela 20. Quadro resumo com a descrição das dez sugestões para a credibilidade do orçamento federal	97
Tabela 21. Funções do Legislativo no processo orçamentário em ordem de concordância	100

Tabela 22. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 01	104
Tabela 23. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 02	105
Tabela 24. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 03	106
Tabela 25. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 04	108
Tabela 26. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 05	109
Tabela 27. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 06	111
Tabela 28. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 07	112
Tabela 29. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 08	114
Tabela 30. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 09	115
Tabela 31. Indicador <i>relevância</i> para a sugestão 10	117
Tabela 32. Sugestões de melhoria segundo ordem de <i>relevância</i>	117

1. INTRODUÇÃO

1.1 MOTIVAÇÃO

O presente trabalho propõe o levantamento exploratório, em pesquisa junto às consultorias do orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, de soluções para a melhoria do processo orçamentário público federal e a discussão do conceito de credibilidade do orçamento público. Esse aprimoramento do processo orçamentário é importante para a credibilidade do instrumento de gestão que é o orçamento público, e, assim, para o amadurecimento da administração pública. A motivação para essa investigação resulta de três forças: a acadêmica, que inclui o intercâmbio entre as áreas da Engenharia de Produção e da Gestão Pública, a cívica, que traduz o interesse social da pesquisa e, por fim, a pessoal, que se refere ao interesse próprio em desenvolver o tema e profissionalizar-se nele.

Do ponto de vista acadêmico, destaca-se a contribuição que a Engenharia de Produção pode fornecer à Gestão Pública. De forma inversa, ressalta-se a importância de trazer o tema para o rol de discussão da Engenharia de Produção, por dois motivos. Primeiro porque a Gestão Pública quer aprender com o mercado para amadurecer e melhor atender à sociedade. Segundo porque deve interessar a essa Engenharia considerar as demandas do setor público por tecnologias de gestão para inovar arcabouço teórico da Engenharia de Produção e estender sua atuação prática.

Do ponto de vista cívico, a motivação da pesquisa se dá pelo interesse social associado à temática abordada, que tem impacto não somente para a melhoria do orçamento público federal, mas, sobretudo, para o bom desempenho da gestão pública em direção ao desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista pessoal, aponta-se a satisfação de aprender o orçamento público, em especial o da União, tanto no que tange às normas, regras e procedimentos, quanto no que tange aos fatores políticos envolvidos. Disso, resulta-se um amadurecimento como cidadã, como pessoa e como profissional, futuramente, no exercício da magistratura em áreas ligadas à gestão e à administração pública.

1.2 FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

São inegáveis os avanços alcançados pelos esforços de modernização orçamentária, intensificados especialmente a partir da onda de mudança trazida pela Revolução de 1930, quando “o orçamento público passou a receber, efetivamente, maiores cuidados e atenções” (Giacomoni, 2009, p. 49). Importantes progressos recentes foram, por exemplo, o estabelecimento do Orçamento-programa como base lógica do processo orçamentário e o aprimoramento dos instrumentos legais para integração planejamento-orçamento trazido pela Constituição de 1988. Ainda assim, desafios precisam ser superados.

Pederiva (2008, p. 1; 2) reflete sobre o valor do orçamento público brasileiro, em todos os âmbitos federal, estadual ou municipal, lembrando seu retrato, já disseminado tanto no âmbito das finanças públicas como no Direito Financeiro, como “peça de ficção”. O referido artigo versa sobre a falácia do orçamento autorizativo, que “fixa um teto de gastos que não pode ser observado” (idem, p. 1), comprometendo a previsibilidade dos gastos públicos necessária para a construção do nosso Estado democrático de Direito. Isso porque, no ambiente de “incerteza orçamentária associada ao caráter pretensamente autorizativo do orçamento público”, esse instrumento (1) fixa normas que não são cumpridas, não atendendo ao Estado de Direito, (2) torna desiguais os cidadãos na tomada de decisão, não se mostrando democrático, e (3) falha na prestação de contas sobre quais dotações orçamentárias não estão sendo executadas, não satisfazendo à condição republicana (idem, p. 2).

Pederiva (2008) questiona a principal justificativa que tecnicamente é dada para a incerteza orçamentária, seja ela a variação de receitas. Ainda considerando a contribuição do contingenciamento¹ estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal como “instrumento hábil para assegurar a certeza da execução orçamentária” (idem, p. 2), o autor defende o resgate do valor normativo do orçamento público para a boa coordenação da formulação e execução das políticas públicas. Nesse sentido, propõe o envolvimento de toda a sociedade e dos Poderes no “diálogo e compreensão do outro” (idem), com respeito à “pluralidade por parte de representantes e representados políticos” (idem, p. 3).

Sadeck et al, ao tratar especificamente da questão do contingenciamento, revelam suas conseqüências negativas. Os autores definem o contingenciamento orçamentário

¹ É o procedimento de limitação de empenho e movimentação financeira das dotações orçamentárias para possibilitar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

como um recurso do governo federal para assegurar as metas de superávit primário e acordos firmados com instituições financeiras multilaterais através da limitação do empenho, liberação financeira e os pagamentos das despesas discricionárias. Dessa necessidade de geração de superávit primário e priorização do pagamento da dívida em detrimento da execução de políticas sociais, nasce o orçamento preventivo, que limita os gastos do governo no início do exercício fiscal. Além da liberação financeira concentrada no final do ano, que compromete a qualidade do uso dos recursos. Esse contingenciamento preventivo atinge também a transparência dos gastos, bem como ampliam fortemente o grau de discricionariedade dos ministros e secretários do Estado. Afinal, a priorização para a execução de uma ação em detrimento de outra se concentra no Executivo, sem maiores debates junto ao Legislativo e a sociedade.

Gregianni (2005b, p. 2) afirma que é exigido dos responsáveis pelo orçamento a elaboração de um “documento verdadeiro e realista”, face às alusões do orçamento como “peça de ficção”. O autor também atrela essa imagem do orçamento público como peça não crível ao fator do contingenciamento excessivo, que acaba por gerar acúmulo de restos a pagar para o próximo ano. Diz ainda que “a lei orçamentária deve assegurar maior previsibilidade e segurança. A sociedade requer uma gestão fiscal e orçamentária que, além de democrática, seja realista e confiável (...)”.

Tollini (2009) fala dos esforços em busca de um orçamento realista, engendrados principalmente desde a Constituição de 1988 e especialmente quando findo o processo de hiperinflação em que viveu o país. Até 1994, eram os altos índices de inflação o argumento que justificava a não pertinência da lei orçamentária à realidade, fazendo do orçamento “peça de ficção” (idem, p. 2). No ambiente atual de controle inflacionário, no entanto, “é necessário buscar outra explicação para a baixa eficácia da lei orçamentária como um instrumento de determinar os gastos do governo federal (tradução própria)” (idem).

Como se vê, face ao anteposto, a credibilidade da lei orçamentária como instrumento que prevê a alocação dos recursos públicos de forma a intermediar estratégia, programa e execução das ações governamentais ainda é questionável. Os debates em torno das raízes desse problema e das possíveis soluções para o resgate do valor do orçamento público são ricos, porém, ainda incipientes e não resolutivos. Não intensificar tais discussões, em direção à implementação de melhorias do ciclo orçamentário, dificulta e torna mais demorosa a modernização brasileira da gestão pública e, assim, a consolidação de uma administração mais comprometida com o desenvolvimento nacional.

1.3 DIRETRIZES DA PESQUISA

Para firmar a credibilidade ao orçamento público, é necessário buscar soluções que inovem o sistema orçamentário. Greggianin (2005a, p. 1), nesse sentido, afirma que “a credibilidade do processo orçamentário no Brasil dependerá de uma reforma ampla, capaz de disciplinar tantos os processos de elaboração, como os de execução da despesa orçamentária”. O autor completa atentando sobre a necessidade de envolver, nesse esforço reformista, a sociedade e os poderes Legislativo e Executivo, em todas as esferas de governo (*idem*).

Quanto ao âmbito do Legislativo, destaca-se, de um lado, a expressiva amplitude de poder, recentemente delegada ao Congresso Nacional pela Constituição de 1988, de atuação na discussão, apreciação, votação e controle do orçamento público. Por outro lado, apesar dos avanços já apreendidos nesse longo processo de aprendizado de atuação do Legislativo na lei orçamentária, existem diversas deficiências na performance desse Poder. A premissa de pesquisa sustenta-se na afirmação de que o Congresso Nacional é um importante ator para a busca da credibilidade do orçamento da União, haja vista seus amplos poderes no processo orçamentário e seu potencial de melhoria existente.

Eis, então, a questão norteadora da pesquisa: *O Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade do Orçamento da União?* Caso forem identificadas sugestões de melhoria do processo orçamentário, a serem implementadas no âmbito do Poder Legislativo, então o Congresso Nacional realmente pode contribuir para a maior credibilidade do orçamento público. Essa hipótese de pesquisa será verificada com o levantamento de sugestões para o enfrentamento do problema e validada, confirmando (ou não) a premissa, com base na medição do grau de *relevância* para a credibilidade de cada sugestão identificada. Para maiores detalhes, ver o item 1.7.4 dessa dissertação, que dispõe sobre o modelo analítico da pesquisa.

1.4 OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é verificar a importância do Congresso Nacional como ator para a maior credibilidade do orçamento público através do levantamento exploratório de possíveis soluções para tal.

São objetivos específicos da pesquisa os seguintes:

1) Introdução ao sistema de planejamento e orçamento público, a partir do entendimento dos seus conceitos, princípios e fundamentação legal, bem como do seu funcionamento no caso brasileiro.

2) Compreensão da realidade do orçamento público federal, a partir da identificação dos elementos estruturantes, dos trâmites procedimentais que o compõem e dos seus desafios.

3) Realização de pesquisa exploratória junto às consultorias de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para:

- a. Refinar o conceito de credibilidade do orçamento público, determinando suas dimensões e avaliando seu desempenho, para o caso da União.
- b. Discutir a função do Poder Legislativo no processo orçamentário federal.
- c. Propor soluções, no âmbito do Legislativo, para a credibilidade orçamentária.

1.5 IMPORTÂNCIA

Os atuais escândalos no Brasil que envolvem o Congresso Nacional, especialmente o Senado Federal, podem fazer muitos relativizarem o papel das casas legislativas para a formulação das políticas e leis nacionais. Questionar a atuação do Congresso Nacional, no sentido de fiscalizá-la em prol da sua conformidade ético-legal, seja por meios formais e institucionais do próprio governo, ou por meio do controle social, é fundamental. Porém, sempre em busca da afirmação, aperfeiçoamento e consolidação dessa relevante instituição do Poder Legislativo, um dos componentes para o equilíbrio dos poderes e manutenção da democracia.

Por focar-se no Congresso Nacional como ator para a melhoria do orçamento público federal, a presente pesquisa contribui para colocar essa instituição em evidência, dessa vez de uma maneira positiva. Não se trata de fechar os olhos para os problemas atuais, que de fato colocam em xeque a probidade do Congresso Nacional. Pelo contrário, outro benefício trazido pela pesquisa é o apontamento de sugestões de melhoria para o orçamento federal mais crível, incluindo aquelas que propõem reestruturar o próprio Congresso, desde sua base ética, até seu funcionamento procedimental.

Assim, como antes dito, esse trabalho destaca a importância do Congresso Nacional para a política do país – algo importante quando, num cenário de descrença quanto à

atuação parlamentar, corre-se o risco de se desvalorizar o Congresso, sem perceber sua função para a democracia. Nesse contexto, a pesquisa realça positivamente os servidores públicos das casas legislativas, formadores de um corpo inteligente de governo, sério e dedicado para a melhoria do setor público, em especial os consultores técnicos em matéria orçamentária do Senado e da Câmara dos Deputados, tidos como universo da presente pesquisa. Os escândalos políticos existem, mas não se pode esquecer que os responsáveis pelo suporte técnico-operacional do Congresso Nacional são, de modo geral, competentes e formadores de uma massa crítica de extrema relevância para a melhoria do Poder Legislativo.

Além disso, a pesquisa traz avanços conceituais sobre a credibilidade do orçamento público, termo frequentemente utilizado em textos técnicos, porém guardando diferentes significados. Finalmente, o trabalho também mede, por uma metodologia explicitada, o desempenho do governo federal quanto aos atributos do orçamento público, permitindo a orientação de sugestões de melhoria em defesa de um orçamento mais crível.

1.6 DELIMITAÇÃO

Podem ser destacados três vetores delimitadores do escopo da pesquisa: quanto à esfera de governo a que se aplica a pesquisa, ao foco e à fonte para a formulação do conjunto de ações. A Figura 1 representa tais forças delimitadoras.

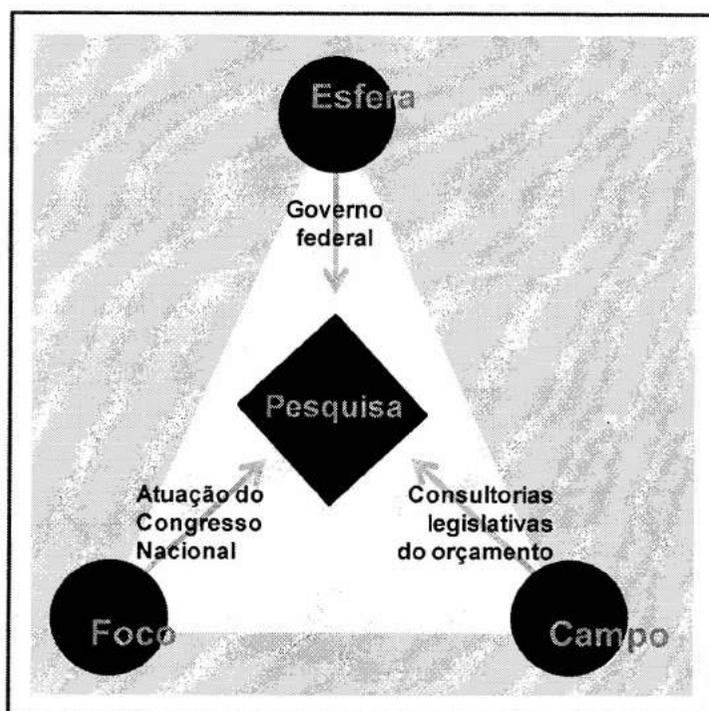


Figura 1. Vetores delimitadores da pesquisa (o autor, 2009)

Quanto à esfera de governo, considera-se o caso da União. Assim, as melhorias para a maior credibilidade do orçamento público são sugeridas no âmbito federal, excluindo-se do escopo de trabalho os casos estadual e municipal. Não se descarta, no entanto, a possibilidade de possíveis analogias, a serem realizadas por cargo do leitor.

Quanto ao foco para o levantamento das soluções em busca do orçamento-verdade, a atenção é dada à participação do Congresso Nacional na lei orçamentária. Assim, as ações de melhoria terão por alvo intervir na atuação do Poder Legislativo no ciclo orçamentário, excluindo-se da análise o desempenho do Poder Executivo. Apesar de não excluir o envolvimento de outros atores no conjunto de medidas propostas, o mais comum será encontrar o Legislativo como responsável maior da implementação das melhorias.

Finalmente, a pesquisa não pretende apontar todas as visões e soluções, mas aquelas observadas pelos consultores do orçamento do Senado Federal e da Câmara Legislativa. Por isso, é a opinião desses profissionais que é considerada como fonte para a formulação do referido conjunto de ações. Não é trazida a opinião de outros agentes do legislativo ou do governo, não por ser menos importante, mas pela necessidade de delimitar o campo de pesquisa e por considerar os profissionais da consultoria relativamente afastados de pressões políticas e dotados de uma visão técnica adequada sobre o processo orçamentário no Congresso Nacional.

1.7 METODOLOGIA

1.7.1 Descrição do passo a passo

A estruturação metodológica para pesquisa está organizada de acordo como o modelo proposto por Quivy e Campenhoudt (1992) para a investigação social, ou seja, a análise cujo objetivo é “compreender mais profundamente e interpretar mais acertadamente os fenômenos da vida coletiva” com que os estudiosos, seja por “responsabilidades profissionais ou sociais”, se confrontam (idem, p.14). O procedimento de pesquisa desenvolvido pelo presente trabalho se enquadra nas sete etapas de pesquisa propostas pelos referenciados autores.

A primeira etapa, “a pergunta de partida”, traduz o foco de interesse da pesquisa e o fio condutor do trabalho. Esse trabalho assumiu a seguinte questão: *O Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade do Orçamento da União?*.

Em seguida, a segunda etapa, “a exploração”, pode comportar operações de leitura, entrevistas exploratórias e outros métodos de complementares. Nessa pesquisa, a fase exploratória adotou por método a leitura do referencial teórico sobre orçamento público, bem como entrevistas exploratórias semi-estruturadas junto a representantes da consultoria do orçamento do Senado e da Câmara dos Deputados e a uma autoridade acadêmica no assunto. Considerações mais detalhadas sobre a metodologia para as entrevistas exploratórias podem ser lidas no item 1.7.2 dessa dissertação.

Já a terceira etapa, “a problemática”, culmina na determinação do quadro teórico conceitual que fundamenta a construção do modelo de análise. Com base nas informações obtidas na fase exploratória, montou-se uma árvore esquemática que relaciona o conceito de credibilidade do orçamento público e suas dimensões. Partindo das discussões conceituais sobre credibilidade orçamentária, o modelo analítico define a premissa – o Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade orçamentária – e a hipótese de pesquisa – caso forem encontradas sugestões, no âmbito do Legislativo, de relevância para a credibilidade do orçamento, então o Congresso é um importante ator para tal. As dimensões utilizadas para a análise são detalhadas no item 1.7.4 dessa dissertação.

A quarta etapa, “a construção do modelo de análise” consiste na tradução das idéias exploradas em linguagens e formas que habilitem o pesquisador a conduzir o trabalho

sistemático de coleta e análise de dados. Nesse sentido, com base num esquema de escalas e medidas, também descrito no item 1.7.4 dessa dissertação, foi estruturado um questionário, em sua maioria com perguntas fechadas, para a mensuração da opinião das consultorias do orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados sobre a credibilidade do orçamento público, as principais causas e as soluções mais viáveis e resolutivas.

Após, a quinta etapa, “a observação”, corresponde ao conjunto de operações de teste do modelo de análise, confrontando-o com dados observáveis. A partir do estudo do caso do orçamento público federal, foram aplicados os questionários previamente elaborados junto às consultorias do orçamento de ambas as casas legislativas. Considerações mais detalhadas sobre a metodologia para essa pesquisa de opinião podem ser lidas no item 1.7.3 dessa dissertação.

Sendo a principal forma de validação do modelo construído, a sexta etapa, “a análise das informações”, verifica a hipótese empiricamente e responde a pergunta de partida, comparando os resultados obtidos com os esperados. Nessa pesquisa, o método a ser utilizado para a preparação dos dados é o de análise estatística dos dados, com a utilização da descrição paramétrica para o tratamento das informações obtidas na aplicação de questionário.

Finalmente, a sétima etapa, “as conclusões”, compreende uma retrospectiva do procedimento de pesquisa realizado até então e uma apresentação prévia das contribuições do trabalho para o conhecimento. Outras considerações de ordem prática serão feitas, enquadrando as possíveis aplicabilidades do trabalho e apresentando outros possíveis temas de pesquisa.

1.7.2 As entrevistas exploratórias

Objetivo

As entrevistas exploratórias tiveram dois objetivos. Primeiramente, trazer vivências, experiências e conhecimentos importantes para a consolidação do modelo analítico de pesquisa. Segundo, prover a fase de ida a campo, ou “observação”, com as informações adequadas para a verificação da hipótese de pesquisa. Nesse sentido, essas entrevistas buscaram levantar os atributos de desempenho do orçamento público que impactam no conceito de credibilidade orçamentária, bem como explorar possibilidades

para a melhoria do processo orçamentário pelo Congresso Nacional.

Local

As entrevistas exploratórias foram todas realizadas em Brasília. Com exceção da entrevista com um acadêmico sobre o assunto, realizada em seu próprio domicílio, as conversações foram todas feitas no Congresso Nacional, seja nas repartições do Senado, da Câmara ou da assessoria partidária, dependendo da alocação do entrevistado.

Período de campo

Foram realizadas entrevistas diárias, ocasionalmente mais de uma por dia, entre as datas de 23 e 27 de junho.

Perfil dos entrevistados

Foram entrevistados cinco profissionais referência no assunto. Um deles com ampla experiência anterior na consultoria do Senado e hoje referência acadêmica sobre Orçamento Público. Outros três com atuação ativa nas consultorias da Câmara ou do Senado, referências na publicação de artigos e notas técnicas. Por fim, um entrevistado com relevante experiência no Poder Executivo sobre questões orçamentárias e que atua na assessoria do partido (atualmente no poder) no Senado Federal.

Número de entrevistados e horas de entrevista

Foram realizadas entrevistas até que se percebesse a repetição das discussões e a minimização das informações novas e relevantes que eram trazidas “à mesa”. Nesse sentido, foram entrevistados cinco profissionais referência no assunto, totalizando cerca de 11 horas de entrevista.

Coleta de dados

Para a coleta dos dados, as entrevistas foram gravadas, sempre com autorização prévia autorização pelo entrevistado. Após as conversações, para cada uma delas, elaborou-se o Memorando de Entrevista, com base na escuta das gravações. Os documentos foram, então, encaminhados por *e-mail* aos entrevistados, que traçaram suas considerações sobre o texto escrito.

Instrumento

Foi elaborado um roteiro aberto de entrevista (

ANEXO 1. Roteiro para as entrevistas exploratórias), com base na revisão teórica previamente realizada. Para as gravações, utilizou-se um gravador digital. Para a elaboração dos Memorandos de Entrevistas, foi realizado um documento formal, em MS Word, que estabeleceu e descreveu, para cada entrevista, todos os tópicos abordados.

1.7.3 A pesquisa de opinião

Objetivo

A pesquisa buscou obter a opinião dos consultores do orçamento da Câmara e do Senado Federal sobre o conceito de credibilidade do orçamento público e sobre

possibilidades para a melhoria pelo Congresso Nacional no processo orçamentário, com vistas a sua maior credibilidade. Caso sejam de fato encontradas medidas a serem implementadas pelo Legislativo, a hipótese é confirmada, ou seja, o Congresso Nacional é um importante ator na busca pela credibilidade do orçamento público.

Local

Num primeiro momento, os questionários foram aplicados na própria repartição física do Congresso Nacional, em Brasília. Dando continuidade aos esforços de aplicação do questionário, este foi divulgado por meio magnético aos componentes da população-alvo da pesquisa, sendo, portanto, o recolhimento das respostas feito via Internet.

Período de campo

A aplicação presencial dos questionários foi feita nas datas de 29 e 30 de junho, respectivamente, segunda e terça-feira, quando o volume de trabalho no Congresso Nacional ainda não atingiu seu pico e, assim, os consultores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, população-alvo da pesquisa, têm maior disponibilidade. Já a divulgação *on line* dos questionários, também direcionada aos referidos consultores de orçamento, foi aberta em 07 de julho e encerrada no dia 10 desse mesmo mês.

Universo

A população investigada são os consultores do orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que totalizam 60 profissionais.

Amostra

O procedimento utilizado foi a amostragem não probabilística. Por esse método, a aplicação dos questionários se encerra no momento em que se alcança o tamanho mínimo da amostra para obter a margem de erro requerida para um determinado intervalo de confiança (ARANGO et al, 2008, p. 11). A justificativa para a escolha desse procedimento foi o fator de conveniência, dado o pouco tempo disponível para a aplicação do questionário (o mês de julho é o período em que muitos funcionários entram de férias).

Número de questionários / intervalo de confiança / margem de erro

Para o cálculo do tamanho da amostra, a seguinte equação foi utilizada (idem, p.

13):

$$n = \frac{Z^2 \times p \times q}{d^2 \times (N-1) + Z^2 \times p \times q}$$

Figura 2. Equação para o cálculo do tamanho amostral

Sendo:

n = tamanho da amostra

Z = valor crítico na distribuição normal para um dado intervalo de confiança

p = probabilidade de sucesso

q = probabilidade de insucesso (= 1- p)

d = margem de erro

N = tamanho da população

Como se pode observar, o tamanho da amostra depende também do valor de p, que não é sabido antes da aplicação da pesquisa. Nesse sentido, assume-se p = 0,5, pois maximiza o valor de p x q (= 0,25), fornecendo o pior resultado possível e resultando na maior amostra. Assim, considerando o ante-posto e as restrições da pesquisa – sejam elas 10% a 12% de margem de erro e um intervalo de confiança de 95% –, bem como as características do universo de aplicação, as variáveis da equação assumiram os seguintes valores:

Z = 1,96 (para um intervalo de confiança de 95%)

p = 0,5

q = 0,5

d = 10% a 12%

N = 60

Assim, foi calculado o tamanho amostral de 37 questionários, para uma margem de erro de 10%, e 32 questionários, para uma margem de erro de 12%. A proposta de se estabelecer uma faixa para a margem de erro era trazer flexibilidade ao plano de pesquisa. Assim, o critério de parada se dava por um dos dois fatores: ou a chegada aos 37 questionários ou, tendo alcançado a marca de 32 questionários, a chegada à data boa que permitisse a continuidade da pesquisa dentro do prazo planejado.

Foram recolhidos 32 questionários para o universo de tamanho 60. Assim, para um intervalo de confiança de 95%, a margem de erro da pesquisa totalizou 12%.

Coleta de dados

Os questionários foram distribuídos nas salas de trabalho dos consultores do orçamento da Câmara e do Senado e dispostos sobre a mesa de cada consultor, pela manhã do dia 29 de julho. Durante esse dia, a pesquisadora circulou pelas salas para eventuais esclarecimentos. No final desse dia e no dia seguinte, foram recolhidos 30 questionários.

Para a aplicação dos questionários *on line*, o canal utilizado foi o *e-mail*, direcionado a todos os consultores do orçamento das casas legislativas que não haviam participado do primeiro momento de aplicação dos questionários. A mensagem eletrônica foi enviada no dia 07 de julho e o recebimento das respostas se encerrou pouco depois de o tamanho mínimo da amostra ser alcançado, em 10 de julho.

Instrumento

Foi elaborado um questionário estruturado, com predomínio de questões fechadas e de auto preenchimento (ANEXO 2. Questionário de pesquisa junto às consultorias de orçamento). Antes de sua aplicação, foram realizados dois testes junto a duas consultoras de orçamento, que avaliaram aspectos de conteúdo e forma do questionário. O tempo estimado para o preenchimento das questões foram 20 minutos. Para o tratamento dos dados coletados em campo, finalmente, foi utilizado um arquivo de tabulação preparado em MS Excel.

1.7.4 Problemática e modelo de análise

Em épocas de inflação, o orçamento público, de fato, se consubstanciava como peça de ficção. As dotações orçamentárias iniciais eram corroídas com o tempo, fazendo do cumprimento das ações programadas em orçamento algo quase que impraticável. Passada a fase inflacionária, no entanto, ainda não é fato raro ouvir sobre a falácia que representa o orçamento público. A credibilidade orçamentária, ou a falta dela, antes questionável pela perda de valor de compra do dinheiro, hoje é explicada por diversas dimensões.

Para James Giacomoni², o orçamento tem credibilidade se todas as despesas

² Entrevista pessoal concedida em 23 de junho de 2009.

executadas forem devidamente autorizadas, passando pela programação do Poder Executivo e pelo crivo do Legislativo. Espera-se que esse fator, o da *legalidade*, oriente a gestão financeira, o que, no âmbito da União, na opinião de James Giacomoni³, realmente acontece. Para ele, exclui-se dessa definição outras possíveis dimensões da credibilidade do orçamento público.

Hélio Tollini⁴, nesse sentido, defende um conceito mais abrangente. Nesse sentido, não exclui a dimensão *legalidade*, mas acrescenta como fator para a credibilidade, principalmente, a aderência das dotações orçamentárias à realidade fiscal do País, compondo a dimensão *realidade* do conceito de credibilidade orçamentária. Sob esse prisma, as ações governamentais devem ser elaboradas considerando a disponibilidade financeira do governo, devendo essa elaboração submeter-se à política econômica e às metas fiscais estabelecidas. O orçamento-realista, para Tollini⁵, é também mais amplo do que o chamado orçamento-verdade, este último defensor do alinhamento do orçamento público às reais necessidades do País. Nessa pesquisa, a dimensão *verdade* também será considerada como um atributo do orçamento público a ser testado.

Segundo Tollini⁶, respeitada a realidade fiscal do Brasil, a credibilidade do orçamento público dá quando, consecutivamente no decorrer dos vários exercícios financeiros, o nível de execução das dotações iniciais seja satisfatório, devendo ser justificados todo o gasto não realizado. Essa é a dimensão *certeza* do conceito de credibilidade do orçamento público. Tollini⁷ destaca que, apesar do bom desempenho da União em executar as despesas obrigatórias, em sua maioria estipulada em lei, é preciso aumentar o nível de execução das despesas discricionárias, em especial a dos novos projetos. Para ele, essas são o “*filet mignon*” do orçamento público, responsáveis alavancar o País para frente.

Defendem, igualmente, a dimensão *certeza* os outros entrevistados, Dalmo J. L. Palmeira⁸, Fernando Moutinho⁹ e Osvaldo M. Sanches¹⁰. Ambos os primeiros discutem a

³ Idem.

⁴ Entrevista pessoal concedida em 24 de junho de 2009.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009.

⁹ Entrevista pessoal concedida em 26 de junho de 2009.

abertura dos créditos adicionais, o volume dos restos a pagar e o contingenciamento como vetores que, juntos, influenciam no nível de execução das despesas discricionárias. Sanches¹¹, por sua vez, aponta a forma pela qual são apresentados os programas de governo, que deveriam, pelo menos para os grandes empreendimentos, ter o nível de especificação adequado, reforçando o comprometimento do gestor com o planejamento prévio das ações. Dalmo¹² observa também que a incerteza traz desconfiança aos fornecedores do Governo, encarecendo o fornecimento e dificultando a realização dos projetos.

Ainda na discussão sobre a credibilidade do orçamento público, Sanches¹³ enfatiza a importância de o instrumento orçamentário ser ferramenta de planejamento efetivo. Para ele, esse fator, nos últimos governos e no atual, não há planejamento como elemento estruturador da ação governamental. O planejamento, dessa forma, tal como está, não faz escolhas antecipadas sobre onde será alocada a energia. Esse aspecto salientado por Sanches é também mérito da dimensão *verdade* do orçamento público, já referida em parágrafos anteriores.

Dalmo¹⁴ acrescenta à credibilidade do orçamento público a dimensão *transparência*. Para ele, o orçamento tem que ser claro, devendo a sociedade, os gestores e os parlamentares não ter dificuldade para ler o orçamento. A melhor comunicação do orçamento com as diversas partes interessadas é, segundo Dalmo, um passo importante a ser dado.

As dimensões da *verdade*, *legalidade*, *realidade*, *certeza*, *transparência* são também acrescentadas os vetores *controle* e *qualidade* do orçamento público. O *controle* diz que mecanismos de verificação e acompanhamento da execução orçamentária devem existir. A *qualidade*, por sua vez, afirma o propósito final da gestão pública, seja ele o atendimento das necessidades sociais para o desenvolvimento nacional, em seu sentido amplo. Em que grau essas dimensões impactam na credibilidade do orçamento público é constitui em um dos objetivos do modelo analítico proposto para a realização da pesquisa.

¹⁰ Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009

¹¹ *Idem*.

¹² Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009.

¹³ Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009.

¹⁴ Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009.

Assim, como se vê, foram identificados, a partir da revisão teórica e, principalmente, das entrevistas exploratórias, sete atributos de desempenho para o orçamento público – *verdade, legalidade, realidade, certeza, controle, qualidade e transparência*. Essas são dimensões que devem ser perseguidas a fim de se alcançar o bom desempenho desse importante instrumento de governo. A Figura 3 representa os atributos do orçamento público, sinalizando que, com certo grau de impacto, influenciam a percepção da credibilidade orçamentária frente a planejadores, parlamentares, gestores e sociedade.

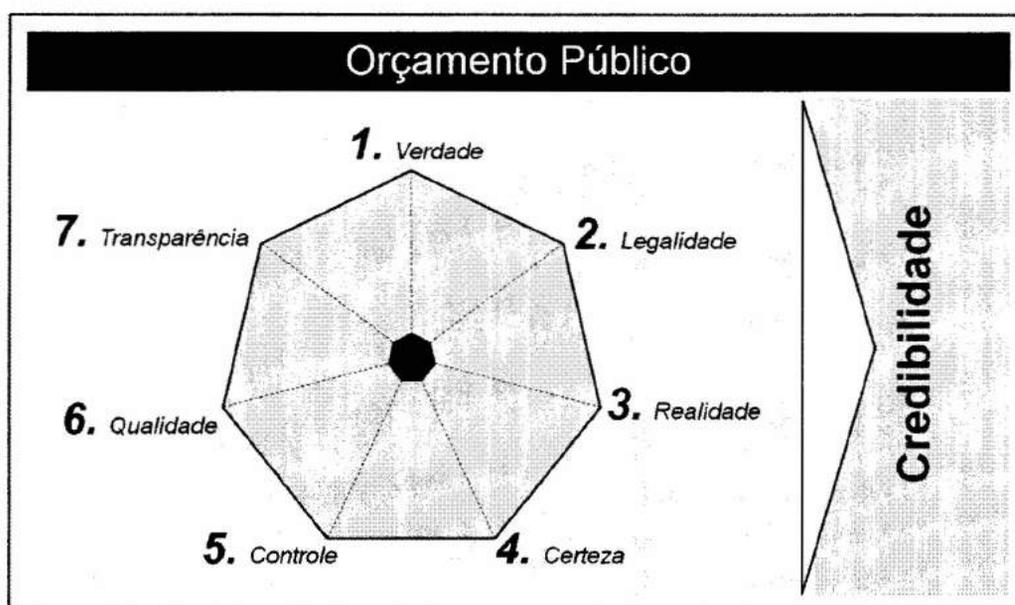


Figura 3. Os atributos de desempenho do orçamento público e a credibilidade orçamentária (o autor, 2009)

Já a descrição sucinta dos atributos de desempenho do orçamento público é feita pela Tabela 1 que se segue.

Tabela 1. Quadro resumo com a breve descrição dos sete atributos de desempenho do orçamento público

Atributos	Descrição
Legalidade	O orçamento público é a fronteira legal das ações do governo, dentro da qual todas as despesas executadas devem estar contidas.
Verdade	O orçamento público deve ser aderente às verdadeiras prioridades para o desenvolvimento, compondo a política nacional de interesse do País.

Transparência	O orçamento público precisa ser transparente, ou seja, deve enunciar de forma clara a todos os interessados as informações nele inseridas, através de uma linguagem compreensível e de meios de comunicação adequados, favorecendo a atividade de controle e acompanhamento, inclusive por parte da sociedade.
Realidade	O orçamento público, na elaboração e na execução, deve respeitar o teto de gastos limitado pela política econômica e realidade fiscal do País, não comprometendo o equilíbrio das contas públicas e o alcance das metas fiscais.
Qualidade	O orçamento público deve ter qualidade, ou seja, por meio da boa utilização do recurso público, as ações realizadas devem convergir para o alcance de objetivos e gerar resultados efetivos para a satisfação das demandas sociais.
Controle	O orçamento público deve ser acompanhado e controlado para verificar e garantir sua conformidade legal, devendo esse monitoramento servir de insumo para o ciclo orçamentário seguinte.
Certeza	O orçamento público deve antecipar as alocações do gasto com a maior certeza possível e, por isso, as dotações iniciais deverão ser, ao máximo, respeitadas e executadas ou, quando não, existir uma justificativa adequada.

Essa discussão conceitual sobre a credibilidade orçamentária é pano de fundo para o debate sobre o papel do Congresso Nacional, tendo em vista seus amplos poderes sobre o ciclo orçamentário, concedidos pela Constituição de 1988, para incrementar melhorias no processo do orçamento público. A premissa se sustenta na seguinte hipótese: se forem observadas medidas viáveis a serem tomadas por iniciativa do Congresso Nacional e que impactem positivamente na credibilidade orçamentária, então, de fato, o Congresso pode exercer ampla contribuição e se constitui como importante ator para incrementar melhorias no processo do orçamento público. Para compreender a atuação do Legislativo, buscar-se-á, paralelamente à busca de possibilidades de melhoria, discutir as funções desse Poder no processo orçamentário federal. A Figura 4 sintetiza em diagrama o modelo analítico da pesquisa.

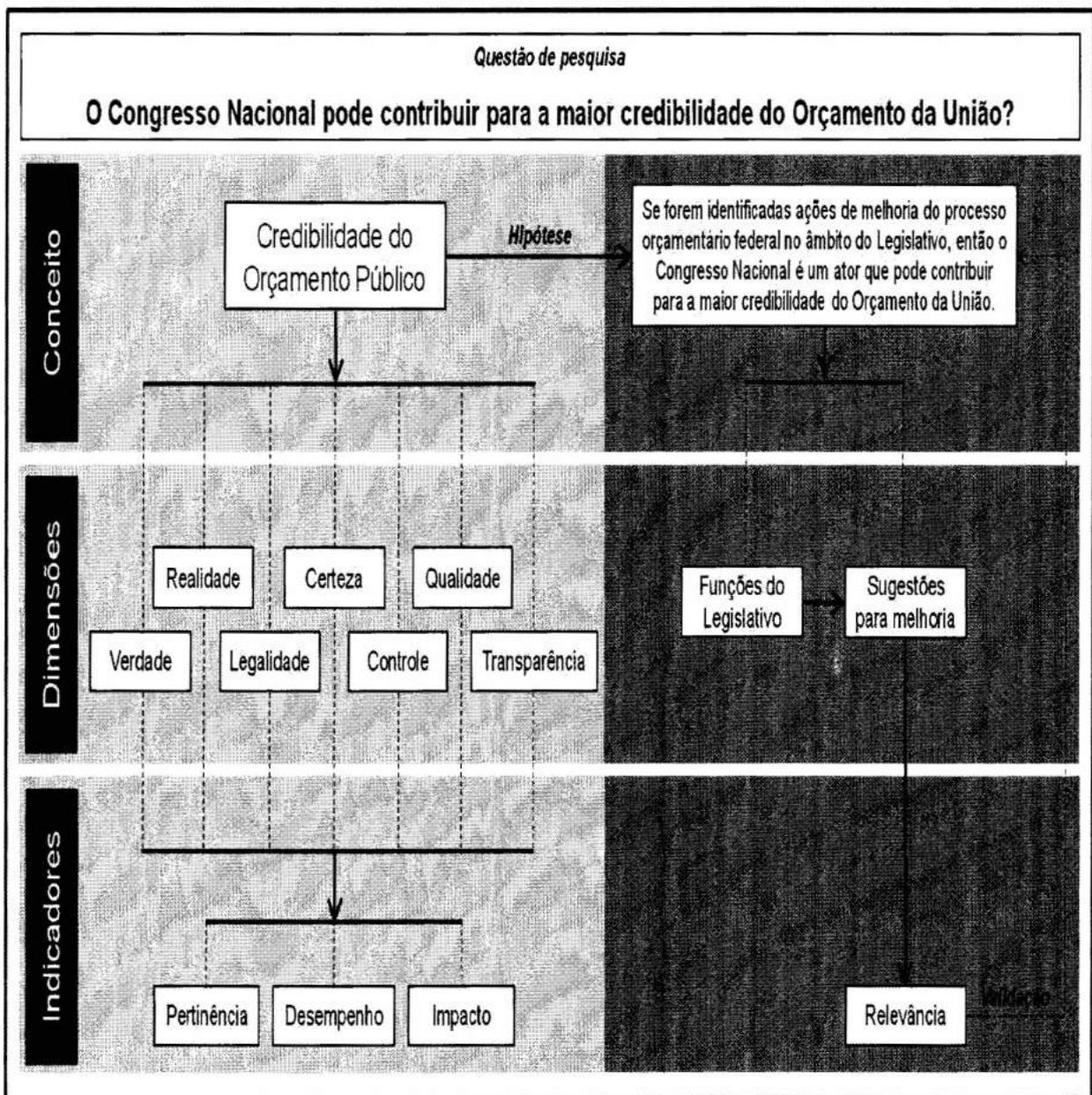


Figura 4. Modelo de análise da pesquisa (o autor, 2009)

Como se observa no diagrama da Figura 4, são destacados os seguintes três elementos do modelo analítico da pesquisa:

1) A questão de pesquisa, que orienta o trabalho para levantar as possíveis formas pelas quais o Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade do orçamento da União. Responder essa questão é confirmar (ou não) a premissa de pesquisa de que o Congresso é um ator para a busca dessa credibilidade.

2) O conceito de credibilidade do orçamento público, suas dimensões e indicadores. Para fundamentar conceitualmente os esforços de resposta à questão de pesquisa, debate-se conceitualmente o termo credibilidade do orçamento público, ou credibilidade orçamentária, considerando sete dimensões analíticas: *verdade, legalidade, realidade, certeza, controle, qualidade e transparência*. Cada uma das dimensões será analisada pelos indicadores *pertinência, desempenho e impacto* (ver Tabela 2).

3) A hipótese de pesquisa, suas dimensões e indicadores. Para cada sugestão de melhoria identificada, será medido o indicador grau de *relevância* (ver Tabela 3) para a credibilidade. Se as medidas sugeridas atingirem o mínimo grau de importância para a realização de mudanças, então existem ações a serem realizadas pelo Poder Legislativo para a melhoria do processo orçamentário. Paralelamente, com vistas a balizar a proposição de melhorias, também se esboça uma breve discussão a respeito da função legislativa no processo orçamentário, o que constitui outra dimensão analítica para verificar a hipótese de pesquisa.

Tabela 2. Indicadores para avaliar a credibilidade do orçamento federal (o autor, 2009)

Pertinência	Descrição Mede o quanto a dimensão analisada é percebida como um atributo de desempenho do orçamento público federal.	Fórmula Na questão 01 do questionário, cada letra representa uma dimensão do orçamento público. Para o cálculo da <i>pertinência</i> , soma-se o percentual das opções que indicam que a afirmativa é verdadeira, no campo “a afirmativa:”.
	Escala: de 0 a 100%.	
Desempenho	Descrição Mede o desempenho do governo federal quanto à dimensão analisada.	Fórmula Ainda na questão 01 do questionário. Para o cálculo do <i>desempenho</i> , consideram-se as marcações do campo “O desempenho do orçamento público federal quanto ao aspecto apresentado:”. Atribui-se peso +3, +1, -1 e -3 para cada resposta

		<p>do tipo muito bom, bom, insuficiente e muito ruim, respectivamente. Calcula-se a pontuação de cada questionário e converte-se o resultado proporcionalmente à escala estabelecida.</p>
Impacto	<p>Descrição</p> <p>Mede o quanto a dimensão analisada impacta na percepção da credibilidade orçamentária frente aos planejadores, gestores, parlamentares, sociedades e outros agentes.</p>	<p>Fórmula</p> <p>Ainda na questão 01 do questionário.</p> <p>Para o cálculo do <i>impacto</i>, consideram-se as marcações do campo “A afirmativa é:”.</p> <p>Atribui-se peso +4 e +1 para cada resposta do tipo verdadeira/de alta relevância e verdadeira/importante, respectivamente.</p> <p>Descartam-se as marcações do tipo é falsa ou verdadeira/mas não impactam, que recebem peso zero.</p> <p>Calcula-se a pontuação de cada questionário e converte-se o resultado proporcionalmente à escala estabelecida.</p>
	<p>Escala: de -100 a +100.</p> <p>As seguintes fronteiras de conceito foram delineadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Muito Ruim: de -100 a -50. 2) Ruim: de -50 a 0. 3) Bom: de 0 a +50. 4) Muito Bom: de +50 a +100. 	<p>Escala: de 0 a +100.</p> <p>As seguintes fronteiras de conceito foram delineadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Importante: de 0 a +50. 2) Muito Importante: de +50 a +75. 3) Alta Relevância: de +75 a +100.

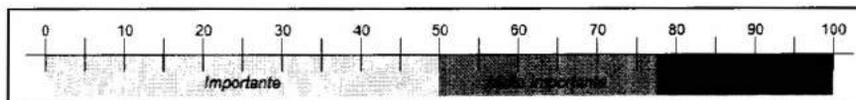
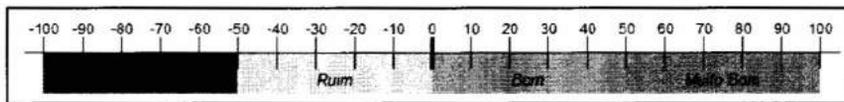


Tabela 3. Indicador para avaliar as possibilidades para a credibilidade do orçamento federal (o autor, 2009)

Relevância	<p>Descrição</p> <p>Mede o grau de relevância da sugestão apresentada para a credibilidade do orçamento federal.</p>	<p>Fórmula</p> <p>Na questão 03 do questionário, cada letra representa uma sugestão para melhoria do processo orçamentário pelo Congresso Nacional.</p> <p>Atribui-se peso +4 e +1 para cada resposta do tipo imprescindível e importante, respectivamente.</p> <p>Descartam-se as marcações do tipo inviável, não aplicável e não pertinente, que recebem peso zero.</p> <p>Calcula-se a pontuação de cada questionário e converte-se o resultado proporcionalmente à escala estabelecida.</p>
	<p>Escala: de 0 a 100.</p> <p>1) Importante: de 0 a +50.</p> <p>2) Muito Importante: de +50 a +75.</p> <p>3) Imprescindível: de +75 a +100.</p>	

1.8 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A dissertação se estrutura em cinco capítulos. O primeiro, Introdução, de cuja composição faz parte o presente tópico, traz também ao leitor as motivações acadêmicas, cívicas e pessoais para a realização da pesquisa; a composição da situação problema, reportando-se ao estigma de “peça de ficção” associado ao orçamento público; os objetivos geral e específicos do trabalho, que orientam a pesquisa no sentido de buscar soluções para a incerteza orçamentária e contribuir para a credibilidade do orçamento público; a importância da pesquisa, que lembra a necessidade de se resgatar de forma construtiva o papel do Congresso Nacional para a democracia brasileira; a delimitação da pesquisa, apresentando os vetores delimitadores quanto ao objeto de estudo, à esfera de governo a que se aplica a pesquisa, ao foco e à fonte para a formulação do conjunto de ações e, finalmente, a metodologia de pesquisa, organizada nas sete etapas propostas por Quivy e Campenhoudt (1992), incluindo a descrição da problemática e do modelo de análise.

O segundo capítulo, Fundamentação Teórica, traz o conhecimento mais relevante auferido pela revisão bibliográfica, de artigos e de periódicos, consultas a *sites* afins e outros esforços de leitura que compuseram a fase de “exploração” da pesquisa (sobre essa fase da metodologia, ver tópico 1.7). Nesse sentido, o tópico 1.1 faz uma breve introdução ao planejamento e orçamento público. Nele, elabora-se uma discussão conceitual do orçamento público, apresentando seus múltiplos papéis – como instrumento técnico, político, econômico e de gestão –, sua abordagem sistêmica – contextualizando-o dentro de um sistema maior de planejamento e orçamento público – e sua evolução histórica – abordando desde o modelo de orçamento tradicional ao moderno. Já o tópico 1.2 trata da experiência do governo federal. Abordam-se os elementos estruturantes do sistema de planejamento e orçamento federal, faz-se uma síntese do processo orçamentário no Legislativo, que compõe um dos vetores de delimitação do estudo e detalha-se brevemente as consultorias técnicas de orçamento do Senado e da Câmara, outro componente delimitador da pesquisa.

Já no Capítulo 3, Resultados de pesquisa: em busca da credibilidade do orçamento público federal, são mostrados os resultados da “observação” (sobre essa etapa da metodologia, ver tópico 1.7) feita sobre o orçamento público da União junto às consultorias de orçamento de ambas as casas legislativas. Além dos resultados, é também feita “a análise das informações” (sobre essa etapa da metodologia, ver tópico 1.7), que busca validar o modelo analítico proposto.

O quarto capítulo apresenta as “Conclusões”, que, conforme proposto pela metodologia de pesquisa (tópico 1.7), faz uma retrospectiva do procedimento realizado e uma arguição sobre as contribuições do trabalho para o conhecimento. Além disso, são feitas também outras considerações de ordem prática, enquadrando as possíveis aplicabilidades do trabalho e apresentando outros possíveis temas de pesquisa.

Finalmente, tem-se o capítulo das “Referências”. Nele, são citadas as fontes de leitura e de apreensão do conhecimento citadas nesse trabalho.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1.1 Discussão conceitual

2.1.1.1 O orçamento e seus múltiplos papéis

Tecnicamente, é comum conceituar orçamento público como o mecanismo que fixa a despesa e prevê a receita pública. No entanto, para além da abordagem contábil, o orçamento público pode ser definido como um modelo de decisão governamental para (1) alocar recursos econômicos e atender as demandas sociais – isto é, orçamento como instrumento político –, para (2) influenciar a economia – configurando o orçamento como instrumento econômico – e, finalmente, para (3) integrar planejamento e execução da atuação do governo, sendo também importante ferramenta para controlar e avaliar o desempenho – ou seja, o orçamento como instrumento de gestão pública. Sobre esses múltiplos objetivos, Machado (2005, p. 46), defende:

Nas sociedades democráticas, o modelo de decisão do setor público, em sua intervenção na economia, tem-se materializado nas práticas, nos conceitos e nas normas que regem as finanças públicas, destacando-se o orçamento público. Nesse sentido, o orçamento público é percebido como um poderoso instrumento capaz de alcançar três grandes objetivos: controle político de arrecadação e dos gastos públicos, intervenção econômica e administração ou gestão pública.

Sanches (2006) aponta a instrumentalidade política como condição original do orçamento público, num esforço de balanceamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. Essa visão tradicional foi gradativamente ampliada a outras instrumentalidades do orçamento – “de instrumento de planejamento e programação, de gerência e

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1.1 Discussão conceitual

2.1.1.1 O orçamento e seus múltiplos papéis

Tecnicamente, é comum conceituar orçamento público como o mecanismo que fixa a despesa e prevê a receita pública. No entanto, para além da abordagem contábil, o orçamento público pode ser definido como um modelo de decisão governamental para (1) alocar recursos econômicos e atender as demandas sociais – isto é, orçamento como instrumento político –, para (2) influenciar a economia – configurando o orçamento como instrumento econômico – e, finalmente, para (3) integrar planejamento e execução da atuação do governo, sendo também importante ferramenta para controlar e avaliar o desempenho – ou seja, o orçamento como instrumento de gestão pública. Sobre esses múltiplos objetivos, Machado (2005, p. 46), defende:

Nas sociedades democráticas, o modelo de decisão do setor público, em sua intervenção na economia, tem-se materializado nas práticas, nos conceitos e nas normas que regem as finanças públicas, destacando-se o orçamento público. Nesse sentido, o orçamento público é percebido como um poderoso instrumento capaz de alcançar três grandes objetivos: controle político de arrecadação e dos gastos públicos, intervenção econômica e administração ou gestão pública.

Sanches (2006) aponta a instrumentalidade política como condição original do orçamento público, num esforço de balanceamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. Essa visão tradicional foi gradativamente ampliada a outras instrumentalidades do orçamento – “de instrumento de planejamento e programação, de gerência e

administração, de contabilidade e administração financeira, e de controle e avaliação” (idem, p. 188). No entanto, como ressalva o autor, tais outros papéis do orçamento público são desdobramentos que enfatizam a própria condição política, em seu significado mais amplo, do orçamento público, não se constituindo simplesmente em meras funcionalidades incrementais e isoladas (idem).

Essas diferentes funções não necessariamente são utilizadas em seu todo, sendo de fato empregadas pelos países dependendo “do sistema de governo do Estado, da cultura administrativa vigente e da estrutura institucional do setor público” (idem). Como será abordado no tópico 2.1.1.1 dessa dissertação, pode-se dizer que o próprio contexto histórico influencia a amplitude de papéis assumidos pelo orçamento público. Nesse contexto, Giacomoni (2009, p. 54-61) ressalta duas funções fundamentais assumidas pelo orçamento público para delinear dois momentos históricos distintos, sejam eles: o orçamento tradicional e o orçamento moderno, que ressaltam, respectivamente, a instrumentalidade política e a administrativa do orçamento público.

O orçamento público como instrumento político, para Santos¹⁵ (2009), assim se faz tendo em vista que, mais do que registrar receitas e despesas, é um mecanismo que:

1) Materializa a política fiscal para arrecadação das receitas e execução das despesas públicas elegendo as despesas prioritárias e alocando os recursos econômicos e sociais entre segmentos da sociedade. Assim, o orçamento, “ao definir que receitas serão arrecadadas e que despesas serão financiadas com essas receitas”, promove “uma redistribuição de recursos entre os diferentes segmentos da sociedade, para o benefício de toda a coletividade”.

2) Confere poderes políticos, sociais e econômicos aos atores que participam de sua elaboração e execução.

No que tange ao seu viés político, Santos¹⁶ ressalta o atributo de *sentido* ao orçamento público, em direção à promoção do bem estar da sociedade:

Para a gestão pública, o orçamento é importante na medida em que se torne instrumento para a consecução de alguma coisa que faça sentido para a comunidade e que atenda ao interesse público. Nas diversas áreas de intervenção governamental – saúde, educação,

¹⁵ SANTOS, Rita de C. *Plano plurianual e orçamento público*. Brasília: Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos, Curso de Especialização em Gestão Pública – Universidade Aberta do Brasil, 2009. p.12.

¹⁶ Idem.

urbanismo, transporte e outras – o orçamento deve refletir um planejamento de boa qualidade e deve conter as ações e os atributos necessários para a obtenção de um resultado satisfatório para a sociedade. (SANTOS¹⁷, 2009).

Schick (2006) também reconhece o papel do orçamento como para além de “uma simples questão de dólares” e enfatiza o sentido político, na direção de satisfazer as necessidades sociais, do orçamento público. Afinal, é por meio do orçamento que o governo atende as necessidades básicas da população e investe no desenvolvimento do país. Da mesma forma, o autor o considera instrumento econômico, pois direciona a política econômica do país.

Ele [o orçamento público] financia programas e organismos federais e é uma forma vital de estabelecer e perseguir prioridades nacionais. Por meio do orçamento, o governo ajuda a milhares de famílias a arcarem com despesas básicas e provê uma rede financeira para doentes, idosos e outras pessoas dependentes. O orçamento investe no futuro do país, ao custear estradas e outros bens físicos, bem como a educação e outras benfeitorias humanas. O orçamento, ainda, indica, para aliados e adversários, qual o papel dos Estados Unidos [e, em analogia, de qualquer outra nação] no mundo e é um instrumento-chave de direcionamento da política econômica e de estabilização de renda das famílias. (SCHICK, 2006, p. 78-79).

Quanto ao papel do orçamento público em influenciar a economia, cabe ressaltar o reconhecimento, vindo principalmente a partir da década de 1930, com o advento do Keynesianismo, “da importância do gasto público no sistema econômico” (GIACOMONI, 2009, p. 58). Nesse sentido, o orçamento público se destaca pela afirmação da política fiscal assumida pelo governo, explicitando as receitas estimadas e os gastos fixados para determinado período.

No processo de arrecadar receitas e de executar despesas, o governo realiza intervenções expressivas no mercado, promovendo impactos sobre o nível de emprego, sobre a distribuição de renda sobre a oferta e a procura de bens e serviços, e afetando de forma direta ou indireta os diversos setores da economia.” (ALBUQUERQUE et al., 2008, p. 32).

Recentemente, no caso brasileiro, a relevância do orçamento público para a regulação econômica do governo foi reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000). Importante marco institucional para a (re)construção da credibilidade do Estado brasileiro, a LRF estabelece princípios, normas e mecanismos de controle que vêm permitindo a recuperação de importantes indicadores macroeconômicos.

¹⁷ Idem.

A gestão pública responsável instituída pela referida lei vem permitindo sucessivos *superávits* primários, gerando recursos para o pagamento da dívida e contribuindo para a evolução controlada do endividamento do Estado.

Apesar desses avanços, o esforço para o ajuste fiscal por vezes se dá em detrimento dos investimentos e do atendimento de necessidades sociais básicas, o que determina um conflito entre os objetivos político e econômico do orçamento. Quando da execução orçamentária, as limitações de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) não raramente comprometem a realização de despesas antes autorizadas, despesas essas, em princípio, aderentes às necessidades da sociedade e relevantes para o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, Albuquerque et al (idem, p. 194) enfatizam os objetivos da política orçamentária brasileira, que devem ser o foco no processo de arrecadação de receitas e de execução de despesas.

Os autores, considerando a baixa renda per capita e a elevada desigualdade social como problemas-kerne do Brasil, definem, então, os seguintes objetivos da política orçamentária:

- 1) Ampliar renda.
- 2) Reduzir a desigualdade social.

O orçamento como instrumento político e como instrumento econômico, portanto, não devem ser dissonantes. Pelo contrário, como propõem os autores, os objetivos da política orçamentária brasileira devem ser alcançados “em razão da capacidade do Estado em influenciar a economia por meio da recombinação dos recursos arrecadados no momento da realização das despesas públicas”. Assim, o “Estado estará exercendo seu papel regulador junto ao mercado em benefício da sociedade.” (idem) Ou seja, estará exercendo seu papel político.

Finalmente, ressalta-se o orçamento como instrumento de gestão pública. Por esse enfoque, que ganhou proeminência no Brasil com a recente modernização orçamentária, o orçamento público desempenha o papel intermediador entre planejamento governamental e execução de políticas públicas, assim como o representa um importante mecanismo aliado ao controle e avaliação de desempenho. Santos¹⁸ (2009) apresenta três atributos do orçamento público que o caracterizam como instrumento central de gestão. São eles:

¹⁸ SANTOS, Rita de C. *Plano plurianual e orçamento público*. Brasília: Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos, Curso de Especialização em Gestão Pública – Universidade Aberta do Brasil, 2009. p.10.

1) “As demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público.” Ou seja, as despesas só podem ser executadas com prévia autorização orçamentária.

2) “As leis que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas da comunidade dependem de recursos do orçamento público para sua aplicação.” Ou seja, toda lei que incorra em novos gastos deve ter a dotação orçamentária correspondente para ser implementada. A autora cita como exemplo uma lei que estabeleça a coleta seletiva de lixo no município. Essa iniciativa implica em novos gastos para a coleta, armazenamento e destinação dos resíduos sólidos, que deverão ser previstos nos recursos do orçamento para que a lei seja de fato implementada e mantida ao longo do tempo.

3) “Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem se desviar do que está autorizado no orçamento público, nem conflitar com o interesse público.” Nesse sentido, a autora enfatiza o papel do gestor público no acompanhamento da execução orçamentária quanto à eficiência – relacionada ao custo –, eficácia – relativa à solução dos problemas da sociedade – e efetividade das ações governamentais – ligada ao desenvolvimento da região.

No contexto das reformas administrativas do Estado engendradas a partir da década de 90, quando a orientação por resultados e o foco na satisfação do cidadão passam a ser centrais, é dado ao orçamento o enfoque do seu papel administrativo. Logo, por aplicar-se diretamente à adequação da máquina pública aos novos parâmetros da reforma administrativa, o orçamento como instrumento de gestão passa a ter valor estratégico. Kettl (2006, p. 113) afirma a importância das decisões sobre orçamento em trazer resultados na administração baseada no desempenho, ou, como diz, “administração por desempenho”, conforme o trecho destacado a seguir:

(...) A administração baseada no desempenho traz melhores resultados para o administrador quando é incorporada o mais integralmente possível ao núcleo de outras grandes decisões de governo, principalmente às decisões de orçamento. (KETTLL, 2006, p. 113).

O orçamento público como instrumento de gestão é frequentemente associado como o mecanismo integrador entre as fases de planejamento e execução das ações de governo. Conforme já apontado em parágrafos anteriores, essa perspectiva administrativa do orçamento, que integra planejamento e execução, é ressaltada pela fase do orçamento

moderno (GIACOMONI, 2009, p. 54-61).

No contexto do orçamento moderno, a estrutura por programas deve ser tida como elemento essencial para atribuir ao orçamento seu papel ligado à gestão, pois é a estrutura programática o mecanismo conector entre o planejamento e o orçamento. Programa é “uma coletânea das atividades governamentais que compartilham algum conjunto de objetivos comuns”. (...) “A estrutura de programas baseia-se nas políticas” (DIAMOND, 2007, p. 109). Guardadas as diferenças entre os vários modelos orçamentários desta mais recente fase orçamentária, tem-se a estrutura por programas como sendo o eixo comum a toda abordagem conceitual (idem, p. 101) do orçamento moderno.

Giacomoni (2009, p. 162) corrobora com o prévio autor, afirmando por programas “os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos”. A unidade elementar *programa*, portanto, é a tradução do planejamento estratégico de governo em ação, sendo a ela alocados custos e atribuídos os meios de financiamento.

2.1.1.2 O orçamento num enfoque sistêmico

Outra possibilidade na conceituação de orçamento público está em caracterizá-lo como um processo formado de atividades encadeadas em etapas bem definidas, que compõe um sistema maior, o sistema orçamentário. Em Giacomoni (2009, p. 201-212), distinguem-se documento orçamentário, processo orçamentário e sistema orçamentário. O primeiro constitui-se como peça na forma de lei que representa mais concretamente o sistema orçamentário. Este outro, por sua vez, ainda pelo mesmo autor, é a “estrutura” que integra planos e programas e viabiliza as decisões e os elementos para a elaboração orçamentária.

De acordo com a concepção do ILPES/CEPAL¹⁹, bem difundida na América Latina, esses elementos constituintes do sistema orçamentário, ou Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, são os seguintes (idem, p. 202-205):

1) “A estratégia de desenvolvimento”, que escolhe alternativas para o desenvolvimento do país e resultam na formulação de uma *imagem prospectiva* – objetivos e metas a serem alcançados –, nos *projetos estratégicos* – geradores das mudanças

¹⁹ ILPES/CEPAL: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – Comisión Económica para América Latina y El Caribe

pensadas pela imagem prospectiva – e no enunciado de *políticas básicas* – orientadoras das ações e decisões nos setores público e privado.

2) “Os planos de médio prazo”, que detalham as etapas das estratégias por meio de *programas básicos*, numa dimensão regional ou setorial, especificando recursos humanos, materiais e financeiros a serem utilizados.

3) “Os planos operativos anuais”, que determinam as metas de curto prazo para cada setor público e as regulamentações a serem respeitadas pelo setor privado. Como representantes dos principais planos operativos, destacam-se o orçamento econômico, o orçamento monetário, o orçamento do balanço de pagamentos, os balanços projetados, os programas de execução e o orçamento do setor público. Esse último, merecedor de destaque considerando o tema da presente dissertação, são

“instrumentos de ação voltados para a realização de operações concretas, dentro do marco de referência fixado pelos planos de médio prazo, o que é impossível a partir do plano de vinculação, em que os programas básicos são cruzados e compatibilizados com os programas orçamentários.” (GIACOMONI, 2009, p. 206).

Para Giacomoni (2009), enquanto o sistema é a “estrutura”, o processo é o “funcionamento”, sendo a interação entre eles dinâmica e mútua: não só o sistema condiciona a lógica de funcionamento do processo, mas este último de igual maneira orienta o desenho sistêmico (idem, p. 202). Nesse sentido, o processo orçamentário é definido como o encadeamento de quatro etapas fundamentais: (1) elaboração da proposta orçamentária, (2) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária, (3) execução orçamentária e (4) controle e avaliação da proposta orçamentária (idem, p. 217). Como a finalização da seqüência das etapas culmina na iniciação de outra série, o processo orçamentário é também denominado ciclo orçamentário.

Orin Cope²⁰ (apud SANCHES, 2006) define ciclo orçamentário como “uma série de passos, que se repetem em períodos pré-fixados segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas”. Sanches (2006, p. 187) conclui: “[o orçamento público] constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam a cada novo ciclo”. A Figura 5 representa o

²⁰ COPE, Orin K. O ciclo orçamentário. In: JAMERSON, Samuel H. *Orçamento e administração financeira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.

encadeamento cíclico do processo orçamentário e suas etapas.

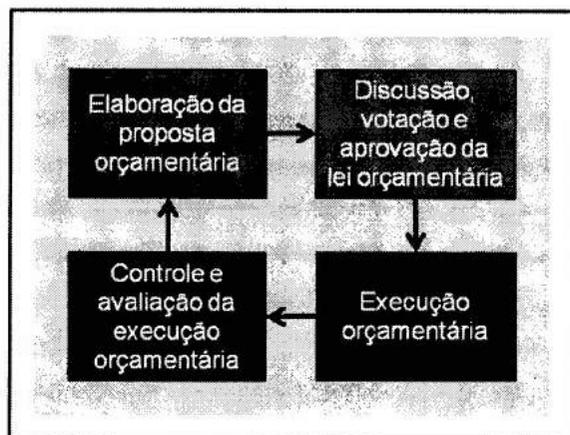


Figura 5. Processo Orçamentário (GIACOMONI, 2009, p. 207)

Para Schick (2006, p. 77), é justamente “porque determinadas tarefas básicas precisam ser concluídas a cada ano” que o orçamento público se difere das demais atividades governamentais. Para Sanches (2006), essa natureza cíclica do processo orçamentário é devido à sua instrumentalidade política, que marca o objetivo do orçamento público desde sua origem. A forma cíclica seria, portanto, necessária para a sociedade poder controlar o poder que delegou ao Estado. Assim diz:

Esse processo articulado, denominado ciclo orçamentário, resulta da singular natureza do orçamento, que desde suas mais remotas origens – ao final da primeira metade deste milênio –, tem sido entendido como instrumento político, por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de cheks and balances constituído pela sociedade para controlar o exercício o poder que defere ao Estado. (SANCHES, 2006, p. 187).

A seguir, serão descritas sucintamente os objetivos de cada etapa do ciclo orçamentário. Essa descrição, no entanto, não alcança os detalhes do processo e nem as características do caso brasileiro, que são contemplados em seções especiais. Nesse sentido, o tópico 2.1.3 aborda o sistema orçamentário do Brasil após a Constituição de 1988 e o tópico 2.2 trata das peculiaridades do orçamento público federal.

A elaboração da proposta orçamentária, ou “elaboração e apresentação”, como cunha Sanches (2006, p. 188), envolve as atividades de estimativa de receita, de planejamento do programa de trabalho dos diversos setores – incluindo o diagnóstico de problemas, a formulação e seleção de alternativas, a determinação das metas e a definição de custos – e a verificação da pertinência da proposta às prioridades de governo,

culminando na consolidação de um documento final, a proposta orçamentária, a ser submetida à apreciação legislativa (idem). Essa primeira etapa é o mais forte indício de que a lei orçamentária não é o ponto de partida em si. O documento orçamentário é somente a chegada de um esforço maior de planejamento das realizações do governo (SANTOS²¹, 2009), esforço esse concentrado na etapa de elaboração da proposta orçamentária.

Evidentemente que, na etapa seguinte de discussão, votação e aprovação da lei orçamentária, ou “autorização legislativa”, como enumera Sanches (2006, p. 188), o esforço de planejamento ainda é presente, mas voltado para a revisão do que fora estabelecido na fase prévia de elaboração da proposta orçamentária. Nesse sentido, faz-se a revisão das estimativas de receitas e dos programas de trabalho, que podem sofrer modificações (idem, p. 189). Para Santos²² (2009), essa é uma das mais complexas etapas do Poder Legislativo, haja vista a importância do orçamento público para a comunidade e, no caso brasileiro, a quantidade de alterações que recebe nessa fase, que, em regra geral, é a maior entre todos os outros projetos de lei que tramitam pelo Congresso Nacional.

A tramitação da proposta orçamentária pelo legislativo gera novos valores e programações orçamentárias, que, uma vez aprovadas pelo Presidente da República, constituem-se na dotação inicial com que os diferentes órgãos governamentais irão trabalhar. Cabe lembrar que a permissão de alterar, tanto no que tange à estimativa de receitas, quanto no que se refere às despesas públicas, o orçamento público durante a apreciação legislativa da proposta orçamentária varia de país para país. Para o caso brasileiro, segundo Santos²³ (2009):

A prerrogativa parlamentar de alterar tanto as receitas quanto as despesas da proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo é bastante recente e inovadora em relação a nossa história política e ao sistema prevalecente nos demais países da América Latina, cujos parlamentos não detêm tantos poderes. O bom uso dessas prerrogativas requer que o Poder Legislativo se prepare técnica e politicamente, adquirindo familiaridade com o processo orçamentário, dando ampla publicidade às discussões e estimulando a participação da sociedade nas audiências e reuniões sobre o orçamento.

²¹ SANTOS, Rita de C. *Plano plurianual e orçamento público*. Brasília: Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos, Curso de Especialização em Gestão Pública – Universidade Aberta do Brasil, 2009. p.50.

²² Idem, p.53-54.

²³ Idem.

A execução orçamentária, ou “programação e execução”, como coloca Sanches (2006, p. 188), inclui definição do cronograma de desembolso e programação financeira dos órgãos, a realização da despesa orçamentária e a arrecadação da receita. A execução deve se restringir ao autorizado pelo orçamento público. O bom desempenho da execução orçamentária, por sua vez, depende da boa condução das etapas anteriores.

Dessa forma, o planejamento de governo precisa estar bem traduzido pelos programas da lei orçamentária para que a execução atinja os objetivos e metas traçados – garantindo a eficácia da ação governamental. Antes disso, o próprio planejamento de governo deve estar aderente às reais demandas sociais para que a execução orçamentária efetivamente atenda às necessidades da sociedade – garantindo a efetividade da ação governamental. Tudo isso pela melhor forma de ser feito e ao custo mais baixo – garantindo a eficiência da ação governamental (Adaptado: SANTOS²⁴, 2009).

Finalmente, chega-se ao controle e avaliação da proposta orçamentária, ou, por Sanches (2006, p. 188), simplesmente “avaliação e controle”. Inicialmente concebidos para observar a execução das despesas orçamentárias e fiscalizar a arrecadação da receita, com enfoque nos aspectos financeiro e jurídico da gestão pública, os mecanismos de controle e avaliação, no atual contexto da administração pública, hoje assumem novos propósitos.

A nova realidade da administração estatal nos últimos cinquenta anos, caracterizada por crescentes demandas e maior número de funções, por formas de atuação mais complexas e por situações fiscais difíceis, exige, por sua vez, enfoques de controle preocupados com a avaliação dos resultados econômicos e sociais da ação governamental. As práticas tradicionais de controle, dirigidas principalmente aos meios, não são dispensadas e passam a ter mesmo maior sentido, pois se transformam em instrumentos de avaliação dos fins (resultados). (GIACOMONI, 2009, p. 332).

Ou seja, nem só para apontar possíveis incorreções, desonestidades ou desperdícios na gestão do orçamento se voltam os instrumentos de controle e avaliação, mas também para medir e avaliar o desempenho do programa, tanto em relação à sua operacionalização, quanto em relação ao impacto causado pela sua execução. Parte realizada em paralelo à fase de execução do orçamento, essa etapa pode incluir a realização de auditorias, a confecção, análise e publicação de balanços contábeis de relatórios de gestão, medição e

²⁴ SANTOS, Rita de C. *Plano plurianual e orçamento público*. Brasília: Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos, Curso de Especialização em Gestão Pública – Universidade Aberta do Brasil, 2009. p.11, 65.

publicação de indicadores de desempenho, entre outros mecanismos de controle e de avaliação. Os resultados observados, medidos e analisados são também aprendizagens para o próximo ciclo orçamentário, já que realimentam o planejamento seguinte (GIACOMONI, 2009; SANCHES, 2006; SANTOS²⁵, 2009).

Schick (2006) também conceitua o orçamento como um processo, mas enfatiza não só o “mundo dos procedimentos”, composto por regras e normas estáticas que garantem a padronização e a manutenção de determinada rotina. Nesse sentido, o autor evidencia o “mundo político” do orçamento público, ressaltando seu caráter complexo e potencialmente conflitivo. Os diferentes atores envolvidos no processo, o esforço de milhares de funcionários dos poderes Executivo e Legislativo, os interesses diversos e, muitas vezes, divergentes, as várias decisões e a necessidade de priorizar, a tensão gerada pela importância dessas decisões para o funcionamento de inúmeras instituições e a importância que tem o orçamento para a sociedade são fatores que evidenciam a extrema complexidade do orçamento, quase sempre permeado de conflitos (idem, p. 78).

O orçamento público é um processo alocativo, no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos. É também um processo de redistribuição, em que alguns ganham porque outros perdem, alguns recebem do governo mais do que contribuíram na forma de impostos e outros recebem menos. É um processo de escolha entre as diversas reivindicações de recursos públicos, que, mesmo nas melhores épocas, não são suficientes para cobrir todas as demandas. É um processo de racionamento em que se soluciona o orçamento pela exclusão de alguns daqueles que reivindicam. É um processo em que, de forma expressa ou indireta, o governo decide sobre o papel que deve desempenhar e suas prioridades. (SCHICK, 2006, p. 82).

O autor, então, enumera dois vetores inerentes à elaboração orçamentária:

1) Aquele que amplia a abrangência do conflito, típico do “mundo político” – mas não a ele restrito –, que ativa o atrito entre os partidos, entre Executivo e Legislativo e, igualmente, no interior das unidades orçamentárias e nas diversas esferas de governo (municipal, estadual e federal).

2) Aquele que restringe a abrangência do conflito, típico do “mundo dos procedimentos” – mas não a ele restrito – composto por duas forças que se complementam: a resignação dos atores envolvidos em direção ao equacionamento e solução do orçamento, que permite a realização de acordos para o ajuste dos interesses, e a ordem e a rotina do

²⁵ SANTOS, Rita de C. *Plano plurianual e orçamento público*. Brasília: Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos, Curso de Especialização em Gestão Pública – Universidade Aberta do Brasil, 2009.

processo orçamentário, que, por meio de procedimentos específicos, formalizam e explicitam responsabilidades, prazos e expectativas.

A Tabela 4 relaciona os itens descritivos mais relevantes dos dois “mundos” na elaboração orçamentária visualizados por Schick (2006). Enquanto o “mundo político” caracteriza-se pela mudança, que gera rupturas no padrão decisório, o “mundo dos procedimentos” distingue-se por nele prevalecer a ordem e incrementalismo para a contenção de conflitos. No entanto, como ressalva o autor, na política também podem residir as soluções orçamentárias, da mesma forma que nas regras e procedimentos também podem residir os conflitos orçamentários.

Tabela 4. Os "mundos" na elaboração orçamentária (Adaptado: SCHICK, 2006)

	Mundo Político	Mundo dos Procedimentos
Palavra de ordem:	Mudança.	<i>Status quo.</i>
Característica predominante:	Ampliar abrangência do conflito.	Restringir abrangência do conflito.
Elemento(s):	<ul style="list-style-type: none"> • Atrito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resignação. • Ordem e rotina.
Conceituação:	Orçamento como um processo que favorece uns em detrimento de outros, pois é alocativo, redistributivo, de escolha, de racionamento e de definição de prioridades.	Orçamento como um processo caracterizado por acordos para acomodar diferentes interesses, que precisam ser solucionados.

Sem as regras e rotinas do “mundo dos procedimentos”, a elaboração orçamentária seria “caótica”. Sem as grandes ambições e conflitos do “mundo político”, que geram as necessárias mudanças, o orçamento seria “incaceitável” (idem, p. 83). Importante, portanto, é compreender a complementaridade dos dois “mundos”, ambos fundamentais para sustentar o processo orçamentário.

Wildavsky (2004, P. 46-50) refere-se ao orçamento como processo incremental, alegando que “O principal fator determinante do orçamento deste ano encontra-se no orçamento do ano passado”. O autor faz uma analogia do orçamento com um *iceberg*: grande parte do seu volume encontra-se submerso, está padronizado e se repete ano após ano, pois, de fato, não precisa ser questionado. São compromissos de longo alcance que foram assumidos, programas obrigatórios ou outros de duração continuada, recursos destinados às agências e demais atividades incluídas por forte apoio político. Assim, um percentual pequeno, “raramente maior de 30 por cento, freqüentemente menor de 5”,

encontra-se sob poder discricionário.

Nesse sentido, Wildavsky (idem) introduz o conceito de base, formada pela “expectativa geral que os programas serão mantidos com o mesmo nível das despesas anteriormente executadas” e ajustadas pelo “quinhão justo”, conceito referente à “expectativa de que a agência receberá alguma parcela de recursos (proporção dos fundos), se ocorrer aumento ou diminuição da base de outras agências governamentais”.

Wildavsky (idem) elabora nove aspectos da orçamentação que a caracterizam como incremental. A orçamentação, para o autor é:

1) Consensual, pois, mesmo tendo em vista os conflitos sempre existentes, buscar-se-á um acordo sobre pelo menos a maior parte das políticas públicas adotadas. Afinal, o acordo sobre o que já foi acertado no passado torna mais fácil tratar do presente e dos novos investimentos.

2) Histórica, pois resultados de avaliações precedentes devem ser aplicados à situação atual. O autor, no entanto, ressalta que o passado nem sempre é o melhor guia, pois o efeito das políticas públicas nem sempre pode ser isolado como impacto de uma ação particular.

3) Fragmentada, pois os orçamentos são elaborados em fragmentos, seja pelas agências executoras, que determinam suas solicitações no orçamento como base em suas necessidades, ou pelas comissões legislativas para a apreciação orçamentária, que darão maior atenção aos casos de aumentos ou diminuições relativamente ao ano anterior.

4) Simplificada, pois as ações mais simples podem servir de guia para as mais complicadas.

5) Social, pois, por esse método, os atores observam o comportamento dos demais para compor o seu próprio.

6) Satisfatória, pois não espera-se, no processo orçamentário, obter a maximização, mas somente a boa utilização dos recursos, para “evitar o pior”. Os ajustes gradativos seriam, assim, “a única maneira de corrigir as deficiências mais evidentes quando elas aparecem”.

7) Tratada como se fosse não programática, isto é, os esforços dos tomadores de decisão, considerando os conflitos políticos inerentes à orçamentação, se concentram, em maioria, em ajustar monetariamente os programas já existentes, deixando *para depois* as discussões sobre as necessidades básicas da maioria dos programas.

8) Repetitiva, pois poucos problemas precisam ser resolvidos instantaneamente,

podendo ser tratado repetidas vezes, assim, “Os problemas tanto não são resolvidos enquanto são vencidos por ações repetidas até que deixem de afligir ou forem substituídos por outros problemas”.

9) Seqüencial, pois os problemas não são manejados simultaneamente.

2.1.1.3 O orçamento e a trajetória histórica dos modelos orçamentários

Como visto no tópico 2.1.1.1 dessa dissertação, o orçamento público pode ser conceituado considerando diferentes enfoques. Giacomoni (2009) compreende orçamento público como um conceito que, além de dotar-se de diferentes aspectos – “político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc.” (idem, p. 54) – veste também diferente roupagem conforme o contexto histórico. Nesse sentido, contextualizar o orçamento público permite enxergá-lo mais do que uma ferramenta útil na colocação das receitas e despesas frente a frente, mas de um mecanismo dotado de funções específicas, sujeitas a transformações ao longo do tempo. Considerando a evolução conceitual do orçamento público, é possível dividir sua história em duas fases: o orçamento tradicional – cuja função primeira é o controle político – e o moderno – que é tido como um instrumento de administração para auxiliar o Executivo na programação, execução e controle (idem, p. 54-62).

O orçamento tradicional corresponde à concepção inicial de orçamento público, datada por volta de 1822, na Inglaterra (BURKHEAD, 1971²⁶ apud GIACOMONI, 2009). O orçamento público voltava-se para o interesse do parlamento inglês, preocupado no desenvolvimento e na manutenção do liberalismo econômico e do Estado Liberal. O controle político, portanto, ganhava em importância, em detrimento do controle contábil e financeiro, fazendo do orçamento público “corolário do controle político” (GIACOMONI, 2009, p. 55).

O autor destaca, ainda no contexto histórico do paradigma do orçamento tradicional, avanços na conceituação do orçamento público pelo aspecto jurídico e pela perspectiva técnica, isto é, contábil. Em meados do século XIX, o conceito de orçamento público foi introduzido no Código de Contabilidade francês, definindo-o como a “lei que

²⁶ BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: FUNDAÇÃO Getúlio Vargas, 1971. p. 5.

fixa a despesa e estima a receita” (MACHADO JR, 1977²⁷ apud GIACOMONI, 2009). Nascia também nessa época a polêmica sobre a natureza jurídica do orçamento: *lei ou apenas ato administrativo?*.

Paralelamente, do ponto de vista técnico, ganhos conceituais também foram alcançados. A linguagem contábil já adotava, segundo o autor, as classificações suficientes para instrumentalizar o controle de despesas, classificando-as por unidades administrativas e por objeto. O orçamento tradicional, assim, assumia o papel de “inventário dos ‘meios’ com o qual o Estado conta para levar a cabo suas tarefas” (idem, p. 56), justificando seu rótulo como Lei de Meios.

A reforma orçamentária que instituiu a idéia do orçamento moderno, por sua vez, como dispõe Giacomoni (2009), é datada no início do século XX, quando o Estado já estava em processo de abandono da “neutralidade que o caracterizou nas fases de *laissez-faire*, passando a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento” (idem, p. 56). Os orçamentos públicos são, logo, tidos, por esse conceito, como instrumentos de administração, especialmente por poder representar as ações do governo, registrar suas necessidades de recursos, projetá-las no tempo e definir os meios de financiá-las. Outra tendência identificada era a da expansão da função de controle do orçamento público em direção à função de planejamento, “um dos instrumentos administrativos que mais notoriedade obtiveram nos últimos 30 anos” (idem, p. 59).

Como instrumento administrativo, o orçamento moderno, em sua completude, (1) reflete as diretrizes estratégicas estabelecidas quando do planejamento governamental, (2) facilita a operacionalização das ações do governo – sejam elas para a promoção de políticas públicas, ou para o exercício das atividades de apoio –, (3) disponibiliza uma estrutura lógica de indicadores de desempenho para medir produtos e resultados alcançados e (4) introduz um sistema de responsabilização e incentivos que possibilita a melhoria contínua do desempenho do governo.

No contexto do orçamento moderno, diversos modelos orçamentários foram desenhados. Conforme dispõe Diamond (2007), introduzido após a Segunda Guerra Mundial, especialmente atrelado às reformas da década de 1950 nos Estados Unidos, o orçamento de desempenho foi sucedido de outras matrizes lógicas de gestão das finanças

²⁷ MACHADO JR., José Teixeira. O Orçamento como instrumento de planejamento governamental. *Revista ABOP*, 3(1), P. 20. jan./abr. 1977.

públicas, são elas: Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (*Planning, Programming, Budgeting System – PPBS*), orçamento por programas e orçamento por produto e, mais recentemente, o novo orçamento de desempenho. Apesar de guardarem características específicas, o autor ressalta a confusa terminologia da área, que freqüentemente intercambia a utilização dos termos antepostos, sem fazer jus às suas diferenças.

Em sua obra, o autor propõe uma terminologia para os conceitos contábeis e, ademais, propõe uma evolução conceitual que introduz a progressão do antigo para o novo orçamento de desempenho. O primeiro, entre outros aspectos, traz elementos de identificação das metas e objetivos do governo, da análise do produto de cada programa governamental, da mensuração dos custos ao longo dos vários anos (e não apenas no ano seguinte), da formulação de programas e gastos plurianuais e da análise de alternativas para possibilitar o meio mais eficiente e eficaz de alcance dos objetivos da administração (idem, p. 94). Já o novo orçamento de desempenho inova em relação ao primeiro na abordagem por produto, na medição explícita de desempenho e na incorporação de um sistema de avaliação de resultados, incluindo também responsabilização dos altos níveis atrelada a uma política de incentivos com recompensas e sanções associadas (idem). A Tabela 5 detalha os elementos de cada terminologia, traçados pelo prévio referido autor.

Tabela 5. Terminologia - o caminho para o novo orçamento de desempenho (DIAMOND, 2007, p. 94)

Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento

Elementos:

- identificação e exame de metas e objetivos em cada grande área de atividade do governo;
- análise objetiva do produto de dado programa;
- mensuração do custo total do programa não apenas no ano corrente, mas ao longo de vários anos seguintes;
- formulação de programas de gastos plurianuais;
- análise de alternativas para encontrar o meio mais eficiente e eficaz de atingir os objetivos do programa;
- estabelecimento desses procedimentos como parte sistemática do processo de revisão do orçamento.

Orçamento por programas

Elementos:

- agrupar as unidades organizacionais em funções e subfunções comuns;
- identificar custos de uma função e subfunção;
- dados esses custos, decidir qual deve ser o produto da unidade.

O orçamento por programas deixa de fora do processo as funções de planejamento estratégico de nível mais alto do PPBS. O aprimoramento da composição de custos e a definição de produtos envolvem processo interativo.

Orçamento por produto

Elementos:

- agrupar todos os custos para gerar determinado produto, independentemente do número de agências envolvidas com sua produção;
- enfatizar os custos totais, incluindo apropriação de custos fixos;
- definir produtos em termos de indicadores mensuráveis e avaliar a qualidade dos bens e serviços produzidos de forma similar à que acontece no setor privado;
- comparar com a produção real para avaliar a eficiência e a efetividade.

Novo orçamento de desempenho

Elementos:

- contém todos os elementos do orçamento por produto;
- incorpora medidas explícitas de desempenho e sistemas de avaliação de resultados;
- também inclui responsabilização dos níveis mais altos com recompensas e sanções associadas.

Nota: Programa, produto e novo orçamento de desempenho ocorrem depois da conclusão dos dois primeiros passos do PPBS.

2.1.2 Fundamentos legais e princípios orçamentários

Segundo Albuquerque et al (2008, p. 195), os princípios orçamentários foram formulados para “estabelecer regras de elaboração e controle do Orçamento”. Os autores citam as referências legais da Constituição de 1988, da Lei nº 4.320 de 1964, do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias como as definidoras, no caso brasileiro, desses princípios. O orçamento público no Brasil deve seguir os seguintes princípios:

1) Unidade: em cada esfera de governo, seja federal, estadual ou municipal, deve existir somente um orçamento, que autorizará a execução das despesas para um exercício financeiro.

2) Universalidade: todas as receitas e despesas públicas da esfera de governo, seja federal, estadual ou municipal, devem estar contidas no orçamento. Os autores destacam a

dependência desse princípio em relação ao anterior, afirmando “que para haver universalidade do orçamento, é preciso que ele seja único. Daí a citação do mesmo artigo constitucional para os dois princípios” (idem, p.196).

3) Anualidade/periodicidade: determina-se um período de vigência do orçamento, ou exercício financeiro, de geralmente um ano, que limita o horizonte de tempo para as estimativas de receita e fixação das despesas públicas.

4) Exclusividade: a lei orçamentária não pode incluir assuntos estranhos ao orçamento, bem como o inverso, não podendo incluir matéria orçamentária em leis de outra natureza.

5) Especificação/especialização: a origem dos recursos e sua aplicação devem ser facilmente identificadas a partir de um critério de classificação das despesas que as desagregue para facilitar as análises.

6) Publicidade: tanto para garantir o conhecimento do público, como para fazer valer o orçamento como ato oficial de arrecadação das receitas e execução das despesas, é necessário divulgar por meios oficiais o conteúdo orçamentário.

7) Orçamento-bruto: nenhum tipo de dedução deve ser aplicado às receitas e despesas previstas pelo orçamento, devendo elas serem considerados em seus valores brutos.

8) Não-afetação das receitas: nenhuma parcela da receita geral deve estar vinculada a alguma despesa específica, devendo os administradores públicos estarem livres para programar as despesas conforme as necessidades e prioridades.

9) Equilíbrio: as despesas autorizadas em orçamento não devem superar as receitas estimadas para o exercício financeiro. Esse princípio, no entanto, não exclui a possibilidade de déficit ou superávit orçamentários, que representam desequilíbrios escondidos “por meio das contas do Orçamento Corrente e de Capital” (idem, p. 201).

Giacomoni (2009, p.63-84) inclui na lista outros princípios tradicionais, bem como a “programação” como um moderno princípio orçamentário. Primeiramente, o princípio da clareza, que determina que a forma de apresentação do orçamento público deve ser compreensível por todos aqueles que têm interesse em consultá-lo. Além disso, o princípio da exatidão, que se relaciona ao respeito, de ordem ética e técnica, à pertinência com a realidade e com a capacidade do setor público em realizar as ações programadas em orçamento. Giacomoni (idem, p.83) inclui também o princípio da publicidade, já anteriormente descrito, como um dos princípios tradicionais.

Finalmente, o prévio autor aponta o princípio da programação, fruto da evolução do orçamento público. Por essa regra, busca-se estabelecer uma linguagem de orçamento que estabeleça a ligação entre planejamento e a programação de trabalho, bem como com os meios necessários para a execução orçamentária.

2.1.3 O sistema brasileiro de planejamento e orçamento

A função orçamentária nos governos brasileiros ao longo da história somente foi foco de maior atenção com o ambiente revolucionário trazido pela Revolução de 1930. Antes disso, “durante o Império e a República Velha, o orçamento não sofreu evolução técnica digna de nota”, tendo sido revestido de uma “roupagem contábil, adotando classificações elementares que atendiam às necessidades de um setor público ainda incipiente” (GIACOMONI, 2009, p. 49). Giacomoni (idem) destaca o importante marco inicial com o Decreto-lei nº 23.150, em 1933, que formulou um novo critério de classificação das despesas orçamentárias, algo que hoje se aproxima às funções de governo que classifica as despesas conforme sua finalidade.

De lá até a configuração mais atual do sistema orçamentário público brasileiro, algumas importantes evoluções incrementais foram sendo incorporadas. A novidade mais recente sobre a modernização orçamentária brasileira veio com a adoção no final da década de 1990 das classificações funcional e por programas, substituindo a anterior classificação funcional-programática. A Tabela 6 mostra os eventos do processo de modernização do orçamento público no Brasil destacados por Giacomoni (idem, p. 49-53), com grifo sublinhado aos marcos legais correspondentes.

Tabela 6. Trajetória brasileira de modernização orçamentária (GIACOMONI, 2009, p. 49-53)

Eventos	Importância
1933: Adoção de um novo critério de classificação de despesas	O <u>Decreto-lei nº 23.150</u> avançou no conceito de classificação orçamentária, que passou a expressar as aplicações segundo sua <i>finalidade</i> , não evidenciando somente os gastos como <i>meios</i> . Nesse sentido, propôs um critério, que compreendia sete títulos (Dívida Pública, Administração Geral, Segurança do Estado, Assistência Social, Instrução Pública, Administração Financeira e Diversos), algo que hoje seria

	aproximado às funções de governo.
1939/1940/1949: 1ª, 2ª e 3ª Conferências de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários	As conferências consagraram de forma definitiva a classificação funcional (por serviços e sub-serviços). Delas, sucederam-se o <u>Decreto-lei nº 1.804/39</u> e o <u>Decreto lei nº 2.416/40</u> , este último revisando a norma anterior.
Anos 50: Estudos para a reforma orçamentária, tanto nacional, como internacionalmente	Década marcada fortemente pela realização de diversos estudos para a reforma orçamentária. Nacionalmente, destaca-se a atuação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa). No âmbito internacional, apontam-se os estudos publicados pela Organização das Nações Unidas (ONU), que indicavam o critério de classificação econômica dos gastos públicos, critério esse incorporado pela União a partir de 1954.
Década de 60: Primeiras experiências reformistas do orçamento nos diversos níveis de governo (municipal, estadual e federal) em direção ao Orçamento-programa	A efervescência dos debates dos anos 50 impulsionou experiências de reforma orçamentária. Teixeira Machado ²⁸ (apud GIACOMONI, 2009, p. 51) faz alusão especial aos casos do Rio Grande do Sul, Guanabara e Brasília em implementar o Orçamento-programa.
1964: Consolidação legal dos procedimentos orçamentários dos diversos níveis de governo	A <u>Lei nº 4.320</u> adotou a classificação econômica e a funcional das despesas. Como fala Teixeira Machado ²⁹ (apud GIACOMONI, 2009, p. 51), apesar de não ter estabelecido formalmente as bases para a implementação do Orçamento-programa nos governos, a Lei não trouxe nenhuma barreira à introdução posterior da estrutura programática.
1967: Incorporação formal do “planejamento” à administração federal e adoção do Orçamento-programa e outros instrumentos	O <u>Decreto-lei nº 200 (25/02)</u> feito pelo governo federal determina o “planejamento” como um dos princípios fundamentais de orientação à gestão pública federal. Destaca o Orçamento-programa e outros mecanismos, sejam eles o Plano

²⁸ MACHADO JR, José Teixeira. A experiência Brasileira em Orçamento-programa – uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, nº 1, p. 149, 1º semestre de 1967.

²⁹ Idem.

	Geral do Governo, os Programas Plurianuais Gerais, Setoriais e Regionais e a Programação Financeira de Desembolso, como os instrumentos básicos para o planejamento.
1967 e 1969: Consagração dos orçamentos plurianuais	A <u>Constituição de 1967</u> e <u>Emenda Constitucional nº 1/69</u> reforçaram a exigência já prevista pela Lei nº 4.320 de elaboração de orçamentos plurianuais abrangendo as receitas e despesas de capital numa projeção trienal.
1974: Formalização da classificação por programas, projetos e atividades às esferas estadual e municipal	A <u>Portaria nº 9</u> formalizava o novo critério da classificação funcional-programática também aos estados e municípios, representando forte impulso para a implementação do Orçamento-programa no Brasil.
1988: Assunção da concepção de sistema integrado de planejamento e orçamento	A <u>Constituição de 1988</u> tornou obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo não somente as despesas de capital, mas também demais programas de duração continuada. Tais planos devem orientar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei de orçamento anual, incluindo a apresentação de emendas pelo Legislativo.
Década de 90: Aperfeiçoamentos do processo orçamentário com a adoção de novas classificações de despesa	Através das normas do <u>Decreto 2.829</u> , de 29-10-98, e da <u>Portaria nº 42</u> , de 14-04-99, do Ministério do Orçamento e Gestão, foram introduzidas novas classificações de despesa, orientada por função e por programa, em detrimento da classificação funcional-programática anterior.

No processo de modernização orçamentária, Giacomoni (idem) identifica algumas tarefas a cumprir. Nesse sentido, ressalta ainda o desafio de formulação e aprovação da lei complementar prevista no artigo 165, parágrafo 9º, da Constituição Federal. Lembra, além disso, a necessidade de se firmar, de forma “autêntica” (idem, p. 53), a classificação por programas, a fim de se estabelecer uma efetiva modernização orçamentária.

Da trajetória da modernização orçamentária brasileira, cujos eventos foram listados e sucintamente descritos na Tabela 6, cabe fazer descrição especial de dois aspectos: (1)

dos instrumentos legais instituídos pela Constituição de 1988 e (2) da estrutura programática introduzida ao orçamento público pela Portaria nº 9 de 1974 e aperfeiçoada pelo Decreto 2.829 de 1998. O primeiro porque estabelece a base instrumental para a integração entre planejamento e orçamento, instituindo “o que se pode chamar de processo integrado de alocação de recursos” (CORE, 2006, p. 220). O segundo porque determina a base lógica dessa integração ao estabelecer o *programa* como elemento central da programação orçamentária, ao fixar os princípios de gerenciamento dos programas e planos, ao definir a figura do gerente e ao criar a avaliação anual de desempenho (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 53). Ambos os avanços, descritos mais detalhadamente nos parágrafos seguintes, constituem importantes passos para a reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento e a implementação da gestão pública orientada por resultados no Brasil.

O Orçamento-programa, no Brasil, assim como em outros países latino-americanos, é a “idealização do orçamento moderno”. Teve seus conceitos e disposições técnicas sistematizadas originalmente pela ONU, mas aprimoradas ao longo dos últimos 20 anos por várias influências, inclusive outras técnicas orçamentárias, como o PPBS, mencionado no tópico 2.1.1.3 dessa dissertação (GIACOMONI, 2009, p. 160). Os elementos essenciais do Orçamento-programa, segundo o Giacomoni (idem, p. 162) são listados a seguir. A Figura 6 representa a maneira pela qual tais elementos se relacionam.

- 1) *Objetivos e propósitos*, que são o foco da utilização dos recursos.
- 2) *Programas*, que convergem os esforços do governo para a concretização dos objetivos e propósitos.
- 3) *Custos*, que são medidos pela identificação dos insumos para a obtenção dos resultados.
- 4) *Medidas de Desempenho*, que medem os resultados obtidos e os esforços despendidos.

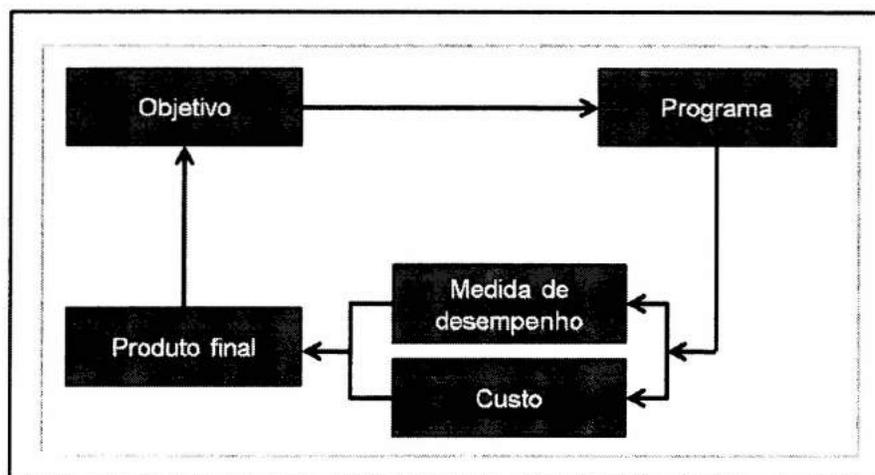


Figura 6. Principais componentes do Orçamento-programa (GIACOMONI, 2009, p. 163)

Os programas são, nesse contexto, elemento fundamental que sustenta esse modelo. Já definido no tópico 2.1.1.1, programas são um conjunto articulado de ações para a realização dos objetivos estratégicos traçados. Os programas, conforme dispõem Albuquerque et al (2008, p.154), têm como objetivo “oferecer maior visibilidade aos resultados e benefícios gerados para a sociedade, garantindo objetividade e transparência à aplicação dos recursos públicos”. Estes autores estabelecem, igualmente, uma abordagem processual da formulação de um programa orientado a resultado, destacando cinco vertentes estruturantes, listadas a seguir e representadas na Figura 7.

1) O problema, que são demandas ou carências que, quando identificadas, são incorporadas na agenda dos governos.

2) O objetivo mais o indicador, que expressa a solução, superação ou redução do problema, bem como a forma de medir o grau de alcance dos resultados pretendidos.

3) As causas que provocam, mantêm ou expandem os problemas, devendo ser combatidas.

4) As ações para mitigar as causas, demandadoras de recursos orçamentários para a geração de um bem ou serviço para o público-alvo do programa.

5) A sociedade, a partir da qual são emanados os problemas e para qual se voltam os esforços governamentais.

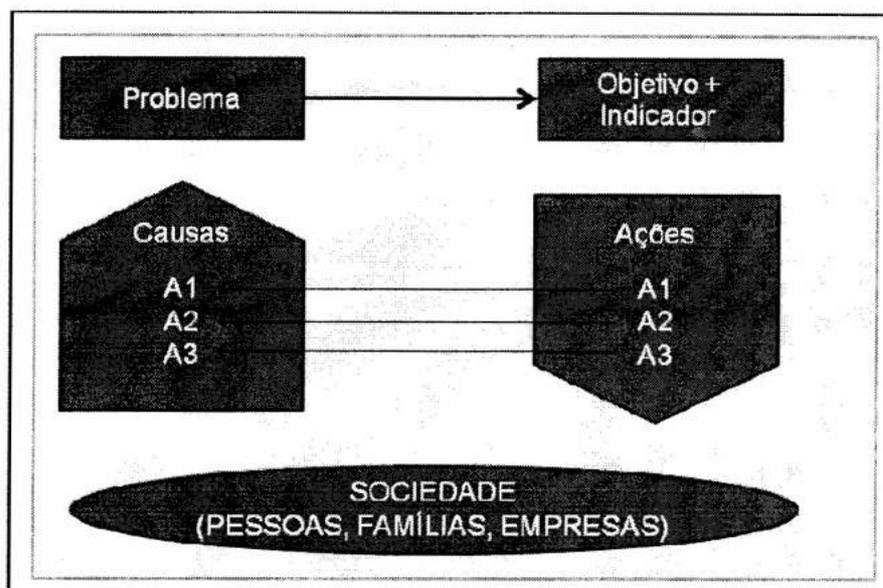


Figura 7. O programa orientado a resultado (ALBUQUERQUE ET AL, 2008, p. 154)

Garces e Silveira (2002, p. 56-58) introduzem o programa como (1) uma unidade de gestão pública, pois são formulados a partir de demandas da sociedade e para a satisfação desta, podendo integrar ações multisetoriais para a resolução dos problemas, como (2) viabilizador de parcerias internas e externas, pois possibilita a ação conjunta dos diversos setores, intra ou extra governamentais, solucionando demandas sociais com o mínimo de recursos e racionalização do gasto e, finalmente, como (3) referência para a alocação de todos os recursos, não só financeiros, mas também humanos, organizacionais, materiais e de conhecimento.

Os autores (idem, p. 59-64) destacam os aspectos do gerenciamento, avaliação e gestão estratégica possibilitadas pela modernização orçamentária brasileira, fazendo alusão à experiência do governo federal. Descrevem o modelo gerencial preconizado pelo atual modelo orçamentário como aquele que atribui responsabilidade e orienta esforços para a obtenção de resultados e para a garantia da melhoria do próprio plano. Evidenciam também a figura do gerente do programa, colocando-o como fator crítico de sucesso do modelo de planejamento, orçamento e gestão por programas, em alinhamento ao princípio da responsabilização pelo desempenho, custos e resultados. Os sistemas informativos, nesse sentido, são tidos como importantes meios para a obtenção das informações necessárias para a antecipação de riscos para a tomada de ação preventiva, bem como para a transparência das ações do governo à sociedade.

Já a avaliação anual dos programas e do plano é tida como a etapa mais importante

do ciclo de gestão governamental, já que assegura a melhoria contínua de desempenho. A avaliação, nesse contexto, representa mais do que um controle legal, num esforço de fiscalização os procedimentos administrativos e financeiros. Introduce um novo enfoque, ao preocupar-se com a avaliação do impacto das ações governamentais à sociedade (idem, p.61; GIACOMONI, 2009, p.332).

A gestão estratégica dos programas e planos, por sua vez, corresponde aos esforços de seleção das ações governamentais prioritárias, que impactam mais fortemente para a concretização dos objetivos estratégicos. Os programas estratégicos “são aqueles que, pela sua natureza, pelo volume de recursos envolvidos ou pela sua relevância, são estruturados do projeto de desenvolvimento” (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 62). Os autores apresentam também a importância da alocação estratégica de recursos – que considera a disponibilidade de recursos, a demanda pela sociedade e a análise de evolução do plano –, que é fundamental, segundo eles, para um país em desenvolvimento como o Brasil não cair na lógica do orçamento incremental.

Quanto aos instrumentos legais instituídos pela Constituição de 1988, são três as inovações instrumentais trazidas pelo novo texto constitucional para o orçamento público federal, tais quais³⁰:

1) Plano Plurianual (PPA), que

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. (BRASIL, 1988).

2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que

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. (Idem).

3) Lei Orçamentária Anual (LOA), compreendendo o

³⁰ A Constituição de 1988 é a legislação federal que rege o orçamento público da União. A base legal do orçamento público de estados e municípios é, no entanto, análoga, como coloca Albuquerque et al (2008, p.146), pois suas regras e normas reproduzem, com algumas possíveis omissões, o texto constitucional.

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; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e 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. (Idem).

Além da inovação trazida pela formalização desses três instrumentos, que materializam a integração dos processos de planejamento e orçamento público, consubstanciando um sistema maior – o sistema integrado de planejamento e orçamento –, Core (2006, p.221) destaca a preocupação da Constituição de 1988 com o controle e a avaliação. Os três poderes, nesse sentido, devem manter em suas estruturas um sistema de controle interno para verificar o cumprimento de metas e acompanhar a execução orçamentária. Completa-se, assim, o sistema integrado não só quanto ao eixo planejamento-orçamento, mas também quanto à garantia da qualidade pela firmiação do ciclo elaboração-aprovação-execução-controle/avaliação.

Sanches (2006, p. 191) correlaciona as novidades trazidas pela Constituição de 1988 e as etapas do ciclo orçamentário, ora apresentado no tópico 2.1.1.2 dessa dissertação. Para o autor, a Constituição marcou expressivas alterações no processo de orçamento público. Nesse sentido, desdobra em oito as quatro originais etapas do ciclo orçamentário – elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução da lei orçamentária e controle e avaliação da execução orçamentária (ver tópico 2.1.1.2). São elas:

- 1) Formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo.
- 2) Apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo.
- 3) Proposição de metas e prioridades par a administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo.
- 4) Apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo.
- 5) Elaboração da proposta de orçamento, pelo Executivo.
- 6) Apreciação, adequação e autorização legislativa.
- 7) Execução dos orçamentos aprovados.
- 8) Avaliação da execução e julgamento das contas.

Esse desdobramento se justifica, de acordo com o autor, considerando o ritmo, a finalidade e a periodicidade específica de cada etapa. De fato, a elaboração do plano plurianual não pode ser aglutinada à elaboração orçamentária anual, não só pelos diferentes

prazos e conteúdos, mas também pelo fato de o primeiro constituir-se em instrumento “superordenador” do segundo (idem, p. 192). Uma possível adaptação do quadro esquemático tradicional do ciclo orçamentário (ver Figura 5) é apresentada na Figura 8.

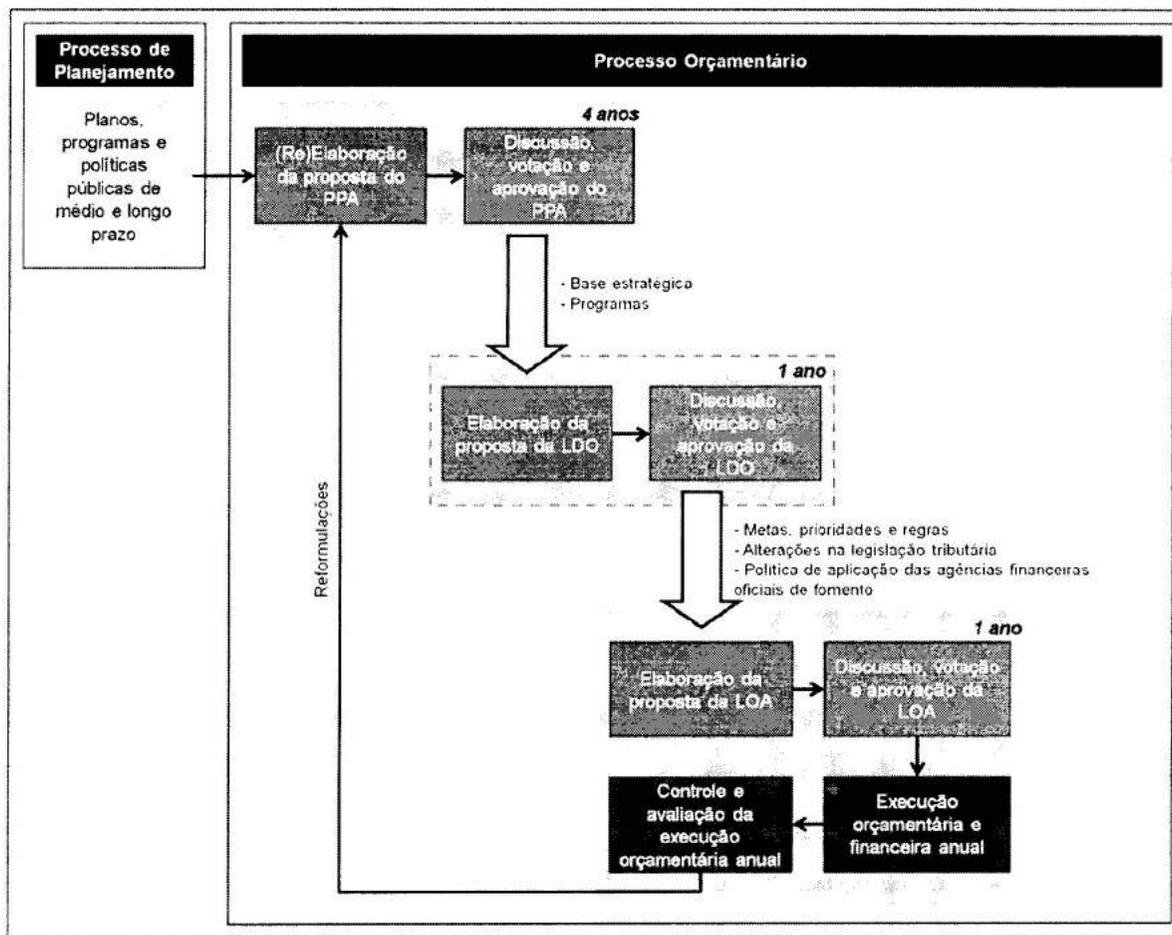


Figura 8. Desdobramento do ciclo orçamentário (Adaptado: Giacomoni, 2009; Sanches, 2006)

A Figura 8 permite a evidenciação de algumas importantes características do orçamento público, considerando as modificações constitucionais de 1988, refletindo a afirmação de SANTA HELENA (2003, p.3) de que “a lei do PPA, LDO e LOA constituem um conjunto orgânico, hierarquizado e articulado no tempo, tendo como princípio básico o planejamento e a coordenação da ação de governo (...)”. Nesse contexto, as seguintes características são evidenciadas pelo esquema:

1) A integração entre o processo de planejamento de médio e longo prazo com o processo orçamentário a partir da internalização das diretrizes estratégicas pelo Plano Plurianual.

2) Os diferentes horizontes de planejamento de cada um dos instrumentos orçamentários instituídos pela Constituição de 1988, sejam eles quatro anos para o Plano

Plurianual e um ano para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – instrumento conector entre os diferentes horizontes de planejamento – e um ano para a Lei Orçamentária Anual.

3) O papel intermediador da Lei de Diretrizes Orçamentárias entre planejamento plurianual e orçamento anual, fazendo, por consequência, a união entre planejamento e execução das ações governamentais.

4) As reformulações incorporadas no Plano Plurianual a partir do controle e avaliação de desempenho da execução anual, estabelecendo, assim, a comunicação não somente entre diferentes etapas do processo orçamentário, mas também entre os diferentes horizontes de planejamento.

5) Os insumos fornecidos pelo Plano Plurianual à Lei de Diretrizes Orçamentárias e desta à Lei Orçamentária Anual, bem como a retroalimentação feita pelo controle e avaliação de desempenho da execução anual ao Plano Plurianual, conforme apontado no item 03.

2.2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL COM ENFOQUE NO LEGISLATIVO

2.2.1 Os sistemas estruturantes

Albuquerque et al (2008, p. 409) define os aspectos normativo, administrativo e tecnológico como aqueles que devem nortear o plano estratégico de qualquer ente da federação para o controle do ciclo de gestão dos recursos públicos. Respectivamente, tais aspectos definem os sistemas organizacionais, as estruturas administrativas e de suporte de informática, essas últimas entidades que apóiam a primeira. A Figura 9 representa os sistemas organizacionais e estruturadores do governo federal.

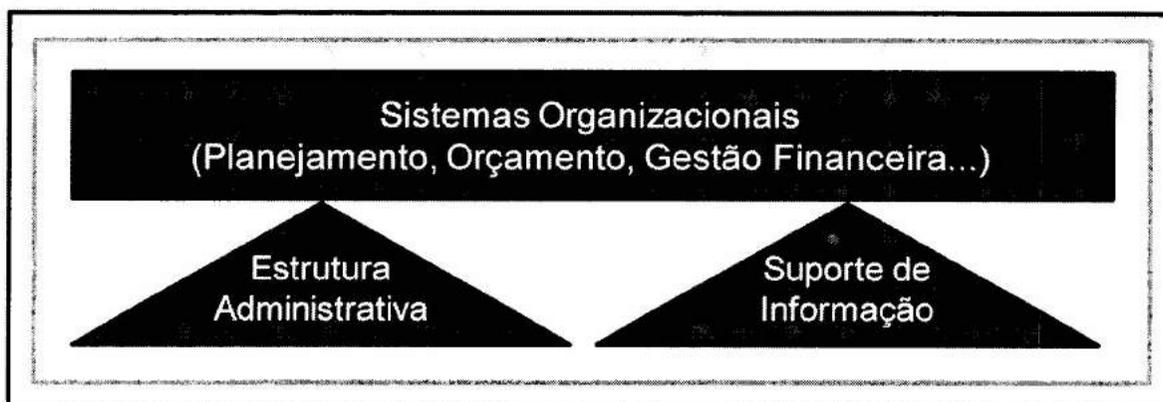


Figura 9. Sistemas organizacionais e estruturadores do governo federal (Albuquerque et al, 2008, p. 409)

Albuquerque et al (2008) faz a referência à Lei nº 10.180/2001 para definir os sistemas organizacionais no âmbito do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, a Lei determina os seguintes sistemas organizacionais:

- De Planejamento e de Orçamento Federal.
- De Administração Financeira Federal.
- De Contabilidade Federal.
- De Controle Interno do Poder Executivo Federal.

O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal organiza-se de modo a “viabilizar o desenvolvimento de ações e a tomada de decisões relativas às atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas” (ALBUQUERQUE ET AL, 2008, p. 409). Tem por finalidades (BRASIL. Lei nº 10.180/2001):

- 1) Formular o planejamento estratégico nacional.
- 2) Formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social.
- 3) Formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.
- 4) Gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal.
- 5) 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.

Ainda de acordo com a referida Lei, integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:

- 1) O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central.

2) Órgãos setoriais, que são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

3) Órgãos específicos, que são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

Como órgãos específicos, Albuquerque et al (2008, p. 410-413) cita a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) – responsável pelas atividades de planejamento, estabelecendo, entre outras funções, as diretrizes para os planos plurianuais e dos programas que o compõe –, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) – responsável pelas atividades relacionadas à elaboração do Orçamento, cabendo-lhe, entre outras funções, a coordenação, consolidação e supervisão da elaboração da LDO e da proposta orçamentária da União, compreendendo o orçamento fiscal e o da seguridade social – e, finalmente, o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest/SE/MP) – responsável pelas atividades relacionadas com a elaboração do orçamento de investimento das empresas estatais.

Já o Sistema de Administração Financeira Federal organiza-se para zelar pelo “equilíbrio financeiro do Governo Federal” (idem, p. 413). Tem por finalidades os seguintes aspectos (BRASIL. Lei nº 10.180/2001):

- 1) Zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional.
- 2) Administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional.
- 3) Elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública.
- 4) Gerir a dívida pública mobiliária federal e a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional.
- 5) Controlar a dívida decorrente de operações de crédito de responsabilidade, direta e indireta, do Tesouro Nacional.
- 6) Administrar as operações de crédito sob a responsabilidade do Tesouro Nacional.
- 7) Manter controle dos compromissos que onerem, direta ou indiretamente, a União junto a entidades ou organismos internacionais.
- 8) Editar normas sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira, bem como promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da

execução da despesa pública.

9) Promover a integração com os demais Poderes e esferas de governo em assuntos de administração e programação financeira.

De acordo com a referida Lei, integram esse Sistema os seguintes órgãos:

- 1) A Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central.
- 2) Órgãos setoriais, que são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

O Sistema de Contabilidade Federal, por sua vez, “compreende as atividades de registro, de tratamento e de controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis” (ALBUQUERQUE ET AL, 2008, p. 414). Pela Lei nº 10.180/2001, o “Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar”:

1) As operações realizadas pelos órgãos ou entidades governamentais e os seus efeitos sobre a estrutura do patrimônio da União.

2) Os recursos dos orçamentos vigentes, as alterações decorrentes de créditos adicionais, as receitas prevista e arrecadada, a despesa empenhada, liquidada e paga à conta desses recursos e as respectivas disponibilidades.

3) Perante a Fazenda Pública, a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

4) A situação patrimonial do ente público e suas variações.

5) Os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal.

6) A aplicação dos recursos da União, por unidade da Federação beneficiada.

7) A renúncia de receitas de órgãos e entidades federais.

De acordo com a referida Lei, integram esse Sistema os seguintes órgãos:

- 1) A Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central.
- 2) Órgãos setoriais, que são as unidades de gestão interna dos Ministérios e da Advocacia-Geral da União.

Finalmente, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compõe-se “das atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução de programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos

administradores opublicos federais”. Tem por finalidades (BRASIL. Lei nº 10.180/2001):

1) Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

2) Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

3) Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.

4) Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

De acordo com a referida Lei, integram esse Sistema os seguintes órgãos:

1) A Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central.

2) Órgãos setoriais, que são aqueles de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.

Quanto aos sistemas ao suporte de informática, Albuquerque et al (2008, p. 416-422) cita os seguintes principais sistemas:

- Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan)

- Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor)

- Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg)

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf)

- Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape)

- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)

A descreve sucintamente cada um desses programas.

Tabela 7. Sistemas informatizados de suporte à gestão das finanças federais (ALBUQUERQUE ET AL, 2008, p. 416-422)

Sistema	Descrição
SIGPlan	É o instrumento da rede de gerenciamento do PPA, responsável por promover a comunicação entre os gerentes de programa, coordenadores de ação unidades de monitoramento e avaliação, coordenações setoriais de planejamento, órgão central de planejamento e Presidência da República.

Sidor	É o instrumento que dá suporte às atividades de elaboração da proposta orçamentária, análise e incorporação do banco de dados do autógrafo da LOA aos sistemas corporativos da União e administração das demandas por créditos adicionais, entre outras funções.
Siasg	É o instrumento que operacionaliza internamente o funcionamento de serviços gerais cujo órgão central normativo seja o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sejam eles gestão de materiais, edificações públicas, licitações e contratos, veículos oficiais, comunicações administrativas e cadastro de convênios firmados pelo Executivo.
Sicaf	É um módulo do Siasg montado para verificar a regularidade do fornecedor frente ao governo federal.
Siape	É a principal ferramenta de gestão do pessoal civil do Governo Federal, por meio da qual é elaborada a folha de pagamento quando as despesas são pagas com utilização dos recursos do Tesouro Nacional.
Siafi	É o sistema de informática que processa a execução orçamentária, financeira e contábil dos órgãos e entidades da administração federal, constituindo-se no mais importante instrumento de acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e contábil do governo federal.

2.2.2 O processo orçamentário no Legislativo

A participação do Legislativo no processo orçamentário, como coloca Gregianni (2003, p. 1), faz do orçamento um “importante instrumento de acesso democrático aos recursos públicos”. Afinal, a atuação do Legislativo nas definições da política fiscal e das prioridades dos gastos públicos ajuda a “preservar a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos”, haja vista a prerrogativa constitucional do Poder Legislativo como representante formal da sociedade. Hoje, no caso brasileiro, a Constituição de 1988 confere ao Congresso Nacional o poder de apreciação da proposta de lei do processo orçamentário (PPA, LDO, LOA) e de controle e fiscalização da execução a LOA.

O papel do Legislativo no ciclo orçamentário, no entanto, nem sempre foi esse. Num traçar de um breve histórico, pela Constituição de 1967, com a Emenda nº 01/69, o Legislativo detinha poderes bem menos amplos que os atuais.

O Congresso tinha participação residual na definição da alocação dos recursos federais, restrita à distribuição de subvenções sociais a entidades filantrópicas sem fins lucrativos, durante a execução orçamentária. Como era proibida a aprovação de emendas à lei orçamentária, a definição das entidades beneficiadas era tornada possível por meio da inserção de adendos à lei orçamentária. Um acordo político prévio entre o Poder Executivo e sua base aliada no Congresso permitia esse procedimento. A Comissão de Orçamento, criada desde a Constituição de 1967, e sua estrutura reproduziam internamente mecanismos que davam cumprimento àquela rotina. (GREGIANNI, 2003, p. 2)

Durante o período de ditadura, como lembra o prévio autor (*idem*), houve um afastamento compulsório do Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores das decisões orçamentárias. Esse fator, segundo Gregianni (*idem*), em análise crítica, contribuiu para o despreparo desse Poder em suas atribuições orçamentárias definidas pela Constituição de 1988. Os anos seguintes da promulgação da Carta de 1988, no entanto, foram caracterizados por uma posição mais crítica do Legislativo sobre as questões orçamentárias.

Importante marco foi a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do orçamento, em 1993, que ficou de verificar denúncias no processo orçamentário. Nunes (2005, p. 2) lembra que a votação de um orçamento não concluído, sem que os parlamentares tivessem recebido o texto final, consubstanciando um processo não democrático e sem a devida transparência, incentivou a abertura da CPI, conhecida como CPI dos Anões do Orçamento. A partir dela

Firmou-se a necessidade de aperfeiçoar, democratizar e dar transparência aos métodos utilizados nos níveis político e operacional, recomendando-se ainda maior participação das comissões permanentes, publicidade ativa e irrestrita das decisões aprovadas pelos relatores e pela Comissão, restrições ao poder do relator-geral, prioridade para as emendas coletivas, restrição às emendas individuais e maior acompanhamento e fiscalização da despesa na fase da execução orçamentária. (GREGIANNI, 2003, p. 2-3)

O processo orçamentário no Legislativo, seja no tocante ao PPA, à LDO ou à LOA, começa com o recebimento da proposta de lei vinda do Executivo. A finalização desse processo é dada com o autógrafo, “texto final do projeto de lei que, tendo ultimado a sua tramitação pelo Legislativo, é formalmente remetido, em redação final e com todos os seus anexos, à Chefia do poder Executivo para fins de sanção e publicação da lei” (Sanchez, 2004, p.41). A Resolução nº. 01, de 2006-CN, estabelece as normas que devem ser observadas na tramitação legislativa das matérias orçamentárias.

Discutir o processo orçamentário no Congresso Nacional não pode desconsiderar

outro debate maior por de trás, o equilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo. Afinal, a peça orçamentária, numa perspectiva histórica, nasceu como instrumento de controle político dos gastos do Executivo, limitando seu poder de atuação. Gregianni (2005d, p. 1) diz que “cabe ao Executivo o poder de iniciar leis, e, ao Legislativo, discutilas e aprová-las. O equilíbrio de prerrogativas completa-se com a possibilidade do Executivo vetar leis, e, de outra parte, com o Legislativo podendo apreciar os vetos opostos”. Completa analisando que, enquanto esse equilíbrio de poder é alterado a favor do Executivo pelo alto grau de discricionariedade durante a execução orçamentária, o Legislativo é favorecido pelo poder que lhe é instituído em constituição de controle e fiscalização do gasto.

Em linhas gerais, o processo orçamentário no Legislativo pode ser delineado pelas seguintes fases: recebimento do projeto de lei, elaboração do Parecer Preliminar, apresentação das emendas, confecção do relatório e elaboração do autógrafo e lei. Para o caso da LOA, especificamente, existe a elaboração do Relatório da Receita após o recebimento da proposta orçamentária e o desdobramento da etapa de confecção do relatório nos ciclos setorial e geral (SENADO FEDERAL. *Orçamento da União: processo orçamentário*). Para a LOA, dessa forma, os seguintes passos são seguidos (GREGIANNI, 2005c, p. 8-15; SANTA HELENA, 2003, p. 7-17):

- 1) Publicação dos avulsos do projeto de lei orçamentária.
- 2) Audiências públicas.
- 3) Parecer preliminar.
- 4) As emendas.
- 5) As relatorias setoriais e geral.
- 6) A votação do parecer final.
- 7) Sistematização do parecer final e encaminhamento à mesa do congresso nacional.
- 8) Votação e sistematização das decisões do congresso e geração do autógrafo.
- 9) Sanção presidencial, promulgação e publicação pelo presidente da república.

A Tabela 8 e a Tabela 9 descrevem, sucintamente, cada fase do processo orçamentário no Legislativo para o PPA e LDO, bem como para a LOA.

Tabela 8. Descrição da tramitação legislativa do PPA e da LDO (Adaptado: SENADO FEDERAL. *Orçamento da União: processo orçamentário.*)

1. Recebimento do projeto de lei		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, devendo vigorar por quatro anos, publicação do projeto de lei do PPA e encaminhamento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).</p> <p>Até 15 de abril de cada ano, publicação do projeto da LDO e encaminhamento à CMO.</p>	<p>Iniciar a tramitação legislativa do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.</p>	<p>CMO</p>
2. Elaboração do Parecer Preliminar		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Elaboração do Relatório Preliminar.</p> <p>(2) Encaminhamento do Relatório de Parecer Preliminar à CMO para aprovação, passando a ser denominado Parecer Preliminar. A CMO realiza audiência pública com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, antes da apresentação do Relatório Preliminar. Ao relatório preliminar podem ser apresentadas emendas por parlamentares e pelas Comissões Permanentes da Câmara e do Senado.</p>	<p>Estabelecer regras e parâmetros a serem observados na análise e apreciação do projeto e avaliar os cenários econômico-fiscal e social, bem como os parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração do projeto e as informações constantes de seus anexos.</p>	<p>Relator do projeto de plano plurianual (para o caso do PPA)</p> <p>Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (para o caso da LDO)</p>
3. Apresentação das emendas		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Elaboração de emendas ao projeto de lei.</p> <p>(2) Apresentação das emendas à CMO, que sobre elas emite parecer conclusivo e final, que somente poderá ser modificado mediante a aprovação de destaque no Plenário do Congresso Nacional.</p>	<p>Inserir, suprimir, substituir ou modificar dispositivos constantes do projeto.</p>	<p>Bancadas estaduais no Congresso Nacional</p> <p>Comissões permanentes do Senado</p>

		Federal e da Câmara dos Deputados
		Parlamentares
4. Confeção do relatório		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Avaliação do projeto de lei e as emendas apresentadas, tendo como orientação as regras estabelecidas no Parecer Preliminar.</p> <p>(2) Elaboração do relatório com as razões pelas quais acolhe ou rejeita as emendas e com as justificativas de quaisquer outras alterações que tenham sido introduzidas no texto do projeto de lei.</p> <p>(3) Constituição da proposta substitutivo.</p> <p>(3) Debate do projeto nas Comissões Permanentes, antes de apresentar o relatório, podendo ser convidados, na oportunidade, representantes da sociedade civil.</p> <p>(4) Elaboração do relatório com as suas conclusões e pareceres, observando os limites e critérios fixados no Parecer Preliminar.</p> <p>(5) Encaminhamento do Relatório e da proposta substitutivo para a discussão e aprovação na CMO, sendo necessário para aprová-los a manifestação favorável da maioria dos membros de cada uma das Casas, que integram a CMO.</p> <p>(6) Encaminhamento do relatório aprovado em definitivo pela Comissão, que constitui o parecer da CMO, à Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional, para ser submetido à deliberação das duas Casas, em sessão conjunta.</p>	<p>Formalizar, em relatório, as razões pelas quais acolhe ou rejeita as emendas e das justificativas de quaisquer outras alterações que tenham sido introduzidas no texto do projeto de lei, bem como constituir a proposta substitutivo.</p>	<p>Relator do projeto projeto de plano plurianual (para o caso do PPA)</p> <p>Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (para o caso da LDO)</p>
5. Elaboração do autógrafo e lei		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Concluída a votação, elaboração da redação final.</p> <p>(2) Encaminhamento do autógrafo à assinatura</p>	<p>Enviar o autógrafo à Casa Civil da Presidência da</p>	<p>CMO</p>

<p>do Presidente do Congresso Nacional.</p> <p>(3) Envio do autógrafa à Casa Civil da Presidência da República para sanção. O Presidente da República pode vetar o autógrafa, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. Nesse caso, comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto.</p> <p>(4) Em caso de veto, apreciação pelo Congresso Nacional.</p> <p>(5) Publicação da parte não vetada no Diário Oficial da União como lei.</p>	República para sanção.	
--	------------------------	--

Tabela 9. Descrição da tramitação legislativa da LOA (Adaptado: SENADO FEDERAL. *Orçamento da União: processo orçamentário.*)

1. Recebimento do projeto de lei		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Até 31 de agosto de cada ano, publicação do projeto de lei e encaminhamento à CMO.</p> <p>(2) Realização de audiências públicas com Ministros ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Executivo e com representantes das diversas áreas que compõem o orçamento.</p>	Começar a avaliar a proposta apresentada e ouvir tanto as autoridades governamentais como a sociedade.	CMO
2. Elaboração do Relatório da Receita		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Avaliação, inicialmente, com auxílio do Comitê de Avaliação da Receita, da receita prevista pelo Executivo no projeto de lei orçamentária. Caso encontre algum erro ou omissão, é facultado ao Legislativo reavaliar a receita e propor nova estimativa.</p> <p>(2) Apresentação das suas conclusões no Relatório da Receita.</p> <p>(3) Encaminhamento do Relatório de Receita à CMO para aprovação.</p>	Verificar se o montante estimado da receita está de acordo com os parâmetros econômicos previstos para o ano seguinte.	Relator da Receita
3. Elaboração do Parecer Preliminar		

Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Elaboração do Relatório Preliminar, conteúdo, na primeira parte, a análise das metas fiscais, exame da compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de responsabilidade fiscal, avaliação das despesas por área temática, entre outros temas; e, na segunda parte, as regras para a atuação dos relatores setoriais e geral e as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de relator. Define, também, a composição da Reserva de Recursos a ser utilizada para o atendimento das emendas apresentadas.</p> <p>(2) Encaminhamento do Relatório Preliminar à CMO para aprovação, passando a ser denominado Parecer Preliminar.</p>	<p>Estabelecer os parâmetros e critérios a serem obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório pelo relator-geral e pelos relatores setoriais.</p>	<p>Relator Geral</p>
4. Apresentação das emendas		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Apresentação das emendas à despesa, que são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento.</p> <p>Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência. Com isso, somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos.</p> <p>Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de valores da Reserva de Recursos ou outras dotações definidas no Parecer Preliminar.</p> <p>Emenda de Cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.</p>	<p>Acrescentar, incluir ou reduzir dotações, bem como corrigir eventuais erros da proposta orçamentária.</p>	<p>Bancadas estaduais no Congresso Nacional</p> <p>Comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados</p> <p>Parlamentares</p> <p>Relatores</p>
5. Confeção do relatório - Ciclo setorial		

Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Avaliação do projeto encaminhado</p> <p>(2) Análise das emendas apresentadas</p> <p>(3) Debate do projeto nas Comissões Permanentes, antes de apresentar o relatório, podendo ser convidados, na oportunidade, representantes da sociedade civil.</p> <p>(4) Elaboração do relatório setorial com as suas conclusões e pareceres, observando os limites e critérios fixados no Parecer Preliminar.</p> <p>(5) Encaminhamento dos Relatórios Setoriais para a discussão e aprovação de cada um, individualmente, na CMO.</p>	<p>Verificar a compatibilidade do projeto com o PPA, a LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução orçamentária recente e os efeitos dos créditos adicionais dos últimos quatro meses. Além de dar parecer sobre os critérios utilizados para a distribuição dos recursos e as medidas adotadas quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves apontadas pelo TCU.</p>	<p>Relatores Setoriais</p>
6. Confeção do relatório - Ciclo geral		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Compilar as decisões setoriais em um único documento, chamado Relatório Geral</p> <p>(2) Encaminhamento dos Relatório Geral para a discussão e aprovação no plenário da CMO. Os Congressistas podem solicitar destaque para a votação em separado de emendas, com o objetivo de modificar os pareceres propostos pelo Relator.</p> <p>(3) Encaminhamento do parecer da CMO, relatório aprovado por essa comissão, à Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional, para ser submetido à deliberação das duas Casas, em sessão conjunta.</p>	<p>Além das mesmas razões do passo 5, verificar a constitucionalidade e legalidade das alocações de recursos e zelar pelo equilíbrio regional da distribuição realizada.</p>	<p>Relator Geral</p>
7. Elaboração do autógrafo e lei		
Como?	Por quê?	Quem?
<p>(1) Concluída a votação, elaboração da redação</p>	<p>Enviar o autógrafo à</p>	<p>CMO</p>

<p>final.</p> <p>(2) Encaminhamento do autógrafo à assinatura do Presidente do Congresso Nacional.</p> <p>(3) Envio do autógrafo à Casa Civil da Presidência da República para sanção. O Presidente da República pode vetar o autógrafo, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. Nesse caso, comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto.</p> <p>(4) Em caso de veto, apreciação pelo Congresso Nacional.</p> <p>(5) Publicação da parte não vetada no Diário Oficial da União como lei.</p>	<p>Casa Civil da Presidência da República para sanção.</p>	
---	--	--

2.2.3 As consultorias técnicas de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

As instâncias técnicas do Legislativo de consultoria e assessoramento em matéria orçamentária e financeira são a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) do Senado Federal e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF) da Câmara dos Deputados. Gregianni (2003, passim) lembra da importância da assessoria técnica para o exercício, pelo Poder Legislativo, das suas prerrogativas constitucionais no processo orçamentário – sejam elas a apreciação da proposta de lei de orçamento e a fiscalização da execução orçamentária. Dessa forma, justifica-se a montagem no Brasil da estrutura de apoio técnico e especializado junto ao Poder Legislativo em matéria orçamentária e financeira.

A CONORF, criada em 1994 como órgão da estrutura permanente do Senado, é composta por consultores selecionados por concurso público de provas e títulos, que prestam serviço de assessoramento aos parlamentares, comissões permanentes, mesa diretora e outros órgãos do Senado Federal, além da CMO, com profissionalismo e isenção político-partidária (SENADO FEDERAL. *Orçamento da União: Consultoria de Orçamentos*).

A Resolução nº 55, de 1998, do Senado Federal, dispõe sobre a denominação e a estrutura da CONORF. Essa resolução define três serviços de consultoria e assessoramento técnico da CONORF. São eles:

1) Elaboração de estudos na área de planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle, quando do interesse institucional do Senado Federal ou do Congresso Nacional.

2) Preparação, por solicitação dos Senadores ou dos membros da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de minutas de proposições, relatórios e pareceres sobre planos, orçamentos públicos e ações de fiscalização e controle.

3) Prestação de esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais ao Senado Federal e do Congresso Nacional, em matéria de planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle.

São órgãos da CONORF o Gabinete, o Serviço de Apoio Administrativo e a Subsecretaria de Apoio Técnico, esta última composta por seu Gabinete, Serviço de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, Serviço de Pesquisa de Dados Econômicos e Sociais e Serviço de Legislação e Normas. A Tabela 10 enumera as atribuições desses órgãos.

Tabela 10. Órgãos da CONORF (BRASIL. Resolução nº 55/98-SF)

Órgãos da CONORF	Atribuições
Gabinete	<ul style="list-style-type: none"> • Providenciar o expediente, as audiências e a representação do titular. • Executar as tarefas de suporte administrativo vinculadas às atribuições do titular. • Auxiliar o titular no desempenho de suas atividades. • Realizar outras tarefas pertinentes que lhe forem conferidas.
Serviço de Apoio Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Exercer as atividades de provimento de serviços e materiais necessários à execução dos trabalhos da Consultoria. • Processar eletronicamente os textos técnicos relacionados com a área de atuação da Consultoria, com vistas a subsidiar a elaboração dos trabalhos. • Revisar os textos dos trabalhos da Consultoria, quanto aos aspectos gramatical e ortográfico. • Efetuar o registro das solicitações de trabalho e controlar o seu atendimento. • Organizar e gerenciar sistemas de arquivos manuais e eletrônicos. • Executar outras tarefas pertinentes que lhe forem conferidas
Subsecretaria de Apoio Técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Coletar, organizar e preparar dados e informações sobre planos e orçamentos públicos, execução orçamentária e créditos adicionais.

	<ul style="list-style-type: none"> • Coletar, organizar e preparar dados de natureza econômica e social. • Coletar, organizar e preparar dados e informações relativos a convênios firmados pela União com Estados e Municípios. • Coletar e organizar leis, regulamentos, atos normativos e outras informações essenciais à elaboração dos trabalhos de consultoria e assessoramento. • Relacionar-se em nível técnico com órgãos e entidades gerenciadoras de bancos de dados afetos aos trabalhos de consultoria e assessoramento.
--	---

A COFF, por sua vez, integrante da estrutura da Diretoria Legislativa, de natureza consultiva e de assessoramento, tem como missão

oferecer, de forma neutra e apartidária, consultoria técnica às Comissões da Câmara e do Congresso Nacional, e adequado assessoramento aos Deputados Federais, na tomada de decisões relacionadas ao processo orçamentário federal, ao exame do impacto orçamentário e financeiro da legislação (que altera a receita e a despesa pública) e ao controle e fiscalização financeira exercido pelo Poder Legislativo no âmbito de suas funções de controle externo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira*).

A evolução funcional da COFF inicia-se com a primeira estrutura de assessoramento especializado em matéria de orçamento e fiscalização financeira na Câmara dos Deputados, em 1962, por intermédio da Resolução nº 67; passa, em 1979, através da Resolução nº 24, pela criação da Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira; e culmina na Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, em substituição à Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, pela Resolução nº 28, de 1998, artigo 15 (*idem*).

A COFF é composta de servidores efetivos da Câmara dos Deputados, que foram admitidos em concurso público específico de provas e títulos. Finalmente, quanto às atribuições da COFF, destacam-se os seguintes itens (*idem*):

1) No âmbito da CMO, em parceria com o Senado Federal, sistematiza e efetua o processamento técnico e operacional da programação do projeto do PPA, do projeto da LDO e do projeto da LOA, e das emendas apresentadas.

2) Elabora nota técnica contendo subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medidas provisórias, quando a matéria for relacionada a Deputado.

3) Assessoria os membros da Comissão de Finanças e Tributação no exame da adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei, e os membros da Comissão de

Fiscalização e Controle, nas matérias que lhe são pertinentes.

4) Presta assessoramento técnico especializado no exame das contas do Presidente da República, no acompanhamento e avaliação dos Relatórios de Gestão Fiscal, dos Decretos de Contingenciamento, dos Relatórios de Cumprimento de Metas Fiscais e no exame dos Avisos do Tribunal de Contas da União que tratam das obras com indícios de irregularidades.

5) Atua no fornecimento de informações e subsídios técnicos para outras ações desenvolvidas pelos parlamentares, como elaboração de proposições e fundamentação de pronunciamentos relacionados a matérias pertinentes a orçamento e fiscalização orçamentária.

3. RESULTADOS DE PESQUISA: EM BUSCA DA CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

3.1 AS SETE DIMENSÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1.1 Aspectos introdutórios

A seguir, será detalhado cada um dos atributos de desempenho do orçamento público – *verdade, legalidade, realidade, certeza, controle, qualidade e transparência* –, medindo-se também o quanto cada aspecto de fato pertence ao rol de atributos de desempenho do orçamento público (indicador *pertinência*). Paralelamente, também será indicado o quanto cada aspecto constitui como uma dimensão do conceito de credibilidade orçamentária (indicador *impacto*). Nesse sentido, assume-se que a credibilidade do orçamento público é afetada, com certa intensidade, podendo variar de nula à máxima, pelo sucesso nos atributos do orçamento público. Finalmente, serão apresentados o nível de desempenho do governo federal em cada um dos atributos de desempenho (indicador *desempenho*), na visão dos especialistas que compõem o grupo de consultores de orçamento da Câmara e do Senado Federal.

Os resultados de pesquisa apresentar-se-ão para cada vértice do diagrama que ilustra o orçamento público. Ao final, no tópico 3.1.9, traçam-se considerações finais a respeito dos resultados de pesquisa. Nesse sentido, far-se-á uma análise global dos indicadores apresentados individualmente em tópicos anteriores. Ordenar-se-ão, também, em tabela, os atributos de desempenho por intensidade de *impacto* na credibilidade orçamentária, sendo possível identificar as três dimensões-chave para definir o conceito e seu desempenho. Além disso, através da análise do gráfico radar que compara *impacto X*

desempenho, apontar-se-ão as dimensões críticas para a credibilidade do orçamento público.

3.1.2 Verdade

A dimensão da *verdade* diz que o orçamento público da União deve ser aderente às verdadeiras prioridades para o desenvolvimento, compondo a política nacional de interesse do País. Com o termo *verdade*, não se espera excluir as influências da ideologia política daqueles que estão no poder e que participam do processo orçamentário. “Verdadeiras prioridades”, assim, são aquelas percebidas pelo governo como as ações mais fundamentais para a satisfação da sociedade e seus múltiplos atores, numa visão integrada e sistêmica, não fragmentada e nem composta de iniciativas isoladas e não sinérgicas.

Na elaboração da proposta orçamentária, a *verdade* implica em um bom método de diagnóstico pelas unidades executoras e gestoras dos recursos, bem como em um modelo adequado de consolidação das propostas setoriais apresentadas pelos ministérios, de forma a gerar um documento único que expresse as políticas para alcançar a visão de futuro percebida pelo governo como a que melhor satisfaz os anseios da sociedade e seus múltiplos atores. Na apreciação da proposta e na aprovação da lei orçamentária pelo Congresso Nacional, por sua vez, espera-se que se implemente debates também de teor estratégico e que se avalie as prioridades sugeridas pelo Executivo, verificando se elas são as que realmente devem compor a política pública nacional. Já na execução, a dimensão *verdade* requer executar conforme o planejado e, caso seja identificado algum fator que justifique um desvio de rota, que sejam utilizados os mecanismos legais, sejam eles os créditos adicionais, de rever ou complementar a programação inicial, sempre com vistas à atender os interesses do País. Para o controle e acompanhamento do orçamento federal, essa dimensão pode se manifestar na necessidade de se verificar se as ações de governo executadas de fato contribuíram para o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos.

Quando perguntados sobre a procedência da dimensão *verdade*, 100% dos consultores do Legislativo em matéria orçamentária se manifestaram positivamente, ou seja, acreditam ser válida essa dimensão como atributo de desempenho do orçamento público. Consideraram a *verdade* como fator de alta relevância ou de importância para a credibilidade do orçamento público 56% e 35%. Os 6% restantes, por sua vez, acreditam

na dimensão *verdade*, porém acham que ela não influencia a percepção de credibilidade orçamentária.

O desempenho do orçamento público federal quanto à dimensão *verdade*, por sua vez, foi considerado como insuficiente ou muito ruim por, respectivamente, 34% e 6%. A fatia de 41% considerou o desempenho bom e outra de 19% o considerou muito bom, podendo ser tido como referência nacional e internacional.

A Figura 10 e a Figura 11 ilustram a visão do corpo técnico em orçamento da casa legislativa sobre a dimensão *verdade*.

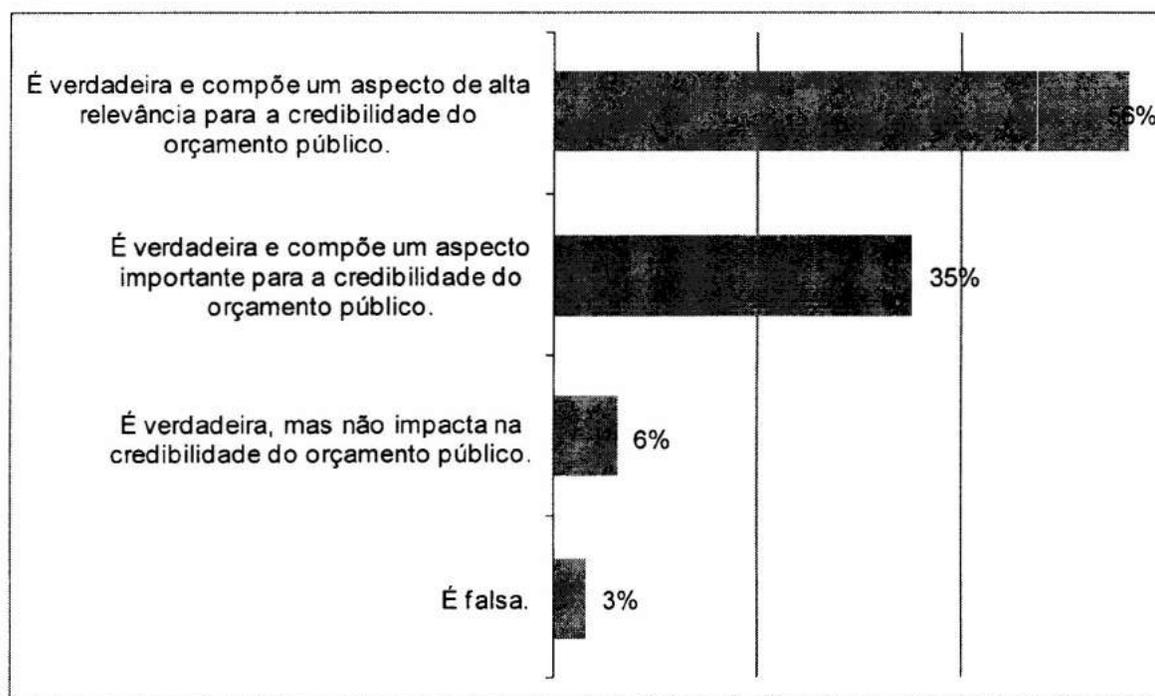


Figura 10. Pertinência da dimensão *verdade* como atributo de desempenho do orçamento público federal

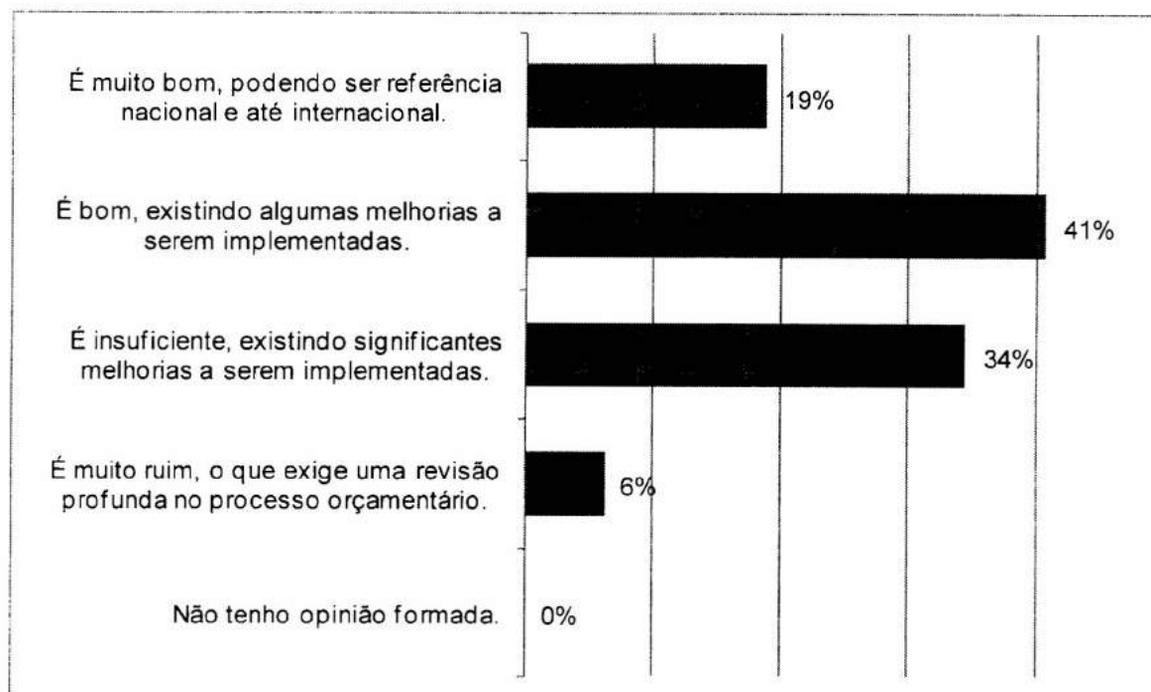
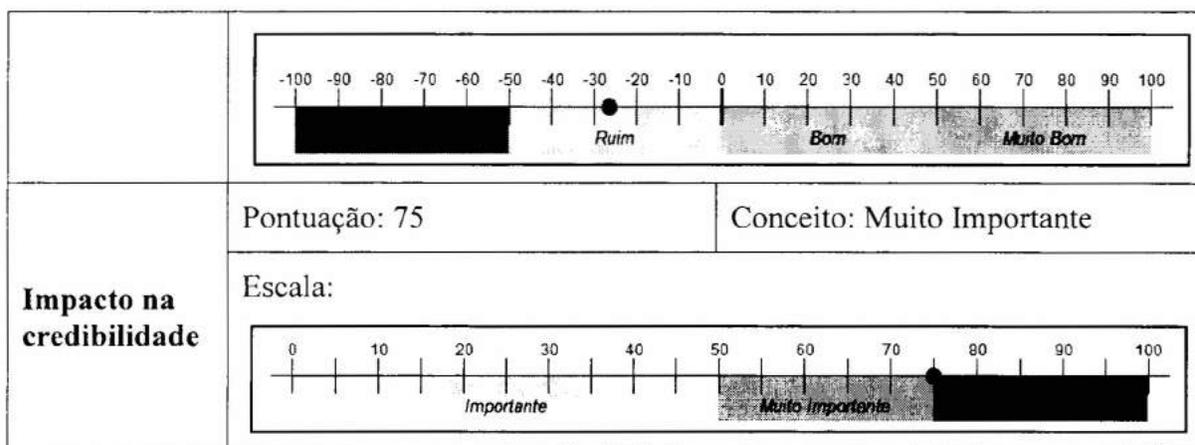


Figura 11. Desempenho do governo federal quanto à dimensão *verdade*

A partir desse resultado, os indicadores da *pertinência*, *desempenho* e *impacto na credibilidade* podem ser medidos. Com 100% de grau de *pertinência*, a dimensão *verdade* foi considerada por todos como um aspecto que deve ser atendido pelo orçamento público, compondo um atributo de desempenho para o processo orçamentário. O indicador *desempenho*, por sua vez, aponta, numa escala de -100 a +100, para a nota -27, revelando o conceito *ruim* atribuído ao desempenho do governo federal quanto à matéria em questão. Finalmente, o indicador da dimensão *verdade* quanto ao *impacto na credibilidade*, numa escala de 0 a 100, recebeu pontuação 75, indicando o conceito de *muito importante*, na fronteira com a *alta relevância*, para a credibilidade do orçamento público. A Tabela 11 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *verdade*.

Tabela 11. Indicadores para a dimensão *verdade*

Indicador	Medida	
Pertinência	100%	
Desempenho	Pontuação: -27	Conceito: Ruim
	Escala:	



3.1.3 Realidade

Pela dimensão *realidade*, o orçamento público, na elaboração e na execução, deve respeitar o teto de gastos limitado pela política econômica e realidade fiscal do País, não comprometendo o equilíbrio das contas públicas e o alcance das metas fiscais. Desde o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando dos largos empréstimos obtidos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e do regime de ajuste fiscal acordado com tal instituição, a política econômica e a determinação de metas fiscais passaram a ser atividades antecessoras de todo o processo de planejamento e orçamento público federal. À política econômica e às metas fiscais, estariam subordinadas as despesas de governo, medida que na época desagradava a oposição. Apesar das críticas a FHC, os governos sucessores do Presidente Luís Inácio Lula da Silva deram continuidade à sistemática, limitando os gastos de governo ao alcance do *superávit* primário e à saúde fiscal do país.

Para ser atendida, a dimensão *realidade* requer, na fase de elaboração da proposta orçamentária, que o documento consolidado dos programas de governo não ultrapasse o teto estabelecido, de forma a equilibrar despesas e receitas e, paralelamente, tender às metas de *superávit* primário. Esse equilíbrio deve também ser mantido quando a proposta for alterada pelos parlamentares na fase de apreciação, discussão e aprovação do orçamento. A LDO aprovada, especificamente, deverá conter também anexos específicos de análise de riscos, para antecipar eventos que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Durante a fase de execução, por sua vez, também em alinhamento às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a dimensão *realidade* se manifesta na edição pelo Poder Executivo da programação da execução orçamentária e

financeira, podendo haver corte nas despesas quando as reestimativas de receita, calculadas periodicamente ao longo do exercício financeiro, apontarem frustração de receita.

Os consultores do Legislativo em matéria orçamentária se manifestaram positivamente quanto à procedência da dimensão *realidade*, com apenas 3% acreditando não ser essa dimensão um atributo de desempenho do orçamento público. Consideraram a *realidade* como fator de alta relevância ou de importância para a credibilidade do orçamento público 56% e 34%. Outros 6% acreditam na dimensão *realidade*, porém acham que ela não influencia a credibilidade orçamentária.

Já o desempenho do orçamento público federal quanto à dimensão *realidade* foi considerado muito bom por 19% dos consultores, que o classificaram como referência nacional e internacional no que tange a essa dimensão, e bom por outros 41%. Consideraram o desempenho insuficiente e muito ruim, respectivamente, 34% e 6% do público abordado pela pesquisa.

A Figura 12 e a Figura 13 ilustram a visão do corpo técnico em orçamento da casa legislativa sobre a dimensão *realidade*.

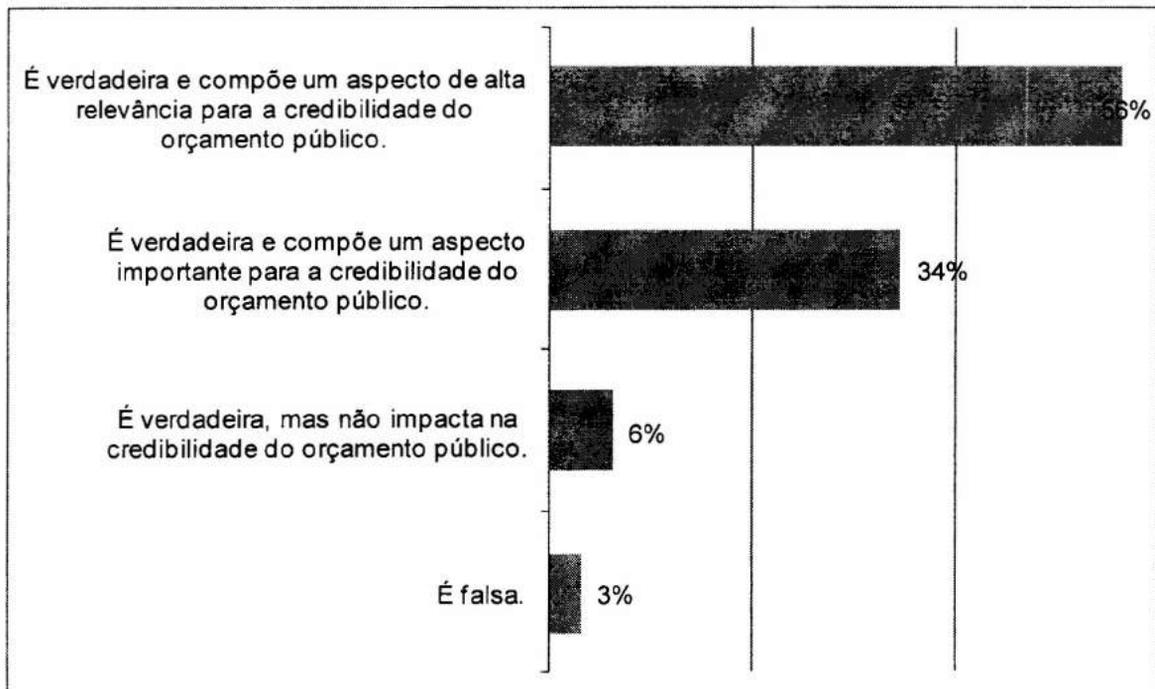


Figura 12. Pertinência da dimensão *realidade* como atributo de desempenho do orçamento público federal

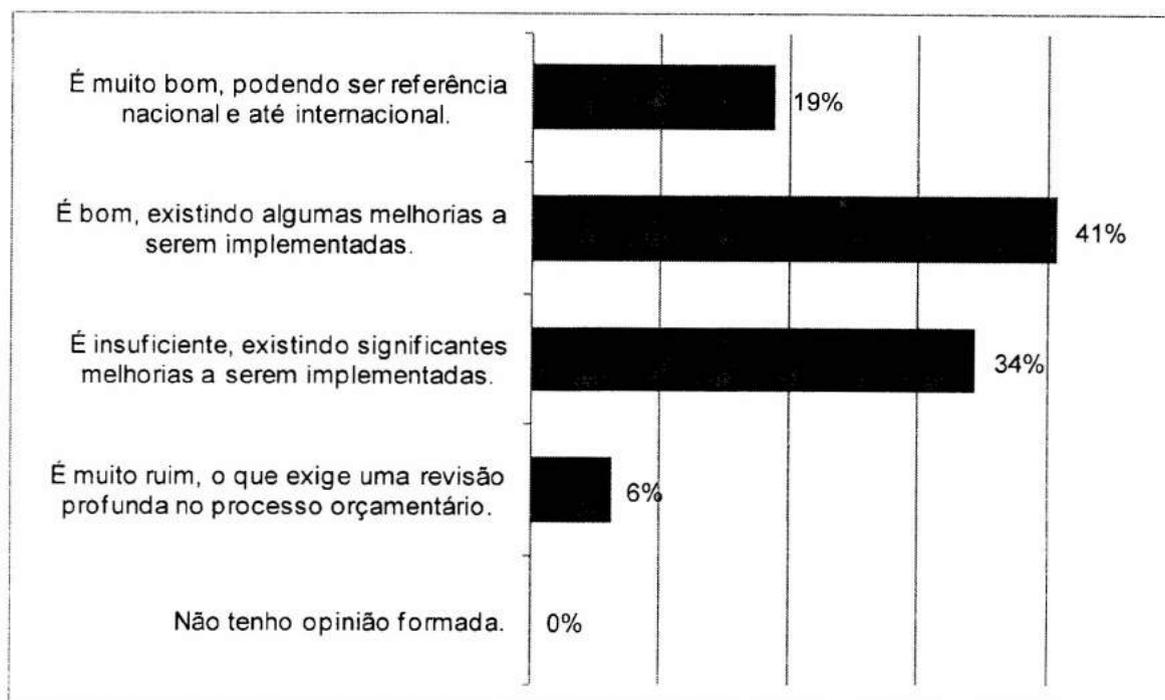
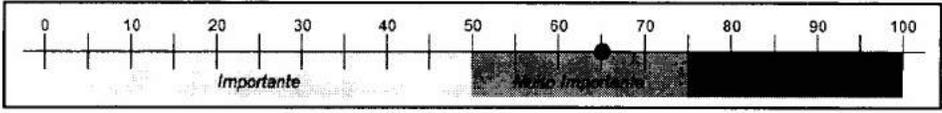


Figura 13. Desempenho do governo federal quanto à dimensão *realidade*

A partir desse resultado, os indicadores da *pertinência*, *desempenho* e *impacto na credibilidade* podem ser medidos. Com 97% de *pertinência*, a dimensão *realidade* compõe um atributo de desempenho para o processo orçamentário, devendo ser um aspecto a ser atendido pelo orçamento público. O indicador *desempenho*, por sua vez, aponta, numa escala de -100 a +100, para a nota 15, revelando o conceito *bom* atribuído ao desempenho do governo federal quanto à matéria em questão. Finalmente, o indicador da dimensão *realidade* quanto ao *impacto na credibilidade*, numa escala de 0 a 100, recebeu pontuação 65, indicando o conceito de *muito importante* para a credibilidade do orçamento público. A Tabela 12 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *realidade*.

Tabela 12. Indicadores para a dimensão *realidade*

Indicador	Medida
Pertinência	97%
Desempenho	Pontuação: 15 Conceito: Bom
	Escala:

Impacto na credibilidade	Pontuação: 65	Conceito: Muito Importante
	Escala: 	

3.1.4 Legalidade

O orçamento público é a fronteira legal das ações do governo, dentro da qual todas as despesas executadas devem estar contidas, diz a dimensão da *legalidade*. Como para todas as atividades da administração pública, as regras estabelecidas em lei dizem o que fazer, não podendo ser realizado nada além do que está previsto legalmente. Da mesma forma, é ilegal implementar qualquer ação governamental sem prévio trâmite pelo Poder Legislativo e aprovação, no caso da União, pelo Congresso Nacional.

Essa dimensão se manifesta fortemente na fase de execução orçamentária, quando as despesas são processadas, as licitações abertas, os convênios realizados. Importante atividade a ser cumprida para garantir a legalidade dos gastos de governo é o controle e o acompanhamento da execução orçamentária, uma vez que busca também a verificar a conformidade legal da execução. Para o caso da União, são reconhecidos positivamente os esforços do Tribunal de Contas da União (TCU) para o controle e acompanhamento, salvo as limitações que o pouco pessoal e o extenso território brasileiro podem trazer para esse trabalho.

O total absoluto dos consultores do legislativo em orçamento afirmou a dimensão *legalidade* como atributo de desempenho do orçamento público. Considerou-se esse aspecto, em 72%, como fator de alta relevância para a credibilidade do orçamento público; outros 19% como fator de importância. Apenas 9% acham que a *legalidade* não influencia a percepção de credibilidade orçamentária.

O desempenho do orçamento público federal quanto à dimensão legalidade foi, por 10%, considerado como muito bom, podendo ser referência nacional e internacional nesse aspecto, e bom por outros 56%. Classificaram o orçamento público, ainda quanto à *legalidade*, como insuficiente 31% dos consultores abordados. Os 3% restantes, finalmente, são da opinião de que o desempenho é muito ruim.

A Figura 14 e a Figura 15 ilustram a visão do corpo técnico em orçamento da casa legislativa sobre a dimensão *legalidade*.

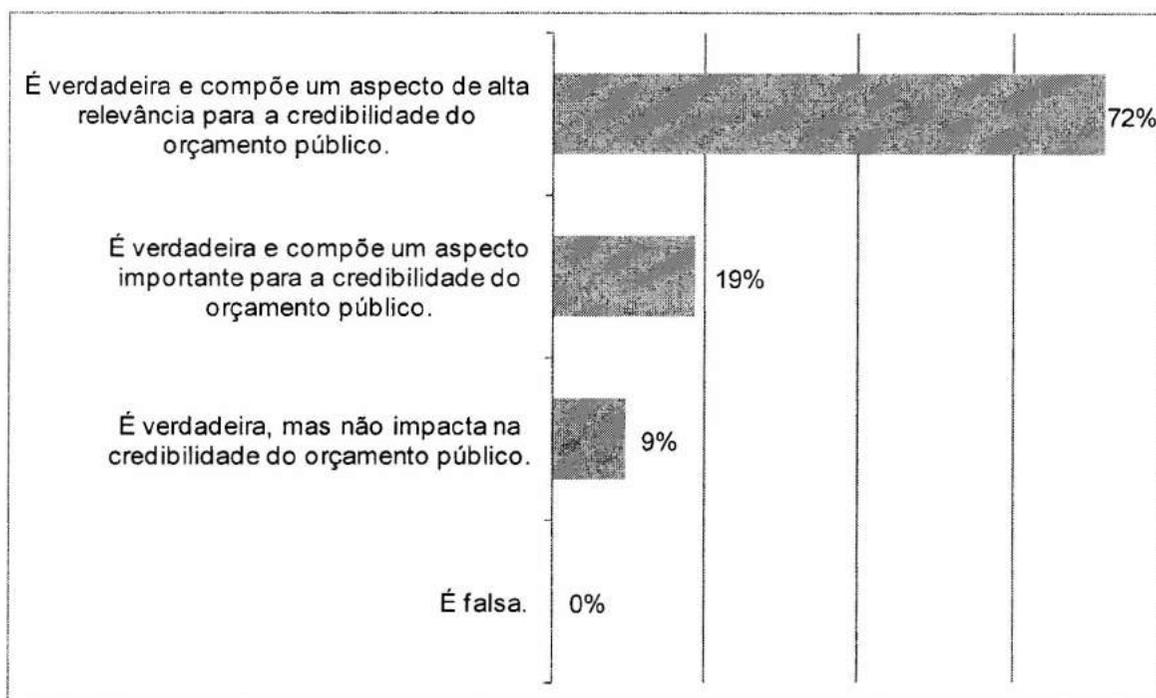


Figura 14. Pertinência da dimensão *legalidade* como atributo de desempenho do orçamento público federal

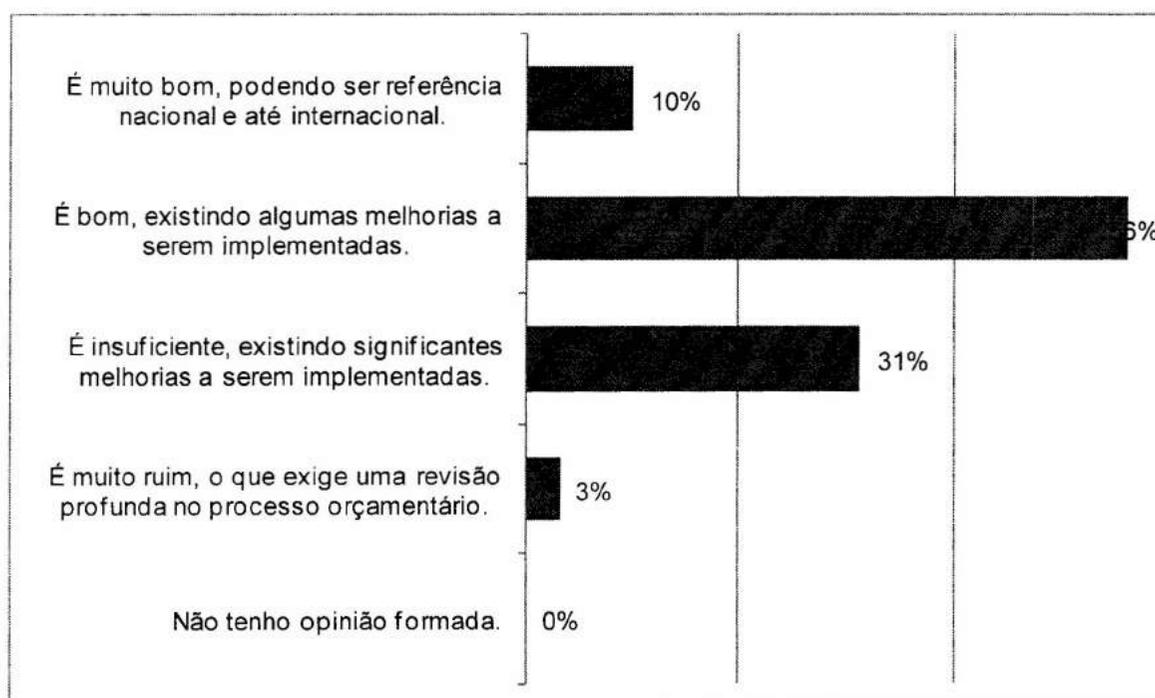
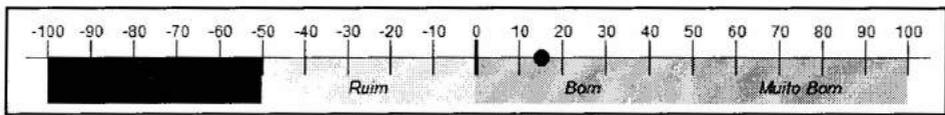
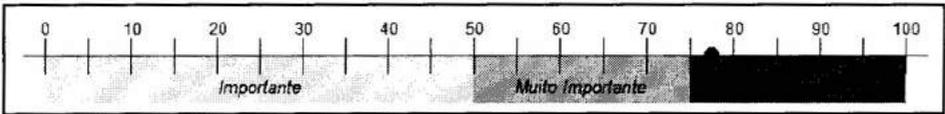


Figura 15. Desempenho do governo federal quanto à dimensão *legalidade*

A partir desse resultado, os indicadores da *pertinência*, *desempenho* e *impacto na credibilidade* podem ser medidos. A dimensão *legalidade* foi considerada por todos como um aspecto que deve ser atendido pelo orçamento público, compondo a *pertinência* de 100%. O indicador *desempenho*, por sua vez, aponta, numa escala de -100 a +100, para a pontuação 15, revelando o conceito *bom* atribuído ao desempenho do governo federal quanto à matéria em questão. Finalmente, o indicador da dimensão *legalidade* quanto ao *impacto na credibilidade*, numa escala de 0 a 100, recebeu pontuação 77, indicando o conceito de *alta relevância* para a credibilidade do orçamento público. A Tabela 13 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *legalidade*.

Tabela 13. Indicadores para a dimensão *legalidade*

Indicador	Medida	
Pertinência	100%	
Desempenho	Pontuação: 15	Conceito: Bom
	Escala: 	
Impacto na credibilidade	Pontuação: 77	Conceito: Alta Relevância
	Escala: 	

3.1.5 Certeza

A dimensão *certeza* diz que o orçamento público deve antecipar as alocações do gasto com a maior precisão possível e, por isso, as dotações iniciais deverão ser, ao máximo, respeitadas e executadas ou, quando não, existir uma justificativa adequada. Ter *certeza* que o orçamento programado será realizado traz a estabilidade necessária para os planejadores – sejam eles do Executivo, quando da elaboração da proposta orçamentária, sejam eles do Legislativo, quando da apreciação e aprovação da lei orçamentária – melhor valorizarem o planejamento inicial haja vista a maior confiança sobre sua execução, para

os gestores dos programas melhor gerenciarem suas ações ao longo do tempo e atender a totalidade dos objetivos, para as entidades de controle interno e externo melhor fiscalizarem a execução dos gastos e, enfim, para a sociedade melhor participar, acompanhar e entender as decisões governamentais quanto à aplicação dos recursos públicos. Essa *certeza* orçamentária, no entanto, não deve ser confundida com inflexibilidade gerencial; afinal, é tanto importante o gestor atuar num ambiente estável e com um referencial de atuação mais certo, como também ter espaço para redirecionamentos no planejamento inicial caso alguma situação diversa ocorra e afete as prioridades originais ou a aplicabilidade e viabilidade das ações programadas.

Essa *certeza* orçamentária se manifesta nas fases de elaboração da proposta e apreciação da lei do orçamento com a preocupação de, primeiramente, equilibrar as despesas com a arrecadação estimada, fazendo com que cada programa conte com uma fonte de financiamento. Depois, é preciso que as ações programadas durante essas fases sejam exequíveis, isto é, sejam viáveis técnica e economicamente e que, além disso, tenham dotação orçamentária suficiente para sua realização. Finalmente, as ações programadas precisam estar alinhadas ao propósito maior que integra a política de desenvolvimento nacional, estando consonantes com as prioridades do governo. Durante a execução, por sua vez, o desafio é realizar financeiramente os programas inicialmente orçados considerando a concorrência na liberação financeira com o montante dos restos a pagar e com os créditos adicionais abertos. Além disso, para a dimensão *certeza* ser atendida, o controle da execução orçamentária poderia também contemplar a avaliação do nível de execução das dotações iniciais, bem como exigir a justificativa adequada quando da não execução de alguma despesa programada inicialmente

Para 94% dos consultores de orçamento das casas legislativas, a dimensão *certeza* é um atributo de desempenho do orçamento público. Consideraram a *certeza* como fator de alta relevância ou de importância para a credibilidade do orçamento público 44% e 44%. Outros 6%, por sua vez, acreditam na dimensão *certeza*, porém acham que ela não influencia a percepção de credibilidade orçamentária. Os demais 6% não acreditam na *certeza* como sendo um atributo de desempenho do orçamento federal.

A avaliação do desempenho do orçamento público federal quanto à dimensão *certeza*, por sua vez, considerou dois focos de análise. Primeiramente, a performance da União quanto à confiança sobre execução das despesas obrigatórias. Sob esse foco, o desempenho foi considerado muito bom por 16% dos consultores e bom por outros 47%.

Do restante, 28% acreditam ser esse desempenho insuficiente e 9 % muito ruim. De fato, a obrigatoriedade dessas despesas, em sua maioria, previstas em lei, faz de sua execução algo certo.

O segundo foco, as despesas discricionárias. Sob esse prisma, o quadro muda de figura. Para 53%, o desempenho do orçamento federal é insuficiente e para 34% muito ruim. Somente 13% dos consultores avaliaram como bom desempenho do orçamento federal para a dimensão *certeza*.

A Figura 16, a Figura 17 e a Figura 18 ilustram a visão do corpo técnico em orçamento da casa legislativa sobre a dimensão *certeza*.

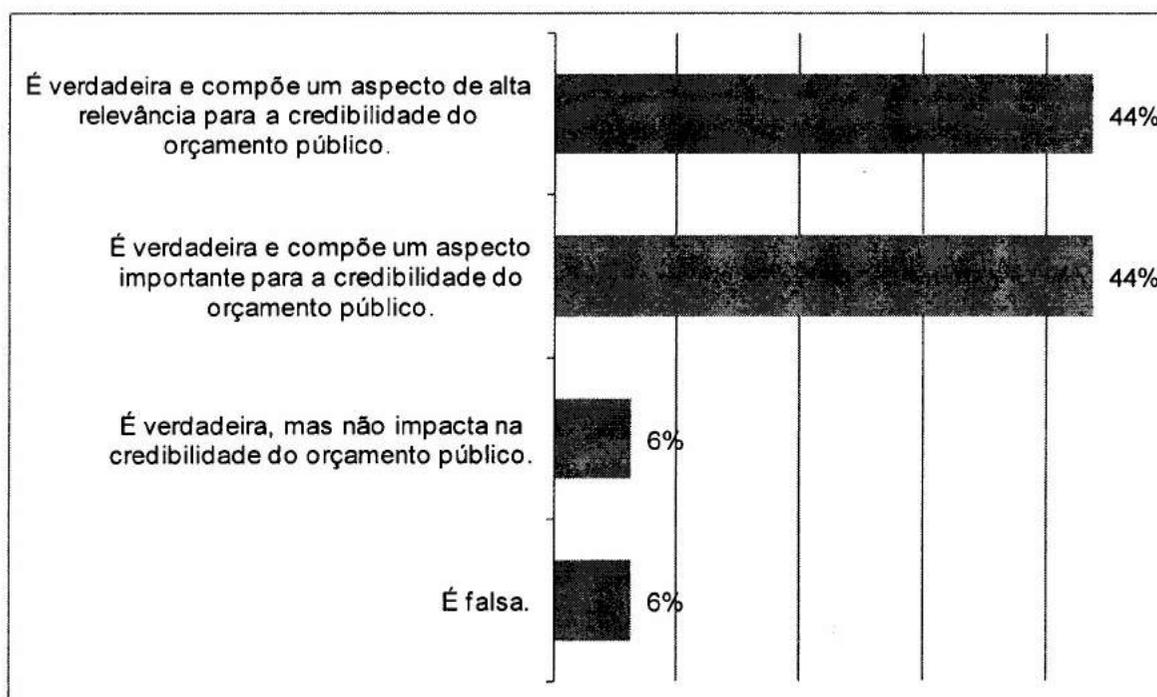


Figura 16. Pertinência da dimensão *certeza* como atributo de desempenho do orçamento público federal

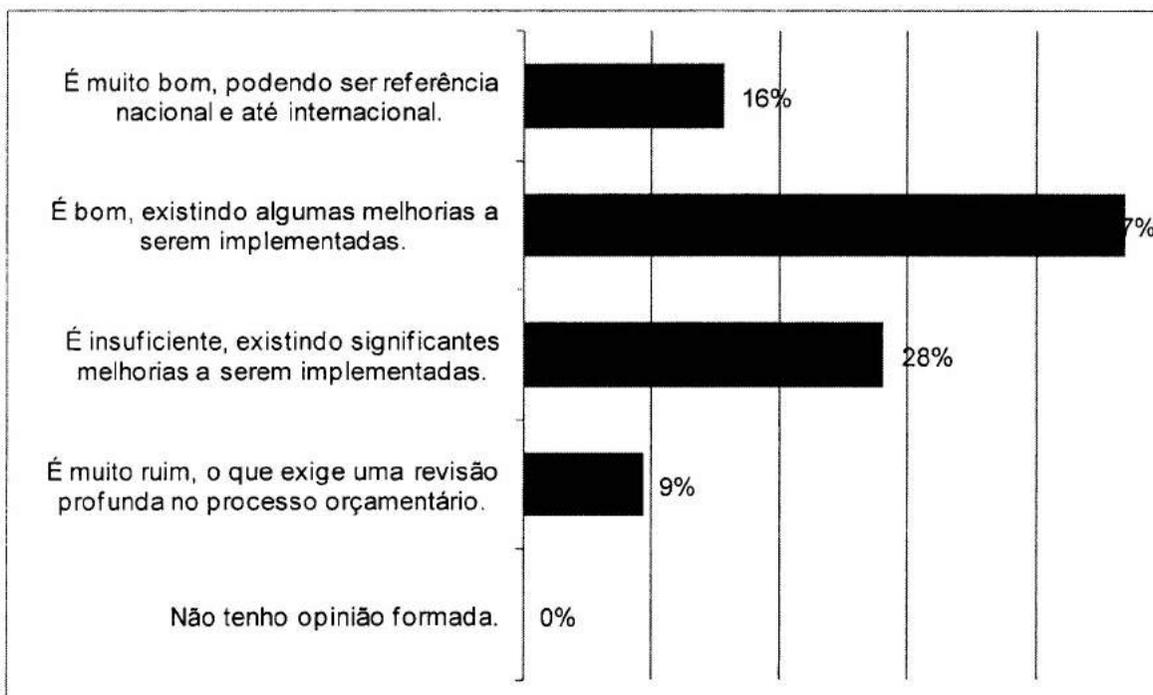


Figura 17. Desempenho do governo federal quanto à dimensão *certeza*, para as despesas obrigatórias

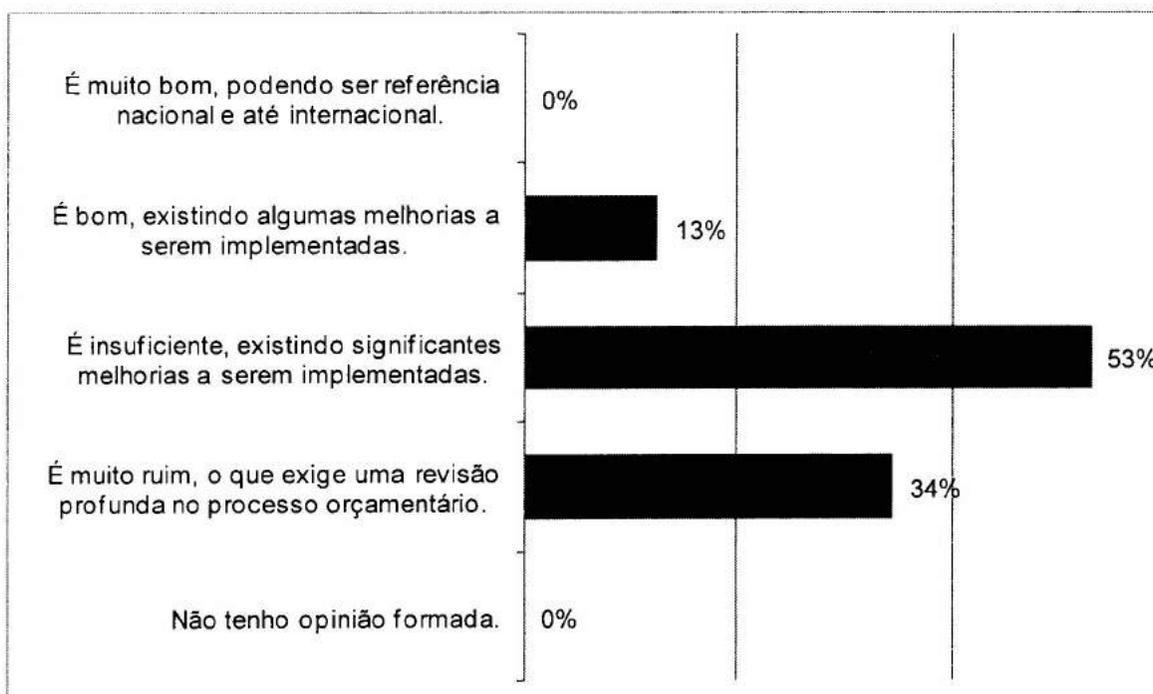
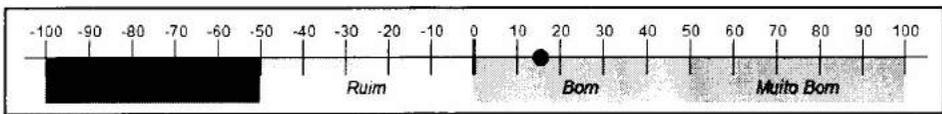
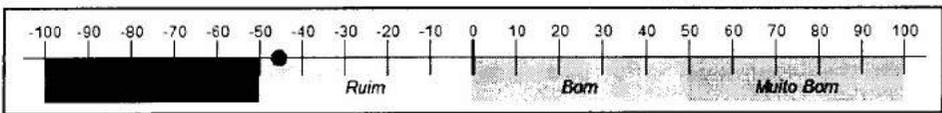
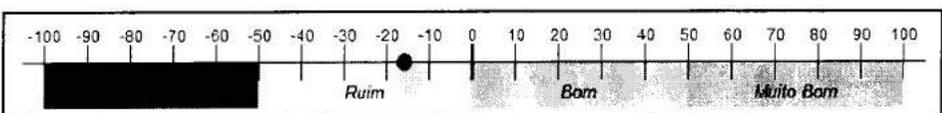


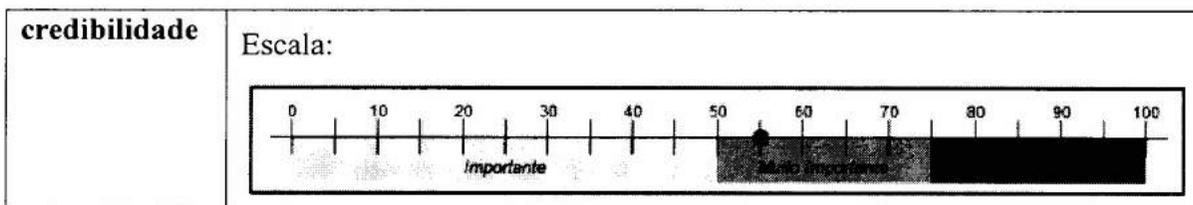
Figura 18. Desempenho do governo federal quanto à dimensão *certeza*, para as despesas discricionárias

A partir desse resultado, os indicadores da *pertinência*, *desempenho* e *impacto na credibilidade* podem ser medidos. Com grau de *pertinência* de 94%, a dimensão *certeza* foi considerada pela maioria como um aspecto que deve ser atendido pelo orçamento

público, compondo um atributo de desempenho para o processo orçamentário. O indicador *desempenho*, por sua vez, aponta, numa escala de -100 a +100, com o foco analítico centrado nas despesas obrigatórias, para a nota 13, revelando o conceito *bom* atribuído ao desempenho do governo federal. Já para as despesas discricionárias, o indicador *desempenho* totaliza -46 pontos, evidenciando o desempenho *muito ruim*. Calculando a média entre os dois focos de análise considerados – aquele centrado nas despesas obrigatórias e o outro relacionado às discricionárias – o indicador de *desempenho* sinaliza -17, revelando o *desempenho global ruim* para o orçamento federal quanto à dimensão *certeza*. Finalmente, o *impacto na credibilidade*, numa escala de 0 a 100, recebeu pontuação 55, indicando o conceito de *muito importante* dessa dimensão para a credibilidade do orçamento público. A Tabela 14 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *certeza*.

Tabela 14. Indicadores para a dimensão *certeza*

Indicador	Medida	
Pertinência	94%	
Desempenho para as despesas obrigatórias	Pontuação: 13	Conceito: Bom
	Escala: 	
Desempenho para as despesas discricionárias	Pontuação: -46	Conceito: Ruim
	Escala: 	
Desempenho médio	Pontuação: -17	Conceito: Ruim
	Escala: 	
Impacto na	Pontuação: 55	Conceito: Muito Importante



3.1.6 Controle

A dimensão *controle* diz que o orçamento público deve ser acompanhado e controlado para verificar e garantir sua conformidade legal, devendo esse monitoramento servir de insumo para o ciclo orçamentário seguinte. Duas vertentes são assumidas nessa dimensão. Primeiramente, a existência de mecanismos de controle para o monitoramento do orçamento público e, depois, a garantia que a avaliação feita servirá de aprendizado para o ciclo seguinte.

Os consultores do orçamento da Câmara e do Senado Federal acreditam em sua quase totalidade, 97%, que essa dimensão tem procedência válida, devendo estabelecer-se como um atributo de desempenho do orçamento público. Consideraram o *controle* como fator de alta relevância ou de importância para a credibilidade do orçamento público 47% e 41%, respectivamente. Ainda 9%, por sua vez, acreditam na dimensão *verdade*, porém acham que ela não influencia a percepção de credibilidade orçamentária. Os 3% restantes não concordam com esse fator como atributo de desempenho do orçamento federal.

O desempenho quanto à dimensão *controle*, por sua vez, foi considerado como insuficiente ou muito ruim por, respectivamente, 47% e 16%. Avaliaram positivamente o desempenho do orçamento público como bom ou muito bom, respectivamente, 31% e 3% dos consultores do orçamento, sendo os 3% restantes de consultores com opinião não formada sobre o assunto.

A Figura 19 e a Figura 20 ilustram a visão do corpo técnico em orçamento da casa legislativa sobre a dimensão *controle*.

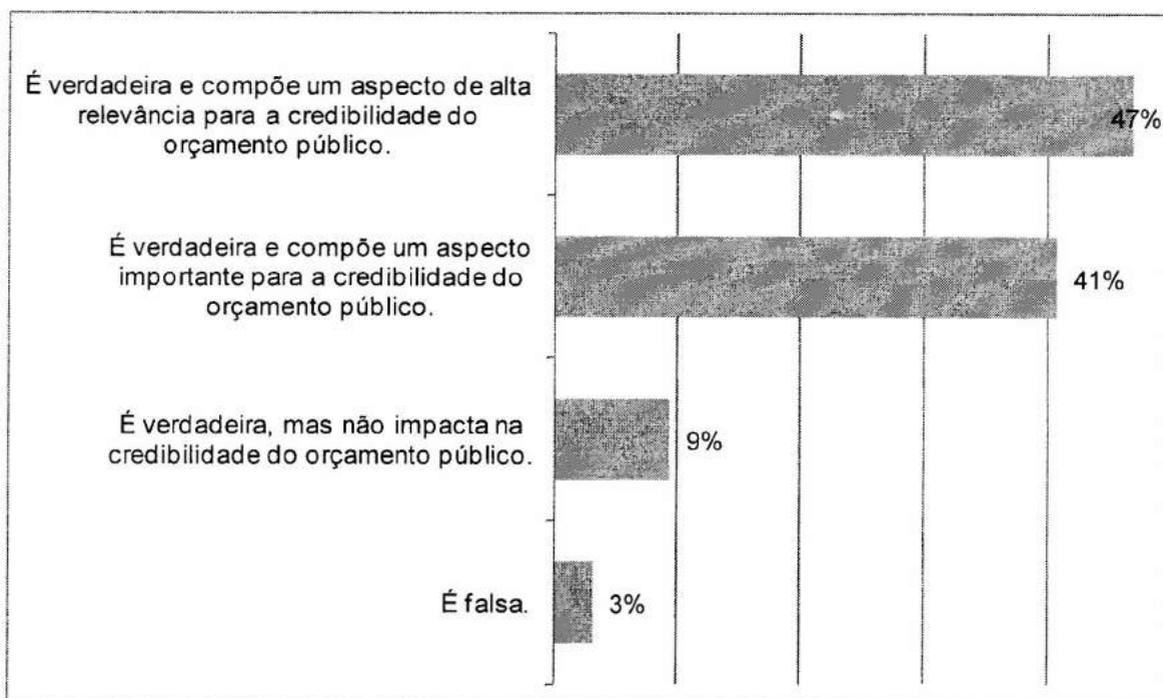


Figura 19. Pertinência da dimensão *controle* como atributo de desempenho do orçamento público federal

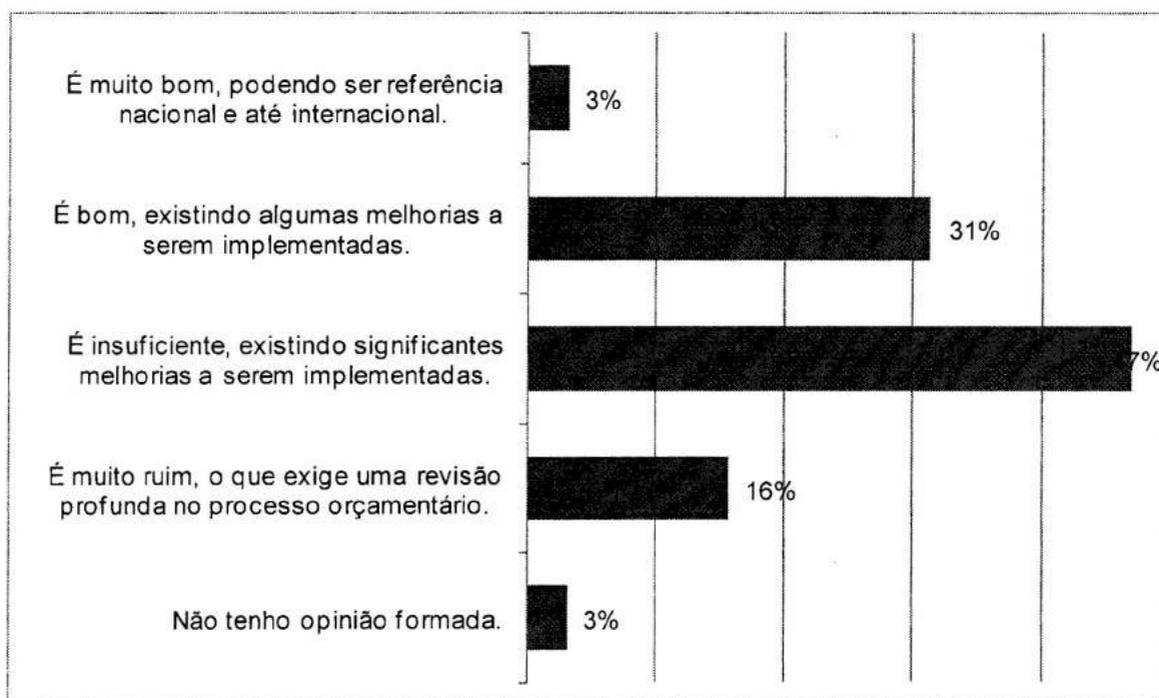
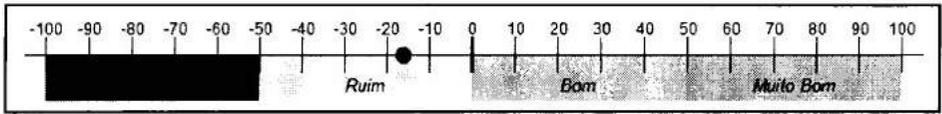
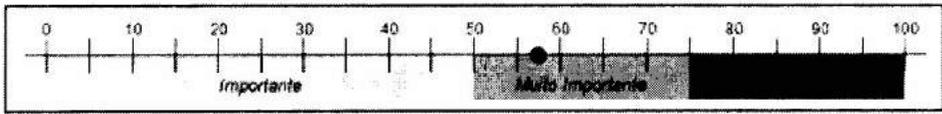


Figura 20. Desempenho do governo federal quanto à dimensão *controle*

A partir desse resultado, os indicadores da *pertinência*, *desempenho* e *impacto na credibilidade* podem ser medidos. Com 97% de *pertinência*, a dimensão *controle* foi considerada por todos como um aspecto que deve ser atendido pelo orçamento público,

compondo um atributo de desempenho para o processo orçamentário. O indicador *desempenho*, por sua vez, aponta, numa escala de -100 a +100, para a nota -18, revelando o conceito *ruim* atribuído ao desempenho do governo federal quanto à matéria em questão. Finalmente, o indicador da dimensão *controle* quanto ao *impacto* na credibilidade, numa escala de 0 a 100, recebeu pontuação 57, indicando o conceito de *muito importante* para a credibilidade do orçamento público. A Tabela 15 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *controle*.

Tabela 15. Indicadores para a dimensão *controle*

Indicador	Medida	
Pertinência	97%	
Desempenho	Pontuação: -18	Conceito: Ruim
	Escala: 	
Impacto na credibilidade	Pontuação: 57	Conceito: Muito Importante
	Escala: 	

3.1.7 Qualidade

Pela dimensão *qualidade*, por meio da boa utilização do recurso público, as ações realizadas devem convergir para o alcance de objetivos e gerar resultados efetivos para a satisfação das demandas sociais. A *qualidade*, assim, envolve o atendimento pelo orçamento público da eficiência, isto é, realizar os produtos com o menor recurso possível ou maximizar os produtos realizados dada certa disponibilidade de recursos; da eficácia, isto é, realizar os produtos; e, igualmente, da efetividade, isto é, garantir que os impactos gerados pelos produtos realizados sejam aderentes aos objetivos planejados e gerem efeitos positivos ao País. Dessa maneira, o orçamento projeta-se para a geração de resultados que atendam a sociedade.

Ninguém considerou como falsa a dimensão *qualidade*, havendo 100% dos consultores do Legislativo em matéria orçamentária se manifestaram positivamente, ou seja, acreditam ser válida essa dimensão como atributo de desempenho do orçamento público. Consideraram a *verdade* como fator de alta relevância ou de importância para a credibilidade do orçamento público 55% e 35%. Os 10% restantes acreditam na dimensão *qualidade*, porém acham que ela não influencia a percepção de credibilidade orçamentária.

Quanto ao desempenho do orçamento público federal na dimensão *qualidade*, 74% dos consultores do orçamento das casas legislativas consideraram-no insuficiente e outros 10%, muito ruim. Os demais 15% acreditam o desempenho ser bom, existindo apenas algumas melhorias a serem implementadas.

A Figura 21 e a Figura 22 ilustram a visão do corpo técnico em orçamento da casa legislativa sobre a dimensão *qualidade*.

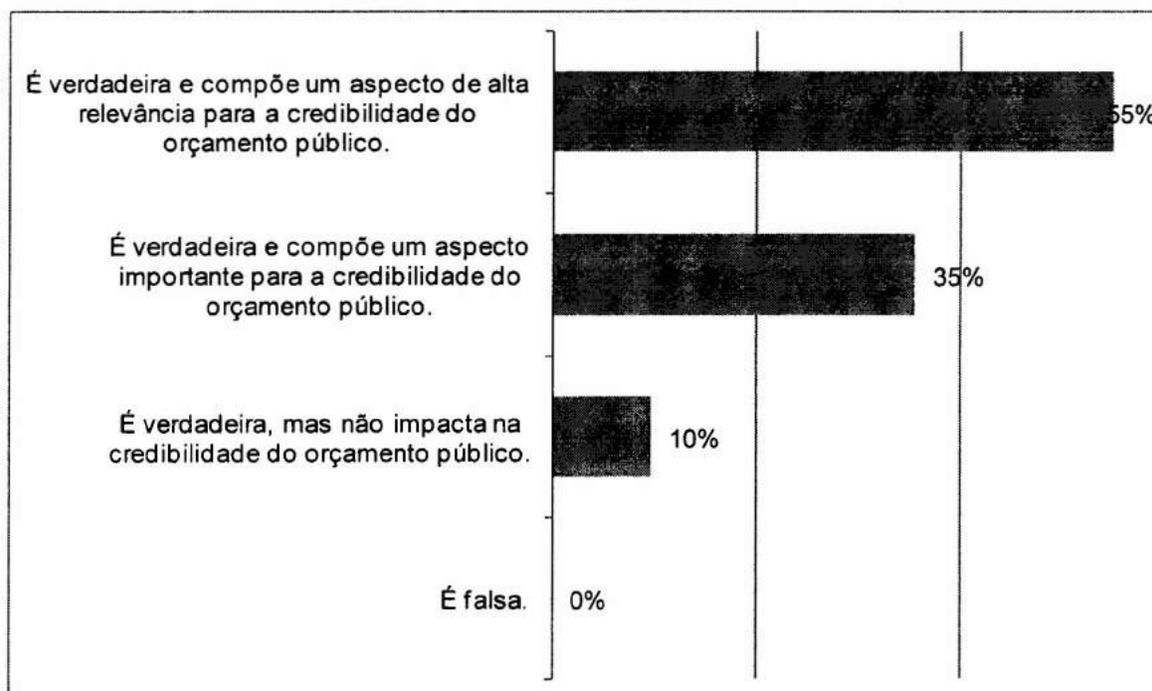


Figura 21. Pertinência da dimensão *qualidade* como atributo de desempenho do orçamento público federal

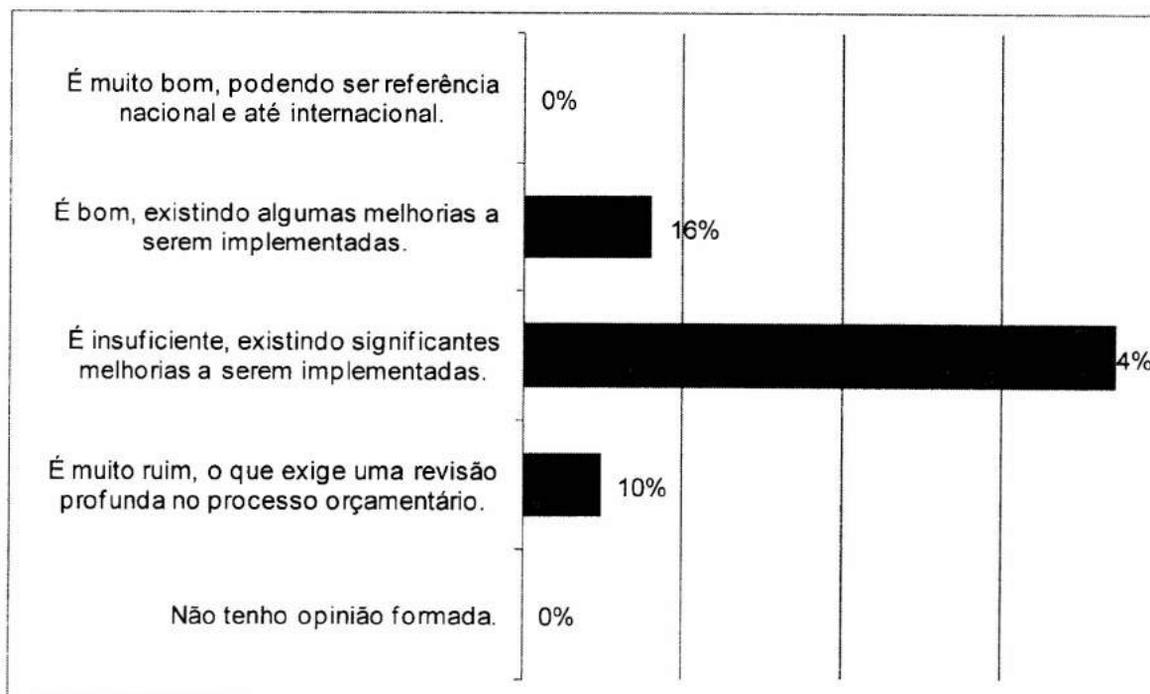
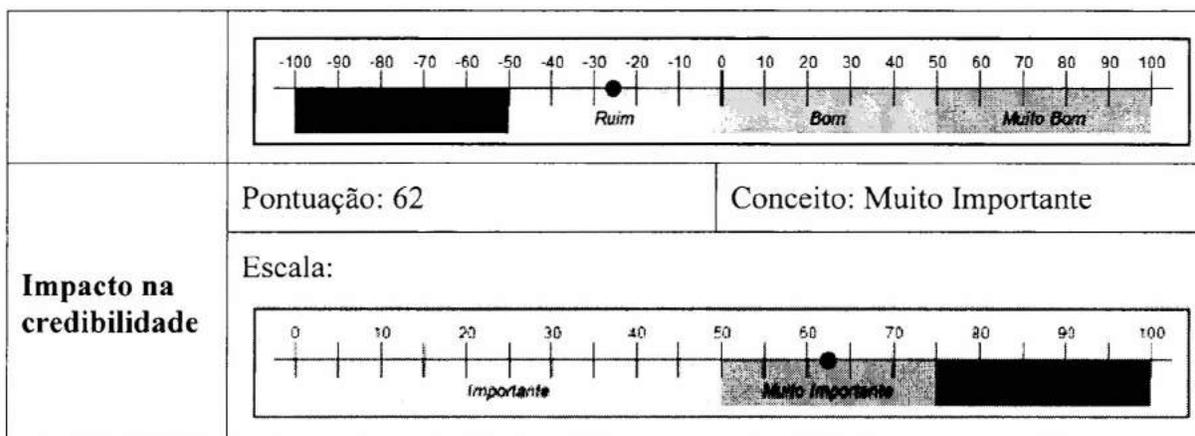


Figura 22. Desempenho do governo federal quanto à dimensão *qualidade*

A partir desse resultado, os indicadores da *pertinência*, *desempenho* e *impacto na credibilidade* podem ser medidos. Com 100% de *pertinência*, a dimensão *qualidade* foi considerada por todos como um aspecto que deve ser atendido pelo orçamento público, compondo um atributo de desempenho para o processo orçamentário. O indicador *desempenho*, por sua vez, aponta, numa escala de -100 a +100, para a nota -28, revelando o conceito *ruim* atribuído ao desempenho do governo federal quanto à matéria em questão. Finalmente, o indicador da dimensão *qualidade* quanto ao *impacto na credibilidade*, numa escala de 0 a 100, recebeu pontuação 62, indicando o conceito de *muito importante* para a credibilidade do orçamento público. A Tabela 16 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *qualidade*.

Tabela 16. Indicadores para a dimensão *qualidade*

Indicador	Medida	
Pertinência	100%	
Desempenho	Pontuação: -28	Conceito: Ruim
	Escala:	



3.1.8 Transparência

O orçamento público precisa ser transparente, ou seja, deve enunciar de forma clara a todos os interessados as informações nele inseridas, através de uma linguagem compreensível e de meios de comunicação adequados, favorecendo a atividade de controle e acompanhamento, inclusive por parte da sociedade. A dimensão *transparência* facilita o entendimento sobre orçamento público pelos diretamente envolvidos no processo, como também apóia o controle social, uma das principais formas de provocar melhorias quanto aos gastos do governo.

A *transparência* foi considerada por 94% como atributo de desempenho do orçamento público. Essa dimensão foi tida como fator de alta relevância ou de importância para a credibilidade do orçamento público 59% e 35%. Os demais 6% não percebem a *transparência* como atributo de desempenho do orçamento público.

O desempenho do orçamento público federal quanto à dimensão *transparência*, por sua vez, foi considerado como insuficiente ou muito ruim por, respectivamente, 44% e 16%. Por outro lado, foi considerado como bom ou muito bom por, na ordem, 28% e 12%.

A Figura 23 e a Figura 24 ilustram a visão do corpo técnico em orçamento da casa legislativa sobre a dimensão *transparência*.

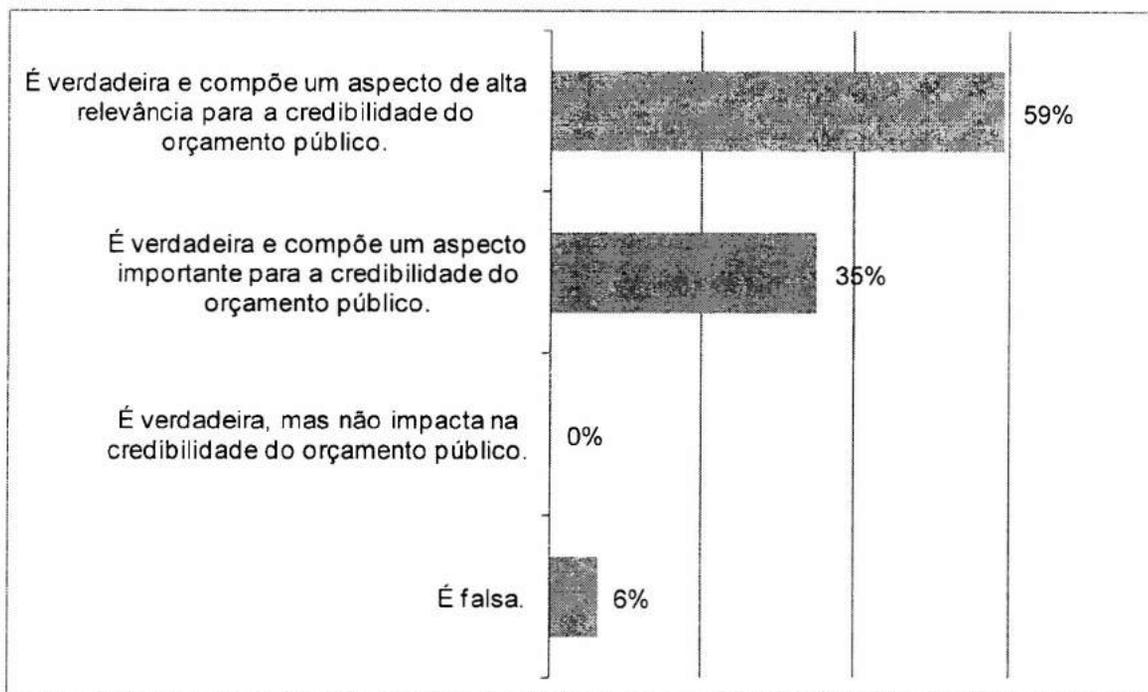


Figura 23. Pertinência da dimensão *transparência* como atributo de desempenho do orçamento público federal

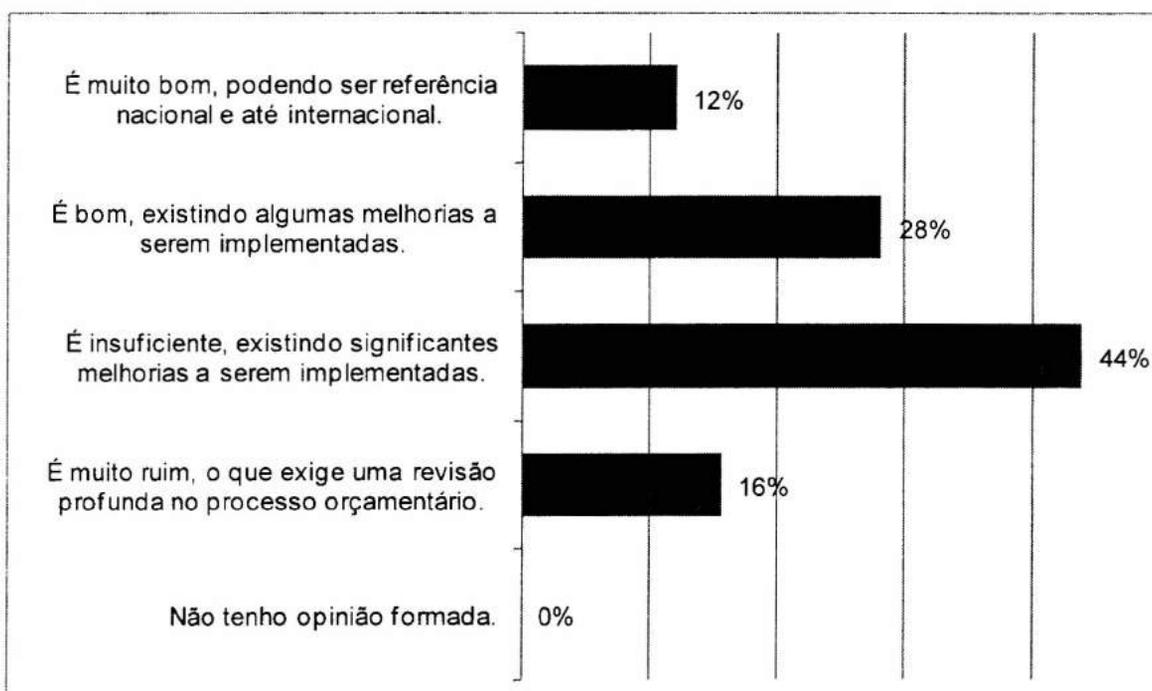


Figura 24. Desempenho do governo federal quanto à dimensão *transparência*

A partir desse resultado, os indicadores da *pertinência*, *desempenho* e *impacto na credibilidade* podem ser medidos. Com 94% de *pertinência*, a dimensão *transparência* foi

considerada por todos como um aspecto que deve ser atendido pelo orçamento público, compondo um atributo de desempenho para o processo orçamentário. O indicador *desempenho*, por sua vez, aponta, numa escala de -100 a +100, para a nota -8, revelando o conceito *ruim* atribuído ao desempenho do governo federal quanto à matéria em questão. Finalmente, o indicador da dimensão *transparência* quanto ao *impacto na credibilidade*, numa escala de 0 a 100, recebeu pontuação 68, indicando o conceito de *muito importante* para a credibilidade do orçamento público. A Tabela 17 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *transparência*.

Tabela 17. Indicadores para a dimensão *transparência*

Indicador	Medida	
Pertinência	94%	
Desempenho	Pontuação: -8	Conceito: Ruim
	Escala:	
Impacto na credibilidade	Pontuação: 68	Conceito: Muito Importante
	Escala:	

3.1.9 Aspectos de conclusão

O indicador *pertinência*, que mede o quanto cada aspecto apresentado pode ser considerado um atributo de desempenho do orçamento público, apontou, quando calculado para todos os vértices considerados, que os sete fatores previamente apresentados são, em sua totalidade, atributos de desempenho do orçamento público federal. Destacam-se a *verdade* e a *qualidade*, ambos os fatores sendo considerados por 100% dos consultores de orçamento das casas legislativas como sendo *pertinentes* ao orçamento público e, portanto, aspectos a serem perseguidos. Os demais aspectos, com 97% de *pertinência*, igualmente receberam ampla aprovação por parte desses consultores.

Sobre os atributos (ou dimensões) do orçamento público, é possível estabelecer um paralelo com a cadeia de valor da gestão pública intermediada pelo processo orçamentário, ilustrada na Figura 25. Essa cadeia de valor propõe um esquema representador da cadeia-ponte que processa as demandas da sociedade até que sejam satisfeitas. Pelo esquema, é possível perceber que o processo de planejamento de médio e longo prazo e todos os outros pertencentes ao ciclo orçamentário público – sejam eles: elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução da lei orçamentária e controle e avaliação da execução orçamentária (ver item 2.1.1.2) – configuram o conjunto de atividades que, concatenadas em etapas e, em parte, numa lógica cíclica, a partir do levantamento das demandas sociais, projetam uma visão de futuro, definem as ações de governo a serem realizadas, implementam as ações programadas para a satisfação das demandas sociais e, finalmente, controlam e avaliam o desempenho alcançado de forma a realimentar, com informações de aprendizagem, as diretrizes de menor prazo e a programação das ações. É também possível visualizar pelo esquema outros dois importantes aspectos para a administração pública gerencial e orientada para resultados, sejam eles o foco no cidadão e as lacunas – ou *gaps* – da qualidade da gestão pública.

Quanto ao primeiro aspecto, o foco no cidadão, relevante observação é notar a sociedade como fornecedora e cliente da cadeia de processamento das demandas sociais com rumo à satisfação dessas necessidades. Nesse sentido, o levantamento das demandas sociais e as diretrizes do planejamento governamental de médio e longo prazo são insumos fundamentais para a elaboração da proposta orçamentária. Adicionalmente, tem-se a sociedade não somente como fornecedora de uma entrada fundamental para o ciclo orçamentário – os requisitos da gestão das finanças públicas –, mas também como cliente final do orçamento público. A orientação das ações governamentais devem se voltar para a satisfação das necessidades do cidadão, representante elementar da sociedade, elevando o grau de efetividade do desempenho governamental como importante indicador da qualidade da gestão pública.

De uma ponta à outra, porém, há etapas encadeadas, componentes do processo orçamentário público ou ciclo orçamentário, entre as quais se situam as lacunas da gestão pública. É a intensidade desses *gaps* que determinam o desempenho da gestão pública. São eles:

GAP 1: É a lacuna entre sociedade e a etapa de elaboração da proposta orçamentária.

Compreende o grau com que as demandas sociais levantadas são fielmente diagnosticadas e incorporadas na formulação do programa de trabalho.

GAP 2: É a lacuna entre os resultados do processo de planejamento de médio e longo prazo e a etapa de elaboração da proposta orçamentária. Compreende o grau com que as orientações estratégicas influenciam a montagem da proposta orçamentária.

GAP 3: É a lacuna entre os resultados da fase de elaboração da proposta orçamentária e a de discussão, votação e aprovação da lei orçamentária. Compreende o grau com que a proposta orçamentária elaborada é conservada na discussão, votação e aprovação da lei orçamentária. Sobre essa lacuna, cabe uma importante ressalva. De fato, as alterações feitas na proposta orçamentária quando da sua tramitação pelo legislativo não devem ser entendidas necessariamente como desvios negativos, sendo, inclusive, bem vindas. Na realidade, essas modificações são resultado da prática democrática não só de reformulação das ações de governo partir da percepção dos parlamentares quanto às necessidades para o desenvolvimento regional e nacional, mas também de balanceamento dos Poderes Executivo e Legislativo, com o último ponderando as decisões e ações do primeiro.

GAP 4: É a lacuna entre os resultados da fase de discussão, votação e aprovação da lei orçamentária e a de execução da lei orçamentária. Compreende o grau com que as dotações do orçamento são realizadas na implementação das ações de governo.

GAP 5: É a lacuna entre os resultados da fase de execução da lei orçamentária e a de controle e avaliação da execução orçamentária. Compreende o grau com que as informações e evidências da realização das ações de governo são aproveitadas no controle e avaliação da execução orçamentária.

GAP 6: É a lacuna entre os resultados da fase de controle e avaliação da execução orçamentária e a fase de elaboração da proposta orçamentária do ciclo seguinte. Compreende o grau com que os resultados do controle e avaliação realimentam o planejamento governamental com vistas à melhoria contínua.

GAP 7: É a lacuna entre os resultados da execução orçamentária e a sociedade. Compreende com que grau as ações de governo implementadas efetivamente garantem a satisfação das demandas sociais.

GAP 8: É a lacuna entre a fase de controle e avaliação da execução orçamentária e a sociedade. Compreende o grau com que a sociedade participa da avaliação do desempenho governamental e, em sentido inverso, com que as informações da gestão pública são transparentes à sociedade.

A minimização de cada um desses *gaps* significa maior aproximação entre as ações de governo e satisfação das necessidades sociais, com as devidas ressalvas feitas quanto ao *gap 3* – referentes à atribuição constitucional dada ao Poder Legislativo de apreciar a lei orçamentária e fiscalizar os gastos públicos, que evoca a democracia e o papel político do orçamento público como instrumento de balanceamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. É justamente a o *gap 4* o objeto de pesquisa. É a baixa execução das ações de governo programadas no orçamento anual, por sua vez, o fator gerador da situação problema, qual seja a não credibilidade do orçamento público como instrumento administrativo.

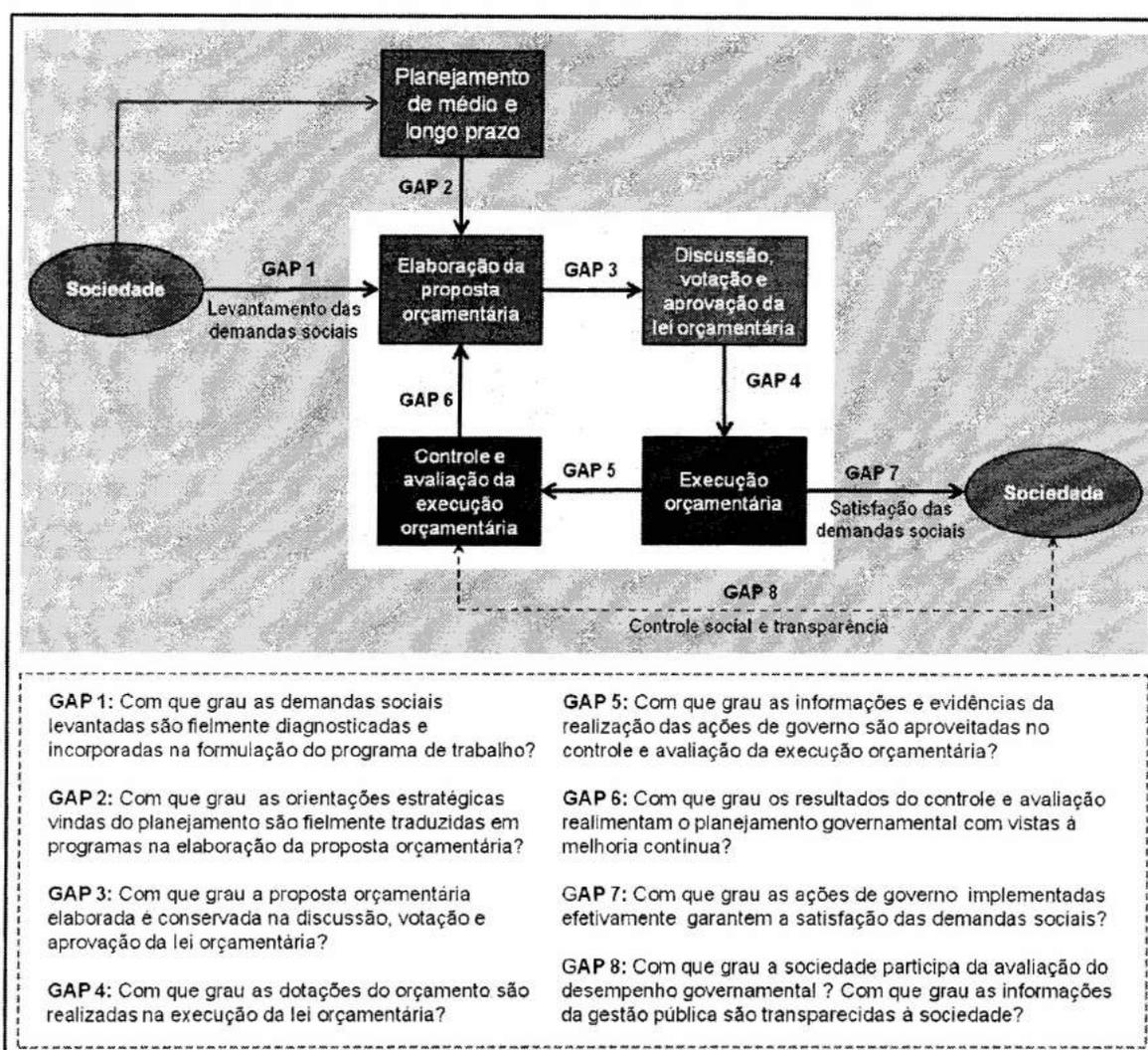


Figura 25. Cadeia de valor da gestão pública intermediada pelo processo orçamentário (o autor, 2009)

Em analogia, a *verdade* diz respeito ao *gap 1* e ao *gap 2*. A *realidade* também se refere ao *gap 2*. A *legalidade* e *certeza* fazem correspondência ao *gap 4*. O atributo

controle relaciona-se ao *gap 5* e ao *gap 06*. A *qualidade*, por sua vez, é representada pelo *gap 7*. Finalmente, a *transparência* faz alusão ao *gap 8*.

Porém, serão esses atributos de desempenho dimensões da credibilidade orçamentária? Ou, ainda, em que medida esses atributos influenciam a credibilidade do orçamento público? O indicador *impacto* mediu a importância desses atributos para o conceito. Todos os atributos foram considerados ou muito importante ou altamente relevante para a credibilidade do orçamento público. Ou seja, podem os sete aspectos da *verdade*, *realidade*, *legalidade*, *certeza*, *controle*, *qualidade*, *transparência* serem consideradas dimensões da credibilidade orçamentária, na visão consolidada dos consultores do orçamento da Câmara e do Senado Federal.

Destacam-se as dimensões *legalidade*, *verdade* e *transparência*, que, nessa ordem, foram consideradas chave, pois são as que mais influenciam na credibilidade do orçamento frente a planejadores, parlamentares, gestores e sociedade. A Tabela 18 mostra essa classificação por ordem de *impacto*.

Tabela 18. Dimensões da credibilidade orçamentária por ordem de impacto

Impacto na credibilidade (Classificação)	Dimensão
1º	Legalidade
2º	Verdade
3º	Transparência
4º	Realidade
5º	Qualidade
6º	Controle
7º	Certeza

As medições de *desempenho* do governo federal para os atributos do orçamento público, bem como do seu *impacto* para a credibilidade foram plotados no gráfico da Figura 26. Pelo gráfico, é possível perceber visualmente três lacunas. A primeira é a diferença entre seqüência que representa o *impacto*, de cor verde, e o limite máximo do radar, correspondente à pontuação +100. Quanto menor essa lacuna, maior é a importância

da dimensão para a credibilidade orçamentária. Em segundo, a diferença entre esse mesmo limite máximo de +100 do radar e a seqüência vermelha do *desempenho*. Mais uma vez, quanto menor o *gap* (ou lacuna), melhor a performance da União quanto ao aspecto em análise. Finalmente, a diferença entre as seqüências *impacto* e *desempenho*. Quanto menos distantes, menor é a afetação da credibilidade do orçamento público. Assim, caso a importância do atributo para a credibilidade seja alta e a atuação do governo federal quanto a esse atributo seja baixa – indicando grande diferença entre as seqüências –, o orçamento é tido como menos crível.

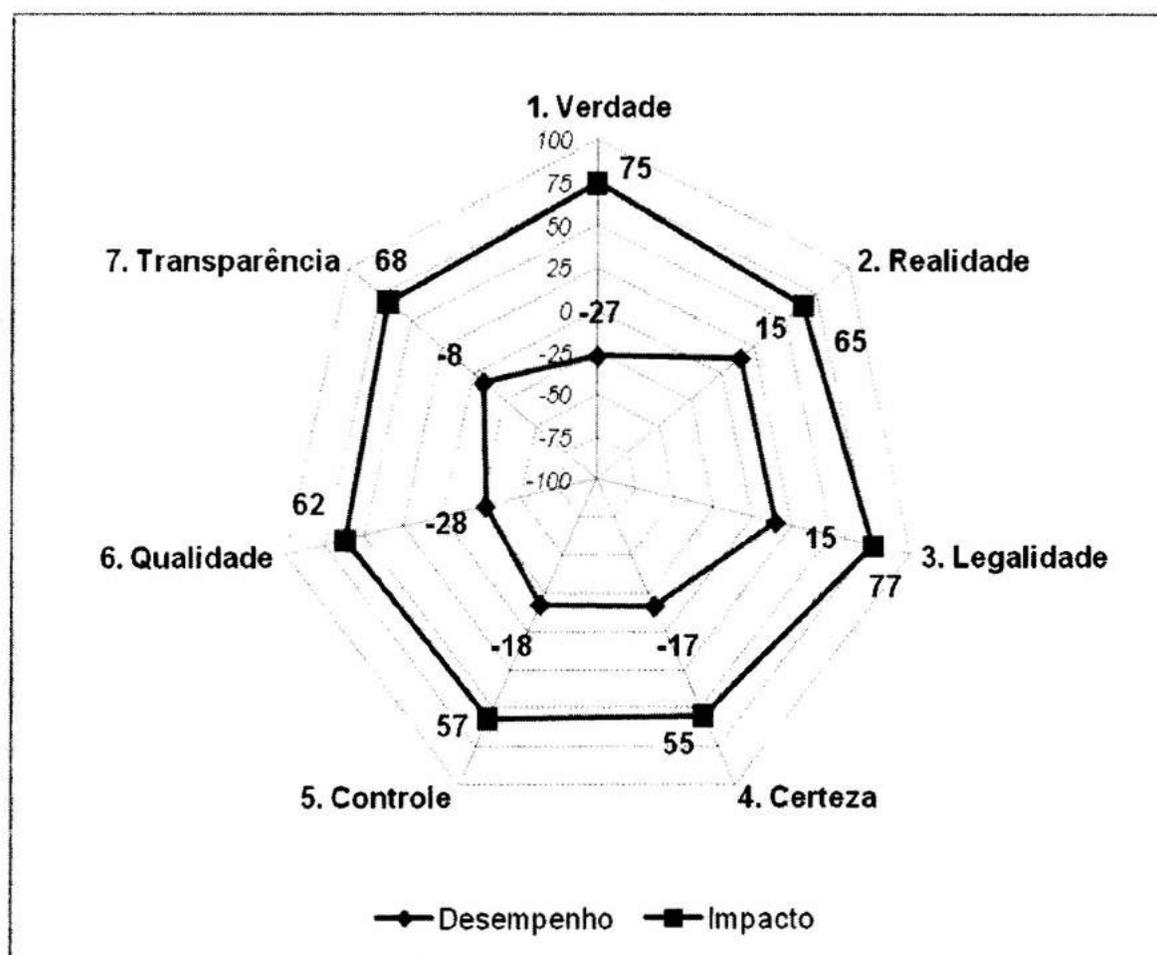


Figura 26. Desempenho e impacto para credibilidade das sete dimensões do orçamento público

Quanto às lacunas primeira e segunda, os resultados foram apresentados nos tópicos anteriores, especificamente através dos indicadores de *desempenho* e *impacto* apresentados individualmente para cada dimensão nos itens 3.1.2 a 3.1.8 dessa dissertação.

Análise nova permite a observação do terceiro *gap*, isto é, da diferença entre os valores de *impacto* e *desempenho*. Essa diferença nos dá uma medida de sensibilidade sobre o quanto a performance de cada dimensão, considerando seu impacto para a

credibilidade orçamentária, afeta a imagem do orçamento público como peça crível. Portanto, a medida “*impacto - desempenho*” permite identificar as dimensões críticas para a credibilidade do orçamento federal.

Essas dimensões críticas não são, necessariamente, aquelas que mais impactam a credibilidade do orçamento federal, anteriormente designadas como dimensões-chave – sejam elas a *legalidade, verdade e transparência*. Tampouco aquelas que apresentam menor desempenho – sejam elas *certeza (para despesas discricionárias), verdade e qualidade*, em ordem de menor para maior desempenho. O cálculo “*impacto - desempenho*” mede o grau de afetação de determinada dimensão na credibilidade orçamentária, considerando seu desempenho atual.

A Tabela 19 aponta as sete dimensões em ordem de criticidade, evidenciando também o valor da medida “*impacto - desempenho*”. Para essa análise, a dimensão *certeza* foi desmembrada entre suas duas componentes, a da despesa obrigatória e a da despesa discricionária. A grande discrepância entre o nível de *desempenho* de cada uma dessas categorias explica a opção pelo desmembramento, com a intenção de esboçar um olhar justo à referida dimensão – em outras palavras, considerar a média de desempenho entre as despesas discricionárias e as obrigatórias geraria uma distorção nos resultados analíticos. Dessa forma, em ordem de criticidade, destacam-se as dimensões *certeza (despesas discricionárias), verdade e qualidade*.

Tabela 19. Criticidade das dimensões da credibilidade orçamentária

Dimensão	<i>Impacto</i>	<i>Desempenho</i>	<i>Impacto - Desempenho</i> (criticidade)
Verdade	+75	-27	102
Certeza (despesas discricionárias)	+55	-46	101
Qualidade	+62	-28	90
Transparência	+68	-8	76
Controle	+57	-18	75

Legalidade	+77	+15	62
Realidade	+65	+15	50
Certeza (despesas obrigatórias)	+55	+13	42

3.2 POSSIBILIDADES PARA A MELHORIA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO PELO CONGRESSO NACIONAL

3.2.1 Aspectos introdutórios

Dez sugestões para melhoria foram identificadas, principalmente pelas entrevistas exploratórias, mas também pela revisão teórica, no âmbito do Congresso Nacional e considerando as funções do Legislativo no orçamento público da União, para melhorar a credibilidade orçamentária. Cabe ressaltar que as proposições não foram exaustivas, podendo existir outras além das apontadas pela pesquisa. Para que fossem mapeadas outras possíveis sugestões, o questionário reservou um campo aberto para novas iniciativas que deveriam ser tomadas pelo Legislativo no processo orçamentário, caso existissem. A Tabela 20 descreve sucintamente as sugestões apontadas e avaliadas pela pesquisa.

Tabela 20. Quadro resumo com a descrição das dez sugestões para a credibilidade do orçamento federal

Sugestão	Descrição
Sugestão 01	São necessárias mudanças estruturais, realizáveis só a longo prazo, que inclui a revisão da base ética que orienta as atividades do Congresso Nacional, a renovação das lideranças políticas e a redefinição da estrutura de incentivos e recompensas que respalda a lógica atual de intervenção do agente parlamentar.
Sugestão 02	Legislativo e Executivo precisam interagir mais intensamente e melhor. Para isso, canais formais de comunicação devem ser estreitados e uma cultura cooperativa entre os poderes, e não competitiva, deve ser estabelecida, sempre de maneira ética e transparente, de forma a minimizar retrabalhos e aumentar sinergias para o desenvolvimento de uma política pública

	nacional consistente.
Sugestão 03	É necessária a elaboração da lei complementar sobre orçamento para viabilizar modernizações no processo orçamentário, substituindo a Lei 4.320/64, e eliminar dúvidas atualmente existentes quanto, por exemplo, à vigência, prazos, elaboração e organização dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA).
Sugestão 04	É preciso que o Legislativo concentre atenções também na elaboração de leis gerais que impactam o orçamento público, analisando, por exemplo, formas para a desvinculação das contribuições ou regularizando outras fontes de financiamento.
Sugestão 05	É preciso que os parlamentares discutam o orçamento em sua totalidade e dediquem maiores esforços para a avaliação das despesas obrigatórias e as de custeio, e não focar somente nas despesas discricionárias de investimento e de novas ações, procurando colaborar, dentro das fronteiras de competência do Poder Legislativo, para reduzi-las e ampliar a eficiência do gasto.
Sugestão 06	Os procedimentos que regem o processo orçamentário no Congresso Nacional devem ser revistos de forma a elevar a discussão política a um patamar estratégico e a desestimular, por exemplo, a atuação legislativa ligada à elaboração de emendas para o atendimento a interesses locais ou à abertura de janelas orçamentárias.
Sugestão 07	Mecanismos devem ser estabelecidos para que os parlamentares analisem o impacto da abertura do crédito adicional, evitando o "atropelamento" das ações governamentais inicialmente autorizadas e mantendo ao máximo a integridade do orçamento inicial.
Sugestão 08	É necessário prover o Congresso Nacional, seus parlamentares e corpo técnico, das informações necessárias para os exercícios de suas funções e para a ampliação de sua atuação, instituindo, por exemplo, sistemas informativos mais efetivos para a gestão das informações, qualificando o Legislativo para discutir assuntos estratégicos e intervir coerentemente na política nacional no orçamento público.
Sugestão 09	É necessário repensar a estrutura técnico-administrativa que apóia os parlamentares no exercício de suas funções, reforçando, por exemplo, a atuação das consultorias técnicas da Câmara e do Senado Federal, de forma a fortalecer o suporte dado e possibilitando que o Legislativo discuta assuntos estratégicos e intervenha coerentemente na política

	nacional no orçamento público.
Sugestão 10	É necessário apoiar e expandir a iniciativa do TCU de definir como escopo do controle não somente a verificação da conformidade legal da execução orçamentária, mas também a análise do desempenho e resultados alcançados, contribuindo para a incorporação da cultura gerencial na administração pública.

A seguir, os resultados de pesquisa serão apresentados. Primeiramente, serão discutidas as funções do Legislativo no processo orçamentário. A necessidade de abordar tal temática se deu, principalmente, pela expressiva divergência encontrada nas entrevistas exploratórias quanto ao papel do Congresso Nacional no ciclo orçamentário público federal. A importância em se desenhar uma visão consolidada sobre esse assunto é dada na medida em que é pano de fundo para as iniciativas a serem tomadas pelo Congresso Nacional para a credibilidade orçamentária. Afinal, nenhuma mudança pode ser implementada por um Poder se vier a extrapolar seus limites de competência. No entanto, a intenção da pesquisa não é, de sobremaneira, resolver as divergências encontradas quanto às funções do Legislativo no processo orçamentário, tampouco propor uma fórmula definitiva sobre o papel a ser desempenhado pelo Congresso Nacional. O objetivo é trazer a opinião dos consultores do orçamento do Senado Federal e da Câmara sobre o assunto, para que o leitor se situe melhor na apresentação dos resultados referentes às proposições de melhoria identificadas.

Posteriormente, será detalhada cada sugestão para a melhoria do processo orçamentário, medindo-se também a *relevância* de cada iniciativa para a maior credibilidade do orçamento público federal, na visão dos especialistas que compõem o grupo de consultores de orçamento da Câmara e do Senado Federal.

Ao final, no tópico 3.2.4, traçam-se considerações finais a respeito dos resultados de pesquisa. Nesse sentido, far-se-á uma análise global dos indicadores apresentados individualmente em tópicos anteriores. Ordenar-se-ão, também, em tabela, os atributos de desempenho por grau de *relevância* para a credibilidade orçamentária, sendo possível identificar as três iniciativas prioritárias.

3.2.2 Discutindo a função do Legislativo no orçamento público da União

Com o intuito de apreender a visão consolidada dos consultores de orçamento da Câmara e do Senado Federal sobre as funções do Congresso Nacional no ciclo orçamentário, o questionário abriu uma questão que elencava seis possibilidades, não excludentes entre si, sobre o papel do Legislativo no orçamento federal. As alternativas de resposta buscavam avaliar se eram verdadeiras ou falsas cada uma das seis afirmativas apresentadas. A Tabela 21 mostra as alternativas e seus respectivos percentuais de concordância, ou seja, qual fatia do corpo de consultores concorda que seja essa uma função do Legislativo no processo orçamentário.

Tabela 21. Funções do Legislativo no processo orçamentário em ordem de concordância

Função	Concordância (%)
É função do Legislativo fiscalizar o orçamento através dos mecanismos de controle externo da execução orçamentária.	100%
É função do Legislativo zelar pela transparência orçamentária e garantir canais de acesso ao processo orçamentário pela sociedade.	100%
É função do Legislativo elaborar o orçamento público federal, apreciando e discutindo a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, revendo qualitativa e quantitativamente a programação apresentada, com vistas à aprovação da lei orçamentária que melhor reflita a política nacional de desenvolvimento.	91%
É função do Legislativo planejar as ações governamentais, de forma a compor a política nacional de desenvolvimento, responsabilizando-se tanto pelo diagnóstico da situação atual e projeção do cenário futuro desejado, como pela definição e aprovação das ações governamentais.	39%
É função do Legislativo garantir o atendimento pelo orçamento público das necessidades locais do eleitorado dos parlamentares.	37%
É função do Legislativo apenas corrigir o orçamento público elaborado pelo Executivo, não tendo o Congresso Nacional poder de alocação, mas somente de apreciação e aprovação final da lei orçamentária.	6%

Como se pode observar, com absoluta concordância, o Congresso Nacional tem como papel fiscalizar o orçamento através dos mecanismos de controle externo da execução orçamentária e, igualmente, zelar pela transparência orçamentária e garantir canais de acesso ao processo orçamentário pela sociedade. Isso evidencia a importância

desse Poder para as dimensões *controle e transparência*, ambas muito importantes para a credibilidade do orçamento federal (para mais detalhes sobre essas dimensões, ver tópico 3.1 dessa dissertação).

Com quase absoluta concordância entre os consultores de orçamento, 91%, o Legislativo tem como papel elaborar o orçamento público federal, apreciando e discutindo a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, revendo qualitativa e quantitativamente a programação apresentada, com vistas à aprovação da lei orçamentária que melhor reflita a política nacional de desenvolvimento. Essa é a dinâmica que, no plano ideal, é prevista para ocorrer nos moldes atuais do ciclo orçamentário e que parece, por seu percentual de concordância, que é tida como consensual.

As polêmicas moram no entorno de outras duas alternativas quanto ao papel do Congresso Nacional nas matérias de orçamento. Seria papel do Legislativo a atuação no planejamento das ações governamentais, do diagnóstico à elaboração dos programas? Ou, ainda, por outro lado, distante das questões estratégicas, é função do Legislativo o atendimento pelo orçamento público das necessidades locais do eleitorado dos parlamentares?

Para 39% dos consultores, é papel do Legislativo também atuar nas questões de planejamento, de forma a compor a política nacional de desenvolvimento. Para eles, o Legislativo deve responsabilizar-se tanto pelo diagnóstico da situação atual e projeção do cenário futuro desejado, como pela definição e aprovação das ações governamentais, função hoje quase que exclusivamente de responsabilidade do Executivo.

Ao mesmo tempo, 37% dos consultores acham que é função do Legislativo garantir o atendimento pelo orçamento público federal das necessidades locais do eleitorado dos parlamentares. Essa função advém principalmente do fato de os deputados e senadores estarem mais próximos às necessidades locais, podendo fazer valê-las no orçamento da União. Discussão paralela a essa reside, então, nas fronteiras de competência da União, dos estados e dos municípios.

Finalmente, sem adesão representativa por parte do corpo consultor em matéria orçamentária das casas legislativas, pode-se afirmar que não é adequado restringir a atuação do Congresso Nacional a apenas corrigir o orçamento público elaborado pelo Executivo. Dessa forma, o Legislativo seria suprimido do seu poder alocativo, relegando-o à exclusividade do Executivo, podendo somente atuar na aprovação da lei orçamentária.

Em conclusão, pode-se elencar três funções fundamentais do Legislativo, na visão dos consultores de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, excluindo as polêmicas no entorno da amplitude estratégica de atuação do Legislativo e do atendimento a demandas paroquiais. São elas:

1) Fiscalizar o orçamento através dos mecanismos de controle externo da execução orçamentária.

2) Zelar pela transparência orçamentária e garantir canais de acesso ao processo orçamentário pela sociedade.

3) Elaborar o orçamento público federal, apreciando e discutindo a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, revendo qualitativa e quantitativamente a programação apresentada, com vistas à aprovação da lei orçamentária que melhor reflita a política nacional de desenvolvimento.

Tendo esses papéis em vista, é traçado o pano de fundo para discutir iniciativas a serem tomadas pelo Congresso Nacional e seus componentes para a melhoria do orçamento federal, com vistas à sua maior credibilidade.

3.2.3 Sugestões para melhoria

As dez sugestões para melhoria e seus respectivos indicadores quanto à relevância serão apresentados, individualmente, a seguir, conforme explicado no item 1.7.4 dessa dissertação.

Sugestão 01: por uma mudança estrutural de longo prazo

A maioria dos consultores do orçamento das casas legislativas, 91%, avaliou positivamente a sugestão quanto às mudanças estruturais, realizáveis só em longo prazo. Essa alternativa inclui a revisão da base ética que orienta as atividades do Congresso Nacional, a renovação das lideranças políticas e a redefinição da estrutura de incentivos e recompensas que respalda a lógica atual de intervenção do agente parlamentar.

Além de relacionar-se com os recorrentes problemas dos escândalos dos desvios de verba e outras corrupções, além da detenção de poder por “oligarquias”, essa sugestão se refere à mudança de comportamento do parlamentar, que se respalda com frequência, mas sem generalizar, a atender demandas paroquiais de suas bases eleitorais para garantir sua perpetuidade no poder. Mudar a estrutura de incentivos e benefícios que norteiam a lógica

de atuação do parlamentar, no entanto, não é trabalho sozinho do legislador, mas, principalmente, da sociedade em geral, que deve alterar a forma pela qual cobra os parlamentares e avalia seu trabalho como bom ou ruim.

A Figura 27 mostra que 47% acreditam ser essa iniciativa algo imprescindível para o processo de melhoria do orçamento público, sendo considerada condição necessária para a maior credibilidade orçamentária. Outros 44% acham ser essa sugestão importante, haja vista seu impacto positivo na credibilidade do orçamento público. Somente 6% julgaram a sugestão não aplicável à busca pela maior credibilidade do orçamento público e 3% avaliaram-na como não pertinente, por acreditarem que não são existentes problemas de ordem ética, de liderança política ou com a estrutura de incentivos e recompensas que respalda a lógica atual de intervenção do agente parlamentar.

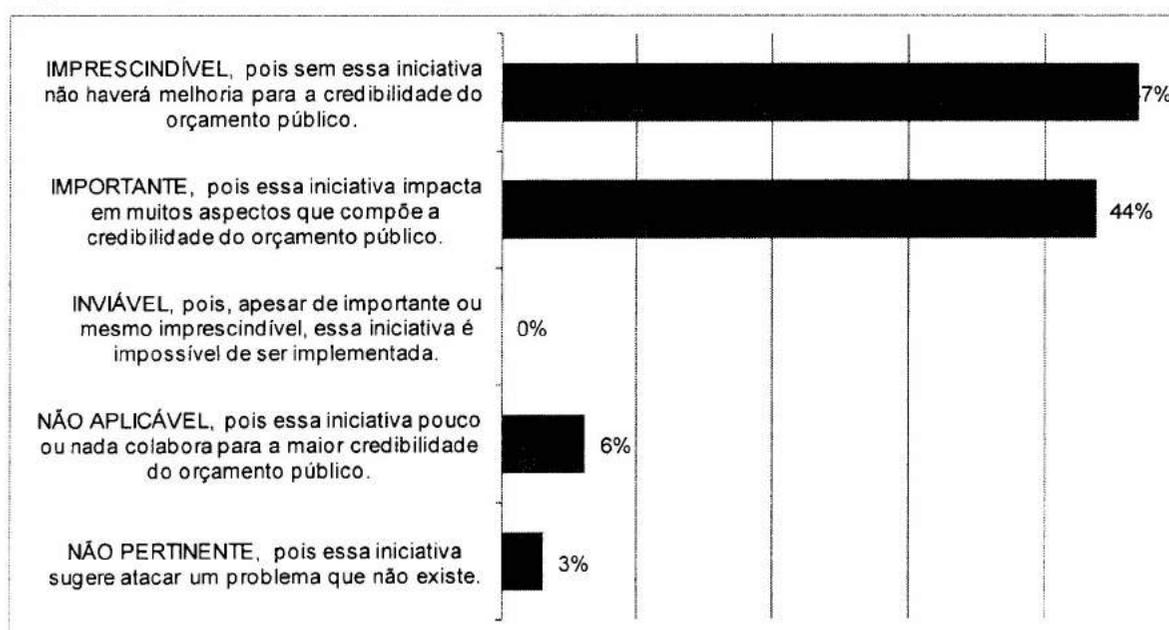
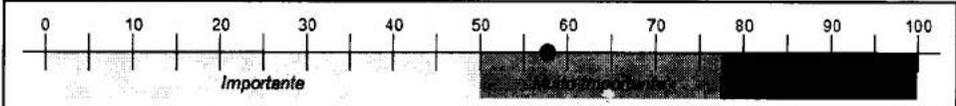


Figura 27. Avaliação da *relevância* da sugestão 01

Com os resultados previamente compilados, é possível obter o indicador *relevância*, que mede o quanto essa iniciativa por parte do Congresso Nacional contribui para um orçamento federal de maior credibilidade frente às partes interessadas, sejam elas planejadores, parlamentares, gestores e sociedade. A sugestão 01, numa perspectiva global, recebeu pontuação +58 para *relevância*, sendo, então, considerada muito importante para o processo de melhoria orçamentária, com vistas à maior credibilidade. A Tabela 22 mostra essa medição.

Tabela 22. Indicador *relevância* para a sugestão 01

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +58	Conceito: Muito Importante
	Escala: 	

Sugestão 02: melhor e maior interação entre Executivo e Legislativo

Para 85% do corpo técnico consultor em matéria orçamentária das casas do Congresso, Legislativo e Executivo precisam interagir mais intensamente e melhor. Para isso, canais formais de comunicação devem ser estreitados e uma cultura cooperativa entre os poderes, e não competitiva, deve ser estabelecida, sempre de maneira ética e transparente, de forma a minimizar retrabalhos e aumentar sinergias para o desenvolvimento de uma política pública nacional consistente.

Aqui, cabe mencionar um adendo feito no questionário pela consultora de orçamento do Senado Federal Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, alertando sobre a importância da divisão dos Poderes. A cooperação entre os Poderes pode, segundo a consultora, favorecer a supremacia de um pelo outro. Considera que sim, os Poderes devem “favorecer o fluxo de informações e outras condições necessárias à qualidade do trabalho”, mas deve haver uma “instância de verificação autônoma” que permite o estabelecimento de um processo dialógico entre os atores, num mesmo patamar político e técnico. Esse mecanismo de *checks and balances* implica em trabalhos redundantes, mas não por isso desnecessários. Outras respostas indicam a relevância da cooperação entre as consultorias técnicas dos Poderes, para aproximar conceitos técnicos e legais quanto à matéria orçamentária e possibilitar a troca de experiências e concepções nas finanças públicas.

A Figura 27 mostra que 19% acreditam ser essa iniciativa algo imprescindível para o processo de melhoria do orçamento público, sendo considerada condição necessária para a maior credibilidade orçamentária, enquanto que 66% acham ser essa sugestão importante, considerando seu impacto positivo na credibilidade do orçamento público.

Somente 6% julgaram a sugestão como inviável, admitindo ser impossível a implementação dessa iniciativa. Outros 9%, por sua vez, julgaram a sugestão não pertinente, negando existir problemas na interação entre os Poderes.

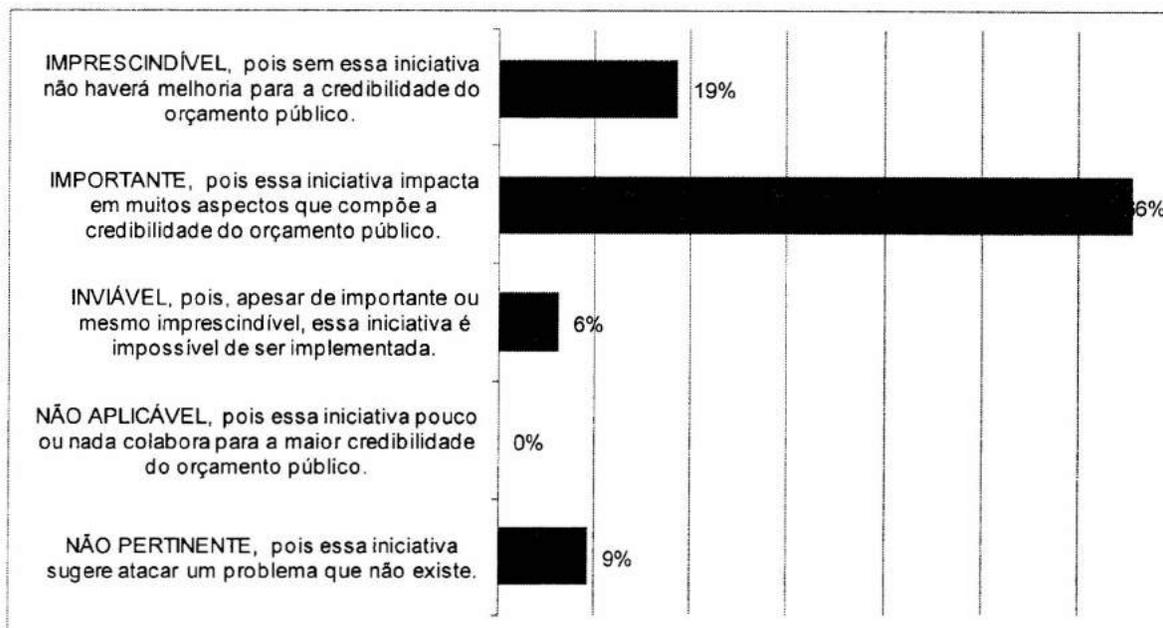


Figura 28. Avaliação da *relevância* da sugestão 02

A sugestão 02, numa perspectiva global, recebeu pontuação +35 quanto ao indicador *relevância*, sendo, então, considerada importante para a maior credibilidade orçamentária. A Tabela 23 mostra essa medição.

Tabela 23. Indicador relevância para a sugestão 02

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +35	Conceito: Importante
	Escala:	

Sugestão 03: elaboração da lei complementar sobre orçamento

A maioria dos consultores, 97%, avaliou positivamente a sugestão quanto à elaboração da lei complementar sobre orçamento, o que viabiliza modernizações no

processo orçamentário, substituindo a Lei 4.320/64, e elimina as dúvidas atualmente existentes quanto, por exemplo, à vigência, prazos, elaboração e organização dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA).

A Figura 29 mostra que 31% acreditam ser essa iniciativa algo imprescindível para o processo de melhoria do orçamento público, sendo essa iniciativa considerada condição necessária para a maior credibilidade orçamentária. Outros 66% acham ser essa sugestão importante, haja vista seu impacto positivo na credibilidade do orçamento público. Somente 3% julgaram a sugestão não aplicável à busca pela maior credibilidade do orçamento público. Ninguém considerou a sugestão não pertinente, indicando que, por unanimidade, a elaboração da lei complementar sobre orçamento é considerada um problema existente.

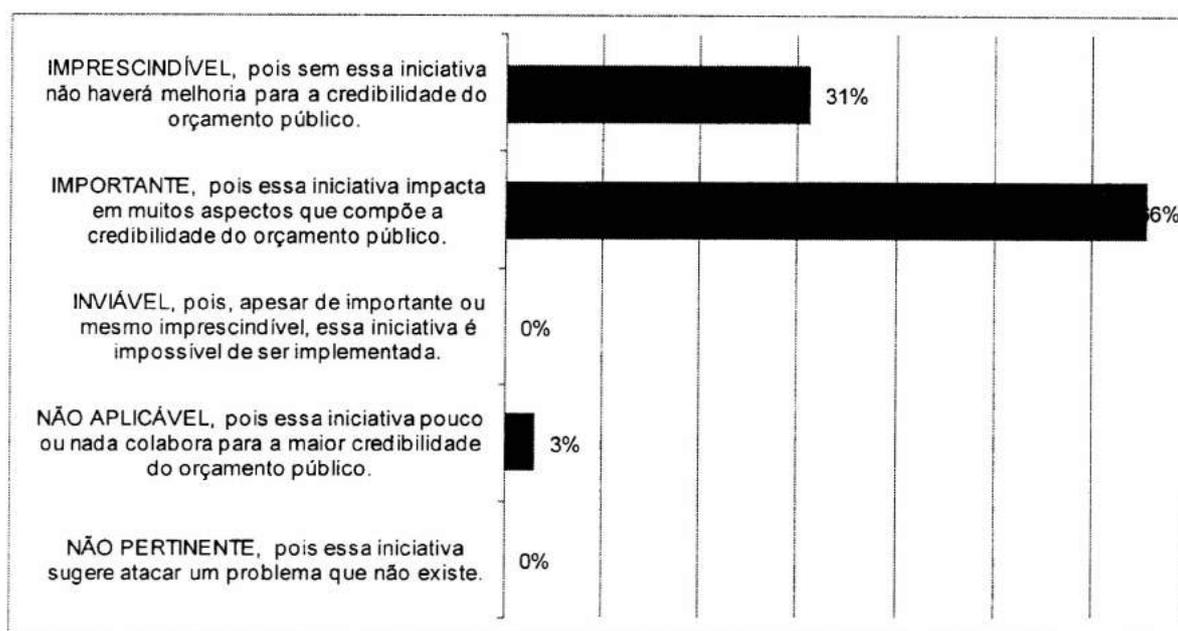
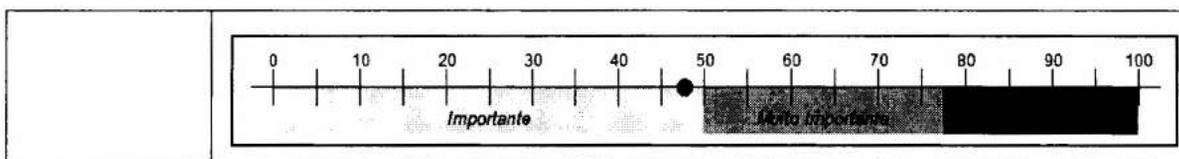


Figura 29. Avaliação da *relevância* da sugestão 03

A sugestão 03, em medição global, pontuou +48 para *relevância*, sendo, então, considerada importante para o processo de melhoria orçamentária, com vistas à maior credibilidade. A Tabela 24 mostra essa medição.

Tabela 24. Indicador *relevância* para a sugestão 03

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +48	Conceito: Importante
	Escala:	



Sugestão 04: concentração na elaboração de leis gerais que impactam o orçamento público

Para 93% dos consultores, o Legislativo precisa concentrar atenções também na elaboração de leis gerais que impactam o orçamento público, analisando, por exemplo, formas para a desvinculação das contribuições ou regularizando outras fontes de financiamento.

No caso do primeiro exemplo, tem-se que as vinculações das contribuições a gastos específicos torna mais rígido o orçamento, sem a flexibilidade necessária para priorizar setores que carecem de recursos e possuem projetos importantes a serem implementados. As outras fontes de financiamento, por sua vez, devem ser pensadas e reguladas, sempre tendo em vista o interesse nacional, para ampliar as origens de recursos que viabilizam a execução de novos projetos. Tais exemplificações ilustram algumas formas pelas quais a aprovação de leis gerais, fora do ciclo orçamentário, podem influir no orçamento público.

A Figura 30 mostra que, apesar de apenas 10% considerarem essa medida imprescindível, outros 84% a têm como importante para a busca da credibilidade do orçamento federal. Somente 6% julgaram a sugestão não aplicável à busca pela maior credibilidade do orçamento público. Tendo em vista que ninguém considerou a sugestão como não pertinente, pode-se também afirmar que, por unanimidade, o Legislativo deveria estar mais atento a elaboração de leis gerais que impactem o orçamento.

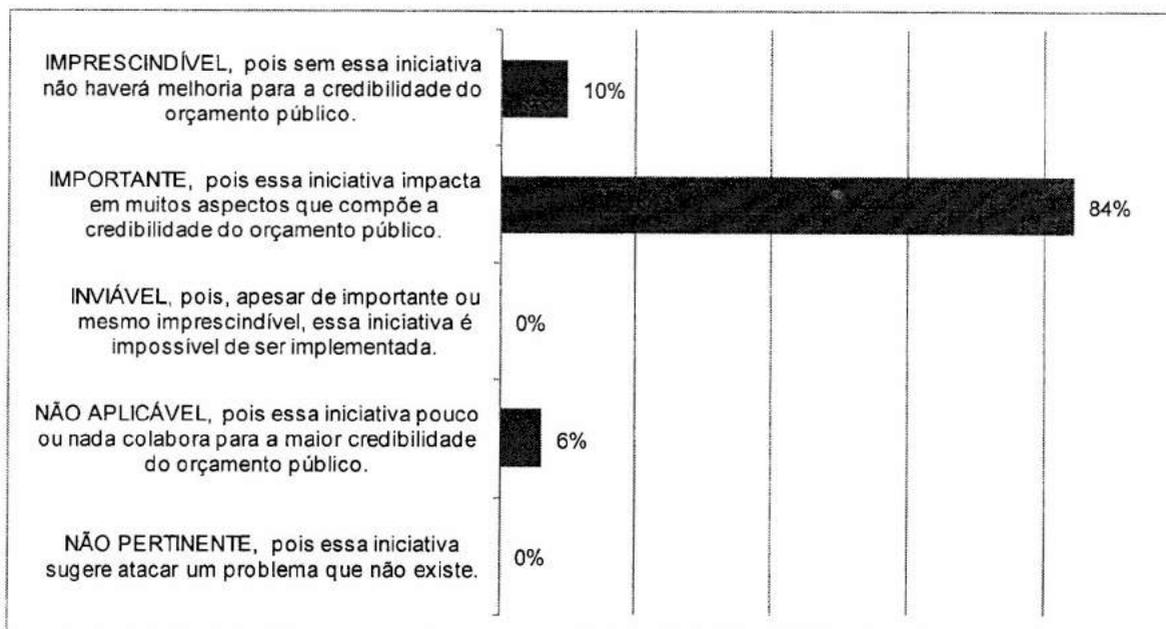


Figura 30. Avaliação da *relevância* da sugestão 04

A sugestão 04, recebeu pontuação +30 para *relevância*, sendo, então, considerada, numa perspectiva global, importante para a maior credibilidade orçamentária. A Tabela 25 mostra essa medição.

Tabela 25. Indicador relevância para a sugestão 04

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +30	Conceito: Importante
	Escala:	

Sugestão 05: maiores esforços na avaliação das despesas obrigatórias e as de custeio

Mais uma vez, a maioria, 94%, avaliou positivamente a iniciativa. Para ela, é preciso que os parlamentares discutam o orçamento em sua totalidade e dediquem maiores esforços para a avaliação das despesas obrigatórias e as de custeio. Defende que os parlamentares não devem focar somente nas despesas discricionárias de investimento e de novas ações, procurando colaborar, dentro das fronteiras de competência do Poder Legislativo, para reduzi-las e ampliar a eficiência do gasto.

A Figura 31 mostra que 38% acreditam ser essa iniciativa algo imprescindível para o processo de melhoria do orçamento público, sendo essa iniciativa considerada condição necessária para a maior credibilidade orçamentária, enquanto que outros 56%, acham ser essa sugestão importante, haja vista seu impacto positivo na credibilidade do orçamento público. Somente 6% julgaram a sugestão não aplicável à busca pela maior credibilidade do orçamento público. Como ninguém sinalizou ser essa sugestão não pertinente, a totalidade dos consultores percebe que existe, de fato, uma deficiência na apreciação legislativa das despesas obrigatórias e de custeio.

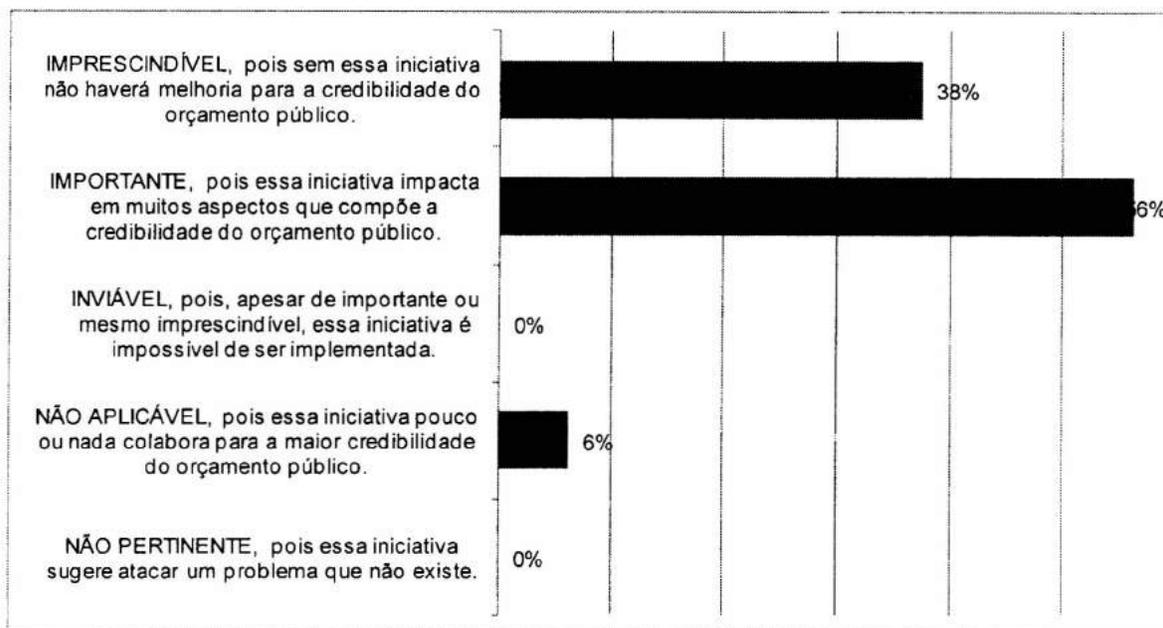


Figura 31. Avaliação da *relevância* da sugestão 05

A sugestão 05, numa perspectiva global, somou +52 pontos para *relevância*, sendo, então, considerada muito importante para na busca para a maior credibilidade. A Tabela 26 mostra essa medição.

Tabela 26. Indicador *relevância* para a sugestão 05

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +52	Conceito: Muito Importante
	Escala:	

Sugestão 06: revisão dos procedimentos que regem o processo orçamentário no Congresso Nacional para elevar a discussão política a um patamar estratégico

A sugestão 06 também recebeu aprovação pela maioria dos consultores, com 96% deles considerando pertinente na busca pela credibilidade orçamentária. Assim, considerou-se que os procedimentos que regem o processo orçamentário no Congresso Nacional devem ser revistos de forma a elevar a discussão política a um patamar estratégico e a desestimular, por exemplo, a atuação legislativa ligada à elaboração de emendas para o atendimento a interesses locais ou à abertura de janelas orçamentárias.

Foi diagnosticado que a estrutura de incentivos e benefícios que hoje sustenta a lógica de atuação do parlamentar, já referida no texto da sugestão 01, faz com que a apreciação e alteração da proposta orçamentária de foque mais na elaboração de emendas do que na avaliação da alocação dos gastos e se ela corresponde ao melhor uso do dinheiro público para o cumprimento da política nacional de desenvolvimento. O corte linear nas despesas da proposta é importante evidência de uma possível distorção existente na atuação legislativa no orçamento federal. Sem verificar a natureza do gasto, são realizados cortes percentuais nos programas setoriais, respeitando o limite colocado pelo Parecer Preliminar, possibilitando uma maior cota para emendas por parlamentar. Esse corte, que deveria representar uma melhor alocação dos recursos públicos para a consolidação da estratégia nacional, por vezes significa uma oportunidade para a ampliação das cotas para emendas, muitas vezes desconexas e desintegradas às demais despesas.

A Figura 32 mostra que 53% acreditam ser essa iniciativa algo imprescindível para o processo de melhoria do orçamento público, sendo essa iniciativa considerada condição necessária para a maior credibilidade orçamentária. Outros 38%, por sua vez, acham ser essa sugestão importante, haja vista seu impacto positivo na credibilidade do orçamento público. Somente 3% julgaram a sugestão não aplicável à busca pela maior credibilidade do orçamento público e 6% avaliaram-na como não pertinente, por acreditarem que ataca um problema que não existe.

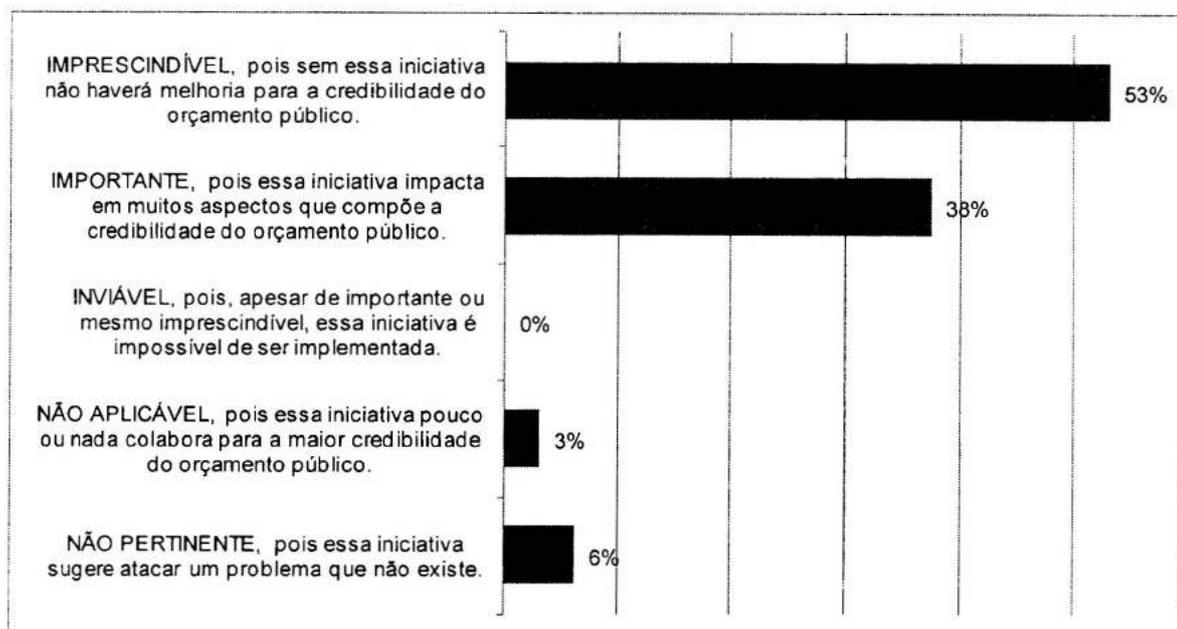


Figura 32. Avaliação da *relevância* da sugestão 06

A sugestão 06 totalizou +63 pontos para *relevância*, sendo, então, considerada muito importante para a maior credibilidade do orçamento público federal. A Tabela 27 mostra essa medição.

Tabela 27. Indicador *relevância* para a sugestão 06

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +63	Conceito: Muito Importante
	Escala:	

Sugestão 07: estabelecimento de mecanismos para a avaliação do impacto da abertura de créditos adicionais

Para 82%, mecanismos devem ser estabelecidos para que os parlamentares analisem o impacto da abertura do crédito adicional, evitando o "atropelamento" das ações governamentais inicialmente autorizadas e mantendo ao máximo a integridade do orçamento inicial.

Os créditos adicionais fazem anular as despesas anteriormente previstas ou competem com as dotações iniciais pelas receitas financeiras do exercício. Por vezes chamados de “orçamento paralelo”, os créditos adicionais contribuem para a não execução da programação original e para a incerteza orçamentária.

A Figura 33 mostra que, apesar de somente 16% acreditarem ser essa iniciativa algo imprescindível para o processo de melhoria do orçamento público, outros 66% acham ser essa sugestão importante, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público. Somente 6% julgaram a sugestão não aplicável à busca pela maior credibilidade do orçamento público e 9% avaliaram-na como não pertinente, por acreditarem que ataca um problema que não existe.

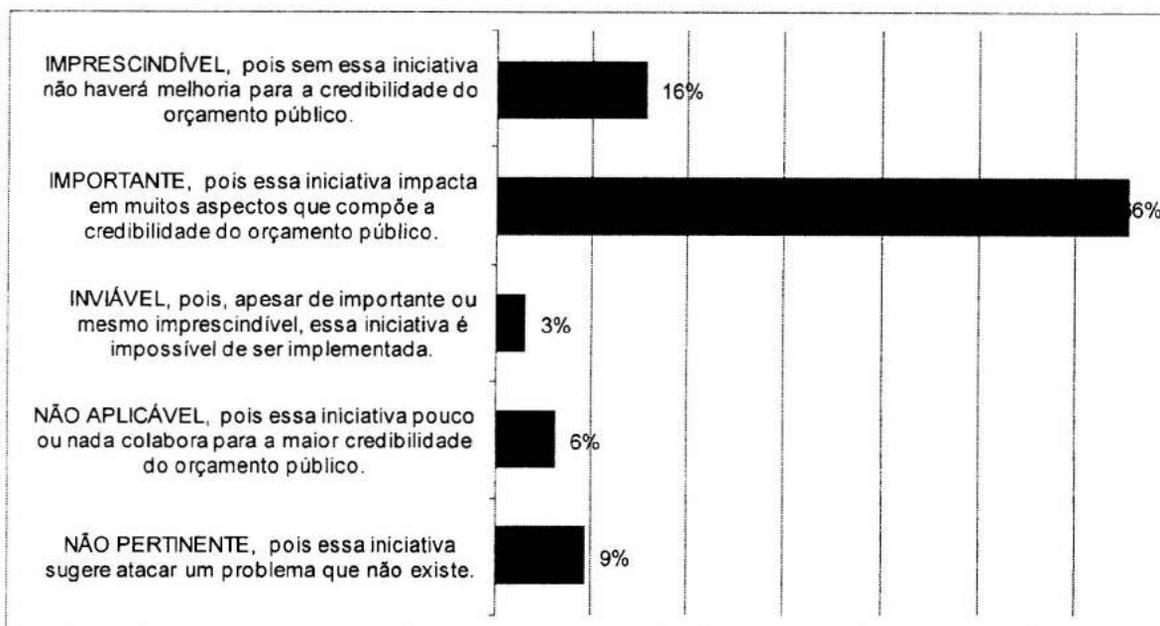
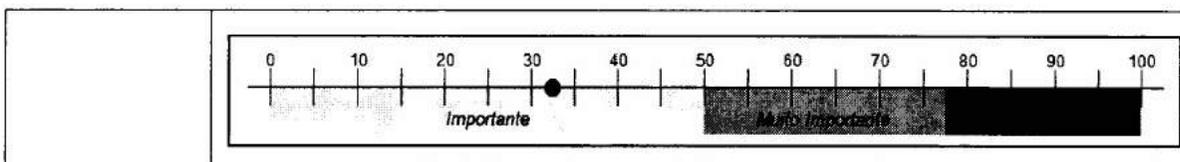


Figura 33. Avaliação da *relevância* da sugestão 07

A sugestão 07, numa medição global, recebeu pontuação +32 para *relevância*, sendo considerada importante para a credibilidade do orçamento federal. A Tabela 22 mostra o resultado dessa medição.

Tabela 28. Indicador relevância para a sugestão 07

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +32	Conceito: Importante
	Escala:	



Sugestão 08: provimento aos parlamentares e ao corpo técnico das informações necessárias para sua atuação

Para 91% dos consultores de orçamento da Câmara e do Senado, é necessário prover o Congresso Nacional, seus parlamentares e corpo técnico, das informações necessárias para os exercícios de suas funções e para a ampliação de sua atuação. Por exemplo, isso pode ocorrer através da instituição de sistemas informativos mais efetivos para a gestão das informações, qualificando o Legislativo para discutir assuntos estratégicos e intervir coerentemente na política nacional no orçamento público.

Para que o Congresso Nacional atue na plenitude de seu poder de intervenção no orçamento público, como, por exemplo, na análise ex-ante da eficiência, eficácia e efetividade do gasto, é preciso que ele esteja provido das informações relevantes para tal. Hoje, é tido que grande parte das informações econômicas e sociais relevantes é obtida e retida no Poder Executivo. Não que isto não esteja adequado, mas é preciso também que o legislativo identifique, obtenha, armazene e dissemine as informações, bem como desenvolva conhecimento, a fim de bem realizar sua função no processo orçamentário público.

A Figura 34 mostra que 28% acreditam ser essa iniciativa algo imprescindível para o processo de melhoria do orçamento público e que outros 63%, acham ser essa sugestão importante, haja vista seu impacto positivo na credibilidade do orçamento público. Somente 3% julgaram a sugestão não aplicável à busca pela maior credibilidade do orçamento público, enquanto que 6% avaliaram-na como não pertinente, por acreditarem prover os parlamentares e o corpo técnico das informações necessárias para sua atuação não ataca nenhum problema existente.

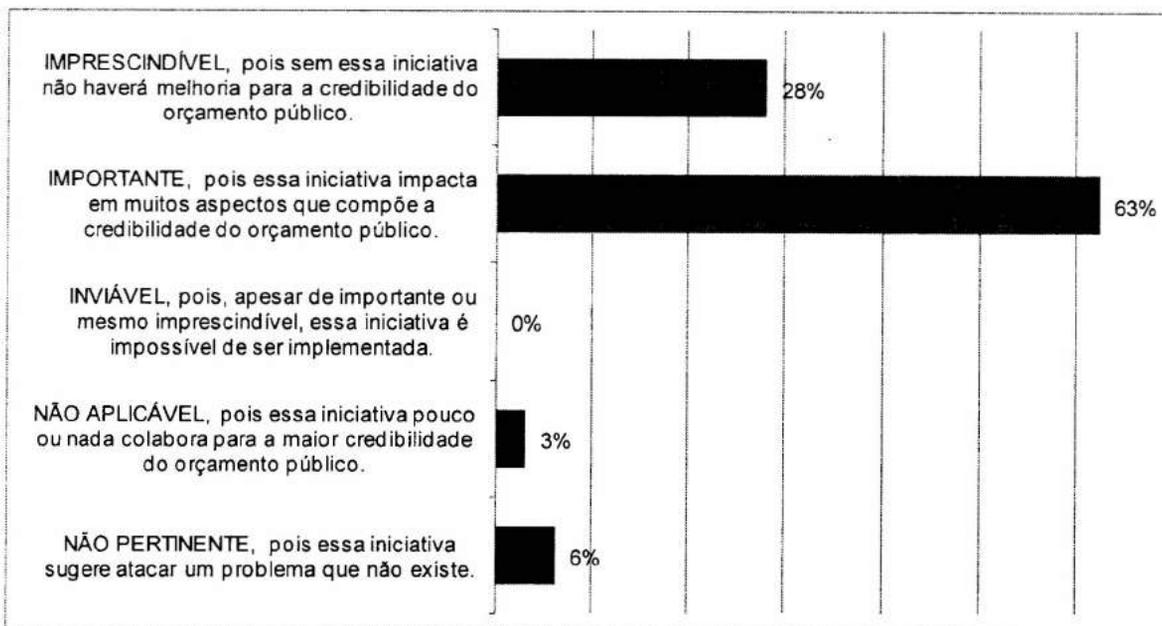


Figura 34. Avaliação da *relevância* da sugestão 08

A sugestão 08 totalizou +44 pontos para *relevância*, correspondendo ao conceito de muito importante para a maior credibilidade do orçamento público da União. A Tabela 29 mostra essa medição.

Tabela 29. Indicador relevância para a sugestão 08

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +44	Conceito: Importante
	Escala:	

Sugestão 09: aprimoramento da estrutura técnico-administrativa que apóia os parlamentares no exercício de suas funções

Boa parte dos consultores do orçamento do Senado Federal e da Câmara, em maioria, porém não tão expressiva quanto aos demais casos, em 74%, acreditam que é necessário repensar a estrutura técnico-administrativa que apóia os parlamentares no exercício de suas funções, reforçando, por exemplo, a atuação das consultorias técnicas da Câmara e do Senado Federal, de forma a fortalecer o suporte dado e possibilitando que o

Legislativo discuta assuntos estratégicos e intervenha coerentemente na política nacional no orçamento público.

A Figura 35 mostra que 25% acreditam ser essa iniciativa algo imprescindível para o processo de melhoria do orçamento público e que 59% acham ser essa sugestão não imprescindível, mas importante, haja vista seu impacto positivo em vários aspectos da credibilidade orçamentária. Somente 3% julgaram a sugestão não aplicável à busca pela maior credibilidade do orçamento público. Para os 13% restantes, no entanto, a iniciativa é não pertinente, por acreditarem que ataca um problema que não existe, ou seja, indicando que a estrutura técnico-administrativa que apóia os parlamentares no exercício de suas funções é satisfatória.

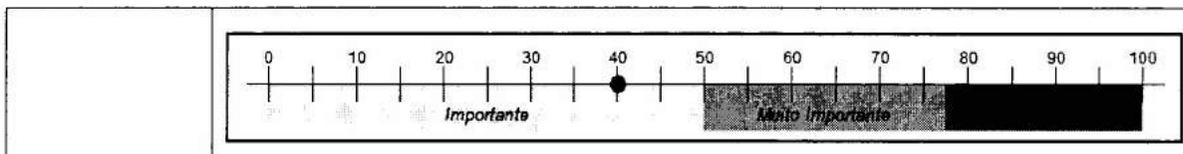


Figura 35. Avaliação da *relevância* da sugestão 09

O indicador *relevância* para a sugestão 10 totalizou +40 pontos, sendo, então, essa iniciativa, considerada importante para o processo de melhoria orçamentária, com vistas à maior credibilidade. A Tabela 30 mostra essa medição.

Tabela 30. Indicador *relevância* para a sugestão 09

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +40	Conceito: Importante
	Escala:	



Sugestão 10: Apoiar as iniciativas do TCU de controle de desempenho

Com 97% de aprovação, afirma-se ser necessário, na visão consolidada dos consultores do orçamento da Câmara e do Senado, apoiar e expandir a iniciativa do TCU de definir como escopo do controle não somente a verificação da conformidade legal da execução orçamentária, mas também a análise do desempenho e resultados alcançados, contribuindo para a incorporação da cultura gerencial na administração pública.

A Figura 36 mostra que 39% acreditam ser essa iniciativa algo imprescindível para o processo de melhoria do orçamento público, sendo considerada condição necessária para a maior credibilidade orçamentária. Outros 58% acham ser essa sugestão importante, haja vista seu impacto positivo na credibilidade do orçamento público. Somente 3% julgaram negativamente a sugestão, classificando-a não pertinente por acreditarem que ataca um problema que não existe.

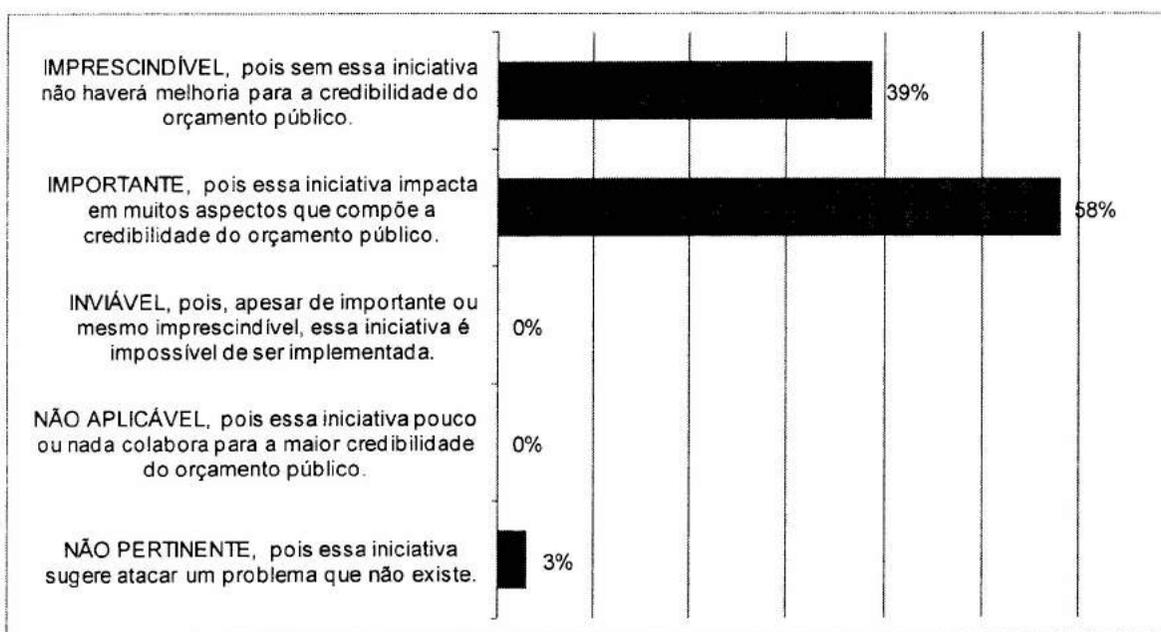


Figura 36. Avaliação da relevância da sugestão 10

A sugestão 10, numa perspectiva global, recebeu pontuação +52 para *relevância*, sendo, então, considerada muito importante para o processo de melhoria orçamentária, com vistas à maior credibilidade. A Tabela 31 mostra essa medição.

Tabela 31. Indicador relevância para a sugestão 10

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +52	Conceito: Muito Importante
	Escala:	

3.2.4 Aspectos de conclusão

O indicador *relevância*, que mede o quanto cada sugestão apresentada impacta para a melhoria da credibilidade orçamentária, apontou positivamente para todas as dez proposições feitas. Ou seja, as dez sugestões se mostraram, na visão consolidada dos consultores de orçamento das casas legislativas, como sendo de importância para a maior credibilidade do orçamento público da União. Destacam-se, em ordem de *relevância*, como mostra a Tabela 32, as sugestões número seis, um e cinco, sejam elas, respectivamente, (1) a revisão dos procedimentos que regem o processo orçamentário no Congresso Nacional de forma a elevar a discussão política a um patamar estratégico, (2) as mudanças estruturais de longo prazo, que incluem a revisão da base ética, das lideranças políticas e da estrutura de incentivos e benefícios que respalda a atual lógica de atuação do parlamentar e, finalmente, (3) a dedicação de maiores esforços para a discussão do orçamento em sua totalidade, inclusive das despesas obrigatórias e as de custeio.

Tabela 32. Sugestões de melhoria segundo ordem de *relevância*

<i>Relevância</i>	Sugestão
1º	Sugestão 06
2º	Sugestão 01
3º	Sugestão 05

4º	Sugestão 10
5º	Sugestão 03
6º	Sugestão 08
7º	Sugestão 09
8º	Sugestão 02
9º	Sugestão 07
10º	Sugestão 04

Essas três sugestões são as prioritárias para a busca da credibilidade orçamentária. Isso não desclassifica, no entanto, as demais iniciativas, todas com elevado grau de *relevância*. Interessante é observar, ademais, a forte relação existente entre essas alternativas prioritárias e as dimensões críticas da credibilidade orçamentária (ver tópico 3.1.9). É o que representa a.

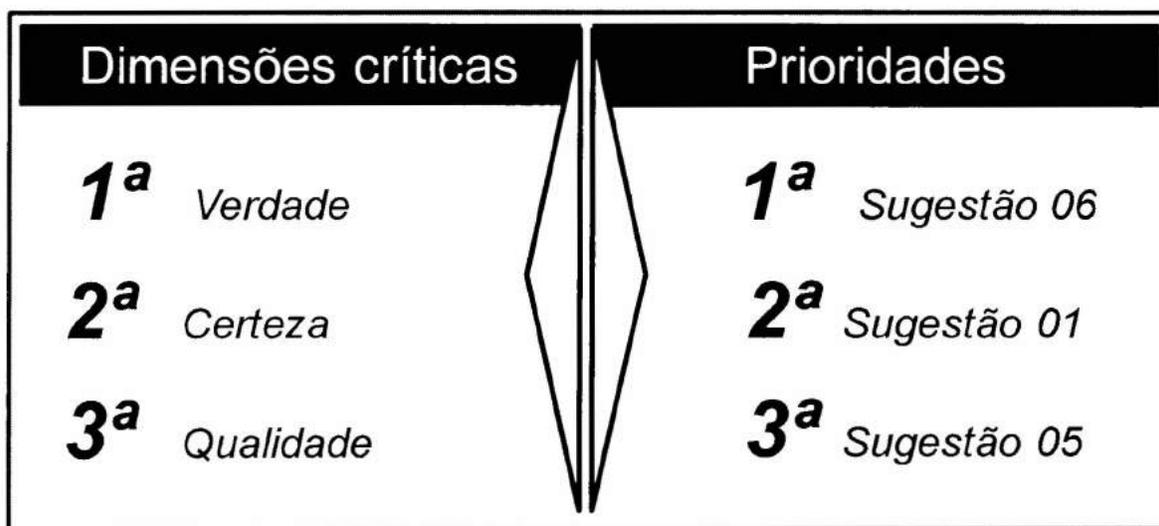


Figura 37. Relação entre as dimensões críticas da credibilidade orçamentária e as sugestões prioritárias

Primeiramente, ao elevar-se a discussão sobre orçamento no Congresso a um patamar estratégico significa, além de outros aspectos, incorporar aos focos dos parlamentares a revisão do planejamento proposto pelo Executivo, verificando sua aderência às verdadeiras prioridades do país (*verdade*), minimizando a necessidade de se repensar as prioridades durante o exercício financeiro e, portanto, evitando a abertura de créditos adicionais que alteram o orçamento inicial (*certeza*) e aumentando as chances de gerar impactos positivos à sociedade (*qualidade*).

Depois, incorporar uma base ética sólida, renovar a liderança política e redesenhar a estrutura de incentivos e benefícios que respalda a lógica de atuação parlamentar possibilitam um trabalho sério, desenvolvido em prol da sociedade, e não para assuntos particulares, beneficiando o povo na solução de suas verdadeiras demandas (*verdade*), desestimulando a abertura, por exemplo, de janelas orçamentárias (*certeza*) e evitando a distorção quanto à alteração da proposta orçamentária por emendas que não representam os interesses da sociedade (*qualidade*).

Da mesma forma, a discussão do orçamento em sua totalidade implica na revisão pelo poder Legislativo das prioridades estabelecidas no orçamento, tornando-o mais fiel às verdadeiras necessidades para o desenvolvimento do país (*verdade*), otimizando o uso dos recursos públicos e disponibilizando mais verba para a execução dos novos projetos (*certeza*) e prezando pela eficiência, eficácia e efetividade ex-ante dos gastos (*qualidade*).

A relação entre sugestões prioritárias e as dimensões críticas da credibilidade orçamentária desenhada nos parágrafos anteriores é apenas um esboço de uma rede complexa de causa e efeito. Não é intenção desse trabalho estudar sobre as tramas dessa rede. Por isso, o que se fez aqui foi uma breve demonstração dos cruzamentos dos conceitos utilizados e, com isso, da coerência dos resultados da pesquisa.

3.3 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

O Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade do Orçamento da União? Eis a pergunta de pesquisa. O modelo analítico assumiu por hipótese que se forem encontradas sugestões de melhoria do processo orçamentário a serem implementadas por iniciativa do Poder Legislativo, dentro de suas fronteiras de competência, então o Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade do orçamento público. A análise das informações objetiva verificar a hipótese e responder a pergunta de pesquisa, bem como validar o modelo analítico utilizado.

Após levantamento de sugestões para o enfrentamento do problema, a medição do indicador *relevância* para cada iniciativa identificada apontou que todas as dez proposições de mudança variaram de importante, muito importante e de alta relevância para a credibilidade orçamentária. Nenhuma das dez sugestões foram, na visão consolidada dos consultores de orçamento da Câmara e do Senado Federal, consideradas irrelevantes – seja por não aplicabilidade ou por não pertinência – na melhoria do ciclo orçamentária com

vistas à sua maior credibilidade. Logo, pode-se confirmar que o Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade do Orçamento da União, respondendo positivamente à questão de pesquisa.

O modelo analítico utilizado pode ser avaliado como próprio para responder a questão de partida. Primeiramente, delineou-se o conceito de credibilidade orçamentária. Após, discutiu-se as funções do Legislativo no orçamento federal. Finalmente, entendendo o papel do Congresso Nacional no processo orçamentário, foram avaliadas dez sugestões de melhoria no processo orçamentário a serem encabeçadas pelo Poder Legislativo. Toda essa pesquisa exploratória foi respaldada pela aplicação de um questionário, quase totalmente composto de perguntas fechadas, aos consultores de orçamento da Câmara e do Senado Federal, profissionais cuja opinião sobre o processo orçamentário no legislativo é de grande fundamentação técnica e de pouca retórica política. Os resultados de pesquisa, por sua vez, mostraram que as sugestões mais relevantes para a credibilidade orçamentária têm forte ligação com as dimensões críticas da credibilidade do orçamento. O modelo analítico, assim, comprovou sua coerência e robustez.

4. CONCLUSÃO

4.1 BREVE RETROPECTIVA

Essa dissertação apresentou os resultados dos esforços de pesquisa para verificar as formas pelas quais o Congresso Nacional pode atuar na melhoria do processo orçamentário da União, para auferir-lhe maior credibilidade frente às diversas partes – planejadores públicos, parlamentares, gestores e sociedade. A importância da discussão se dá primeiramente, pela compreensão teórico-conceitual do ciclo orçamentário público, especialmente o da União, e pela disseminação dos seus elementos principais à comunidade acadêmica e demais interessados. Depois, o intercâmbio entre a área de conhecimento da Engenharia de Produção e a da Administração Pública, em especial a do Orçamento Público. Tendo em vista as recentes movimentações do setor público para o aprendizado das práticas de gestão e gerenciamento empresariais, em vistas a uma administração pública gerencial, orientada para resultados e focada no cliente, é notória a relevância em se trazer para o campo da Engenharia de Produção os tópicos da Administração Pública. Finalmente, a importância da pesquisa mora na própria relevância dos resultados a que se propôs gerar. Discutir o conceito de credibilidade orçamentária e explorar possibilidades de melhoria no orçamento público trazem avanços conceituais e práticos para uma gestão pública de mais qualidade, que melhor atenda aos cidadãos e à sociedade.

Nesse sentido, a pesquisa buscou responder a seguinte questão: *o Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade do orçamento da União?* Para respondê-la, o modelo analítico utilizado balizou-se na hipótese de que, se fossem identificadas melhorias para a credibilidade orçamentária a serem implementadas pela iniciativa do Legislativo, o Congresso Nacional seria, assim, um importante ator na busca de tal credibilidade. Traçaram-se, pois, duas frentes: a primeira, a busca conceitual de

credibilidade do orçamento público; a segunda, a identificação de possibilidades de melhoria pela Legislativo na busca da credibilidade orçamentária.

A metodologia de pesquisa pautou-se, após a formulação da pergunta de partida, na fase da exploração – guiada pela revisão da literatura e entrevistas exploratórias a profissionais do ramo –, na fase da problemática e da construção do modelo de análise – em que forma refinados os princípios de delineamento da pesquisa e as entidades conceituais a serem desenvolvidas e testadas –, na fase de observação – quando foram aplicados os questionários aos consultores do orçamento da Câmara e do Senado Federal para obter sua visão consolidada sobre a questão –, na fase de análise das informações – para a verificação da hipótese e validação do modelo analítico – e, finalmente, na fase de conclusão – correspondente ao presente texto.

Ressaltam-se os aspectos metodológicos das entrevistas exploratórias e da pesquisa de campo. Foram entrevistados cinco profissionais referências na área de Orçamento Público, o que totalizou 11 horas de entrevista. O nome dos entrevistados foram preservados por razões de ordem ética. Para a coleta de dados, foram utilizados gravador e um roteiro de entrevista. A compilação das informações geradas encontra-se em Memorandos da Entrevista.

A pesquisa de campo, por sua vez, focou-se no universo das consultorias técnicas de orçamento da Câmara e do Senado Federal. Foram recolhidos 32 questionários para o universo de tamanho 60. Assim, para um intervalo de confiança de 95%, a margem de erro da pesquisa totalizou de 12%.

A compilação dos resultados de pesquisa mostrou que são sete dimensões componentes da credibilidade orçamentária: *verdade, realidade, legalidade, certeza, controle, qualidade e transparência*. Ao ser medido o quanto cada uma impacta na percepção pelas diversas partes da credibilidade orçamentária, verificou-se que as dimensões-chave *legalidade, verdade e transparência*, assim designadas por serem as três que mais pontuaram no indicador *impacto*. Já as três dimensões mais críticas são aquelas que, comparando o *impacto* com o *desempenho* do governo federal, mais afetam imagem do orçamento público como peça crível. São as dimensões-críticas a *verdade*, a *certeza* (*despesas discricionárias*) e a *qualidade* do orçamento público. Respectivamente, elas referem-se ao quão aderente é o orçamento às verdadeiras demandas sociais para o desenvolvimento de interesse nacional, quanto o orçamento garante previsibilidade dos gastos públicos, no tocante às despesas discricionárias, e, finalmente, ao quanto à aplicação

dos recursos públicos é eficiente, eficaz e efetiva. As dimensões críticas compõem os aspectos prioritários a serem sanados para a maior credibilidade orçamentária.

Os outros resultados de pesquisa correspondem à identificação de iniciativas a serem tomadas pelo Congresso Nacional para aumentar a credibilidade do orçamento da União. Caso fossem observadas medidas relevantes para esse propósito, o Congresso Nacional poderia, sim, ser considerado, nesse contexto, um importante ator. Como pano de fundo dessa discussão, achou-se conveniente apreender da população observada seu ponto de vista sobre as funções do Legislativo no processo orçamentário, uma vez que é em aderência a esse papel que as medidas para melhoria devem ser compostas.

É consenso absoluto entre os consultores técnicos de orçamento do Senado e da Câmara a função legislativa no orçamento público fiscalizar o orçamento através dos mecanismos de controle externo da execução orçamentária e zelar pela transparência orçamentária e garantir canais de acesso ao processo orçamentário pela sociedade. Outro ponto de grande concordância foi o papel do Congresso Nacional de elaborar o orçamento público federal, apreciando e discutindo a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, revendo qualitativa e quantitativamente a programação apresentada, com vistas à aprovação da lei orçamentária que melhor reflita a política nacional de desenvolvimento.

Pontos polêmicos foram a atuação do Legislativo no planejamento das ações governamentais, hoje quase em sua totalidade como função do Executivo, e no atendimento das necessidades locais do eleitorado dos parlamentares, que se confunde com a atuação dos estados e municípios e que pode revelar uma estrutura distorcida de incentivos e benefícios que sustenta a lógica de atuação parlamentar. Poucos, quase que uma insignificante fatia, consideraram que cabe ao Legislativo apenas corrigir o orçamento público elaborado pelo Executivo, não tendo o Congresso Nacional poder de alocação, mas somente de apreciação e aprovação final da lei orçamentária.

Com a contextualização do papel do Legislativo no orçamento público federal, melhor são compreendidas as sugestões de melhoria a serem tomadas por esse Poder para a maior credibilidade do orçamento da União. A pesquisa revelou que as sugestões de *relevância* mais alta foram (1) a revisão dos procedimentos que regem o processo orçamentário no Congresso Nacional de forma a elevar a discussão política a um patamar estratégico, (2) as mudanças estruturais de longo prazo, que incluem a revisão da base ética, das lideranças políticas e da estrutura de incentivos e benefícios que respalda a atual lógica de atuação do parlamentar – aliás, aspecto esse muito fortemente ligado às últimas

notícias sobre desvios de conduta no Congresso Nacional – e, finalmente, (3) a dedicação de maiores esforços para a discussão do orçamento em sua totalidade, inclusive das despesas obrigatórias e as de custeio.

O cruzamento alinhado entre as três medidas de mais alta relevância e as três dimensões-críticas da credibilidade orçamentária revela a consistência do modelo de análise. Além disso, todas as dez sugestões avaliadas foram consideradas importantes, nos mais diferentes graus, para a credibilidade do orçamento público federal. Assim, na validação da hipótese, concluiu-se que o Congresso Nacional, de fato, é ator fundamental na melhoria do orçamento da União, com vistas à sua maior credibilidade.

4.2 IMPRESSÕES GERAIS E ANÁLISE CRÍTICA

As impressões gerais e a análise crítica serão traçadas quanto às experiências no processo de construção da pesquisa, aos resultados alcançados e, finalmente, aos impactos reais e potenciais gerados por tais resultados. No primeiro tocante, referente ao processo de pesquisa, aponta-se a relativa dificuldade durante a revisão da teoria. Não são poucos os referenciais sobre Finanças Públicas, ou Economia do Setor Público, porém, carecem as abordagens que descrevem, explicam e apreciam criticamente o Orçamento Público. Quando isso ocorre, comumente, a linguagem é técnico-contábil, dificultando o entendimento sobre o processo orçamentário por outras áreas. A alternativa encontrada foi completar o embasamento teórico obtido por livros e artigos de revistas especializadas por publicações e notas técnicas disponibilizados pelo próprio Senado Federal e Câmara dos Deputados, nos seus respectivos *sites* na Internet.

Ainda quanto à realização da pesquisa, ressalta-se a receptividade dos entrevistados na fase exploratória, bem como dos consultores técnicos em matéria orçamentária da COFF e CONORF. Importante lembrar que a relativa facilidade em abordar esses profissionais se deveu principalmente ao contato pessoal da pesquisadora com uma servidora pública da CONORF, cuja experiência profissional no Senado Federal e conseqüente rede de contatos, disponibilizada à pesquisadora, foram fundamentais para a construção da pesquisa. Esse importante contato, no entanto, mesmo que fundamental, não eliminou a necessidade de uma abordagem pessoal da pesquisadora junto aos consultores, a fim de garantir que se interessassem na pesquisa e respondessem o questionário no tempo requisitado. Vale ressaltar que a inexistência de um contato prévio, ainda que torne mais

demorado e árduo o processo de pesquisa, não inviabiliza o desenvolvimento da pesquisa. Afinal, percebeu-se que os entrevistados e os consultores abordados estão, em sua maioria, de prontidão para receber estudiosos e participar de discussões críticas sobre os assuntos a eles correlacionados.

No que se refere aos resultados de pesquisa, eles se mostraram reveladores e alinhados às percepções dos entrevistados e demais profissionais em orçamento público, abordados informalmente. De fato, seria crível um orçamento caso as execuções não estivessem legalmente autorizadas? E se não refletisse as reais prioridades para o desenvolvimento nacional? Teria credibilidade um orçamento às escuras, sem a devida publicação das informações relevantes para seu controle e acompanhamento? Em resposta, não. *Legalidade, verdade e transparência* bem compõem o rol de dimensões-chave para determinar o grau de credibilidade do orçamento público.

Delas, somente *legalidade* apresentou, no âmbito da União, um bom desempenho. Em grande parte pela fiscalização do Tribunal de Contas da União da legalidade dos gastos. Nesse contexto, outra questão surge à tona. Enquanto para uns essa fiscalização depende de um nível detalhado de especificação do gasto, obrigando o planejamento minucioso com antecedência por parte do gestor, outros acreditam que essa especificação traz rigidez à execução orçamentária, dificultando o trabalho dos gestores no decorrer do exercício financeiro. Polêmicas à parte, importante é refletir e chegar a um detalhamento orçamentário que não fira o caráter autorizativo do orçamento, mas também não comprometa a boa utilização dos recursos públicos.

A dimensão *verdade* teve seu desempenho considerado ruim no âmbito da União, revelando que o orçamento federal não reflete adequadamente as reais prioridades do país. No âmbito do Legislativo, aponta-se a ineficiência dos parlamentares na discussão do orçamento como um todo, não somente dos investimentos, mas também das despesas obrigatórias e as de custeio. Isso viabilizaria mais recursos para ações relevantes para o desenvolvimento nacional. Outro aspecto importante quanto a essa dimensão gira em torno da discussão sobre a responsabilidade dos parlamentares federais no atendimento às necessidades locais. Em contraposição aos que defendem que sim, deputados e senadores podem e devem trazer demandas de suas bases para a esfera federal – afinal, são mais próximos a essas realidades –, há os que defendem que cabe ao Congresso Nacional debater sobre as grandes questões de desenvolvimento, não se reduzindo a localismos.

Chegar a um consenso sobre esse aspecto é relevante para o alinhamento interno e alcance de sinergias.

Igualmente ruim foi considerada a performance do governo federal quanto à dimensão transparência. Apesar dos atuais esforços em explicitar números e demais informações sobre o gasto público, muito se encontra a fazer. O site do Tesouro Nacional, da Secretaria do Orçamento Federal, do Senado e da Câmara, entre outros, divulgam, cada qual através de um mecanismo específico, informações sobre o orçamento. Porém, os dados se encontram descentralizados, as funções dos diversos sistemas de consulta se sobrepõem e nem sempre o cidadão comum se encontra qualificado para entender a linguagem do que está sendo publicado. Como experiência de sucesso, pode-se citar o desenvolvimento do Siga Brasil, sistema desenvolvido pelo Senado Federal que permite a todos, sem necessidade de senha de acesso, a consultar informações trazidas pelos diversos sistemas orçamentários utilizados no âmbito da União, permitindo o cruzamento de dados e uma visualização sistêmica dos números. É um instrumento de grande valia, para legisladores, servidores públicos e sociedade. Todavia, esbarra na sua pouca disseminação e na falta de treinamento para seu uso.

Das dimensões-chave da credibilidade orçamentária, somente a *verdade* se apresentou como crítica. Esse resultado nos diz que, apesar de serem as mais significantes para a credibilidade orçamentária, a *legalidade* e a *transparência* não apresentam o resultado tão negativo a ponto de arranharem a credibilidade do orçamento federal, quando comparadas a outras dimensões. Incluem-se no grupo das dimensões-críticas a *certeza (despesas discricionárias)* e a *qualidade* do uso dos recursos públicos.

No tocante à *certeza (despesas discricionárias)*, distorções existentes tanto na fase de elaboração do orçamento federal, como na de execução, comprometem a previsibilidade que o instrumento orçamentário deveria conceber sobre o uso dos recursos públicos. Na fase de elaboração, a abertura de janelas orçamentárias, por exemplo, é um indício do jogo político – no sentido negativo do termo – na formulação de emendas. Na execução, a abertura de créditos adicionais, especialmente aqueles via medida provisória, podem transformar grande parte do orçamento federal em outro. Assegurar qualidade também no processo de elaboração do orçamento federal, incluindo o comprometimento com a exequibilidade financeira das ações governamentais, poderia vir a ser responsabilidade dos Relatores Gerais. Quanto às emendas, trazê-las para o cumprimento dos seus reais propósitos – previstos em Lei – é ordem da hora.

Quanto à *qualidade* do gasto público, para esta ser garantida, é importante perceber o impacto de todas as decisões, desde quando da formulação das diretrizes estratégicas, passando, entre outras fases, pela execução, até o controle e monitoramento. O processo de desenho dos programas governamentais, por exemplo, têm forte impacto na eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto público. Afinal, é nesse momento em que se definem os recursos a serem utilizados, os produtos a serem atingidos e os objetivos a serem perseguidos. O controle das ações governamentais, por sua vez, deve servir como mecanismo válido para garantir a legalidade dos gastos e retroalimentar o sistema com as informações de desempenho para melhorar o ciclo seguinte. Nesse contexto, capacitar os planejadores, parlamentares e executores quanto aos novos conceitos de gestão, entre outros, é fundamental para enraizar a cultura pela qualidade no setor público.

Optou-se por comentar nesse tópico da dissertação as dimensões-chave e as críticas, o que não significa não haver relevantes discussões pertinentes aos outros atributos. Já sobre as soluções enumeradas para a contribuição do Congresso Nacional para a melhoria da credibilidade do orçamento federal, salienta-se que seu sucesso absoluto e permanente depende da maior participação da sociedade nas questões políticas. Desde o voto, até ao controle social. Experiências de orçamento participativo vêm se demonstrando ser uma boa forma de engajamento da população das decisões quanto ao destino dos gastos públicos. No entanto, não se pode abster do desafio maior, aquele de implementar no Brasil um verdadeiro sistema educacional, para a construção de uma massa crítica social construtiva e ativa na participação política, também em defesa do desenvolvimento da região ou país.

Finalmente, ficam aqui registradas as impressões finais sobre os impactos do trabalho realizado. Foi possível o acúmulo de conhecimento sobre uma disciplina, o Orçamento Público, pouco, ou quase nada, abordada nos estudos da Engenharia de Produção. Com esse aprendizado, foi possível traçar uma interdisciplinaridade rica, que favorece o engrandecimento das duas áreas. Além disso, ter a oportunidade de estar no Congresso Nacional, testemunhar o dia-a-dia dos funcionários públicos e representantes eleitos e conversar com eles foi uma experiência fantástica, que trouxe ganhos, principalmente, para na formação de uma melhor cidadã. De tudo, tira-se uma boa impressão de um grupo que trabalha em prol dos interesses coletivos do nosso Brasil, sobre o qual as esperanças de um País melhor são depositadas.

4.3 POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS

Os desdobramentos de pesquisa são múltiplos e, sobretudo, desejáveis. Quanto à abordagem conceitual de credibilidade orçamentária, necessária para que se superem atuais problemas em prol do bom uso do orçamento público, estudos mais aprofundados devem ser realizados para se chegar a um consenso geral sobre o conceito. O que se fez nesse trabalho foi um levantamento exploratório junto às consultorias técnicas de orçamento das casas legislativas das dimensões que compõe a credibilidade do orçamento público. Disso, resultou-se a idéia de credibilidade que possui o referido corpo técnico, o que ainda não se consubstancia como o conceito genérico sobre a categoria. Nesse sentido, os resultados de pesquisa não são, na busca do conceito de credibilidade orçamentária, o fim em si, mas um meio, ou recurso, que deve nortear futuras discussões, mais refinadas e rigorosas, para o entendimento almejado.

Da mesma forma, a identificação de ações de melhoria pelo Legislativo para a credibilidade orçamentária não se constitui como esforço isolado, que se explica por si só. Debates devem acontecer, valendo-se dos insumos gerados pela presente pesquisa, para o maior detalhamento das ações, bem como para sua implementação. Talvez, este se constitua no maior desafio: fazer acontecer as melhorias sugeridas, numa atuação pró-ativa e motivada por um interesse coletivo. Grupos focais e *workshops* podem e devem ser organizados para operacionalizar as medidas, cuja realização deve ser acompanhada e os resultados monitorados.

Trabalhos futuros poderão se dedicar à melhor conclusão sobre o conceito de credibilidade orçamentária, ou, ainda, se focar em cada uma das dimensões da credibilidade, propostas pela presente pesquisa, para validá-las, junto a diversas visões – e não somente junto à visão das consultorias de orçamento. Além disso, detalhar as medidas para melhoria, analisando os benefícios e o custo de implementação, bem como as forças a favor e as contras, é outra possibilidade a ser desenvolvida. Da mesma forma, expandir a análise para o Poder Executivo, verificando oportunidades de melhoria no processo orçamentário a serem superadas por iniciativa desse Poder, pode ser outro estudo a ser tocado.

5. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano et al. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 2ª ed. *Coleção Gestão Pública*. Brasília, 2008.

ARANGO, Hector G. et al. Artigos científicos da ANGRAD. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 4., 2008, Niterói. *Anais...* Disponível em: <http://www.vcneg.org/documentos/anais_cneg4/T7_0015_0227.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 jun. 2009.

_____. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/central_projetos/arquivos/legislacao/resolucao_cn_n_01_2006.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2009.

_____. Resolução nº 55, de 1998-SF. Altera a denominação e a estrutura da Consultoria de Orçamentos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=127551>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conof/index.html>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

CORE, Fabiano G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Coletânea - Volume 2. Brasília: ENAP, 2006. 264p. vol. 2, cap. 3, p. 219-261.

DIAMOND, Jack. Do orçamento programa para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Coletânea - Volume 2. Brasília: ENAP, 2006. 264p. vol. 2, cap. 2, p. 91-126.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, ano 53, n. 4, out.-dez., 2002. p. 53-77. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1793>>. Acesso em: 30 mai. 2009.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. 365p.

GREGGIANIN, Eugenio. Processo de apreciação orçamentária no Congresso Nacional: subsídios para a reforma orçamentária, 2005a. 20p. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo280.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

_____. Gestão fiscal e orçamentária e o papel do Congresso Nacional – alterações nas variáveis fiscais: subsídios para a reforma orçamentária. 2005b. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estudos e Notas Técnicas 2005*. Apresenta estudos e notas técnicas produzidos no ano de 2005 sobre orçamento da União. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo140.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. O processo orçamentário no Poder Legislativo e o assessoramento técnico-institucional. *Caderno Aslegis*. Brasília, v. 6, n. 21, dez., 2003. p. 9-36. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo190.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. Processo de apreciação orçamentária no Congresso Nacional: subsídios para a reforma orçamentária. 2005c. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Estudos e Notas Técnicas 2005. Apresenta estudos e notas técnicas produzidos em 2005 sobre orçamento da União. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo280.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. Reforma orçamentária – efetividade do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA). 2005d. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Estudos e Notas Técnicas 2005. Apresenta estudos e notas técnicas produzidos em 2005 sobre orçamento da União. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo300.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz C. B.; SPINK, Peter. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 314p. p. 75-121.

MACHADO, Nelson. *Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. Brasília: ENAP, 2005. 193p.

NUNES, Selena P. P. Reforma orçamentária: riscos e oportunidades. *Instituto de Estudos Sócioeconômicos*. Nota Técnica nº 96, abr. 2005. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2005/NT.%2096%20-%20OR_AMENTO%20-%20REFORMA%20OR_AMENTARIA.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2009.

PEDERIVA, João H. A falácia do orçamento autorizativo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 mai. 2008. 2p. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/editoriais/2008/05/08/opi-1.93.29.20080508.3.1.xml>>. Acesso em: 23 mai. 2008.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em ciências sociais*. Tradução: João Minhoto Marques e Maria Amália Mendes. Lisboa: Gradiva, 1992. 275p.

SADECK, Francisco et al. Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento de política econômica?. *Instituto de Estudos Sócioeconômicos*. Nota Técnica nº 98, mai. 2005. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2005/NT.%2098%20-%20%20OR_AMENTO%20-%20CONTIGENCIAMENTO.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2009.

SANCHES, Osvaldo M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2ª ed. Brasília: OMS, 2004.

_____. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP, 2006. 264p. vol. 2, cap. 3, p. 187-217.

SANTA HELENA, Eber Z. O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional. *Caderno Aslegis*. Brasília, v. 6, n. 21, dez., 2003. p. 9-36. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo170.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento público federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP, 2006. 264p. vol. 2, cap. 1, p. 77-87.

SENADO FEDERAL. *Orçamento da União: Consultoria de Orçamentos*. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Consultoria>. Acesso em: 10 de jul. 2009.

_____. *Orçamento da União: processo orçamentário*. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ProcessoOrcamentario>. Acesso em: 10 de jul. 2009.

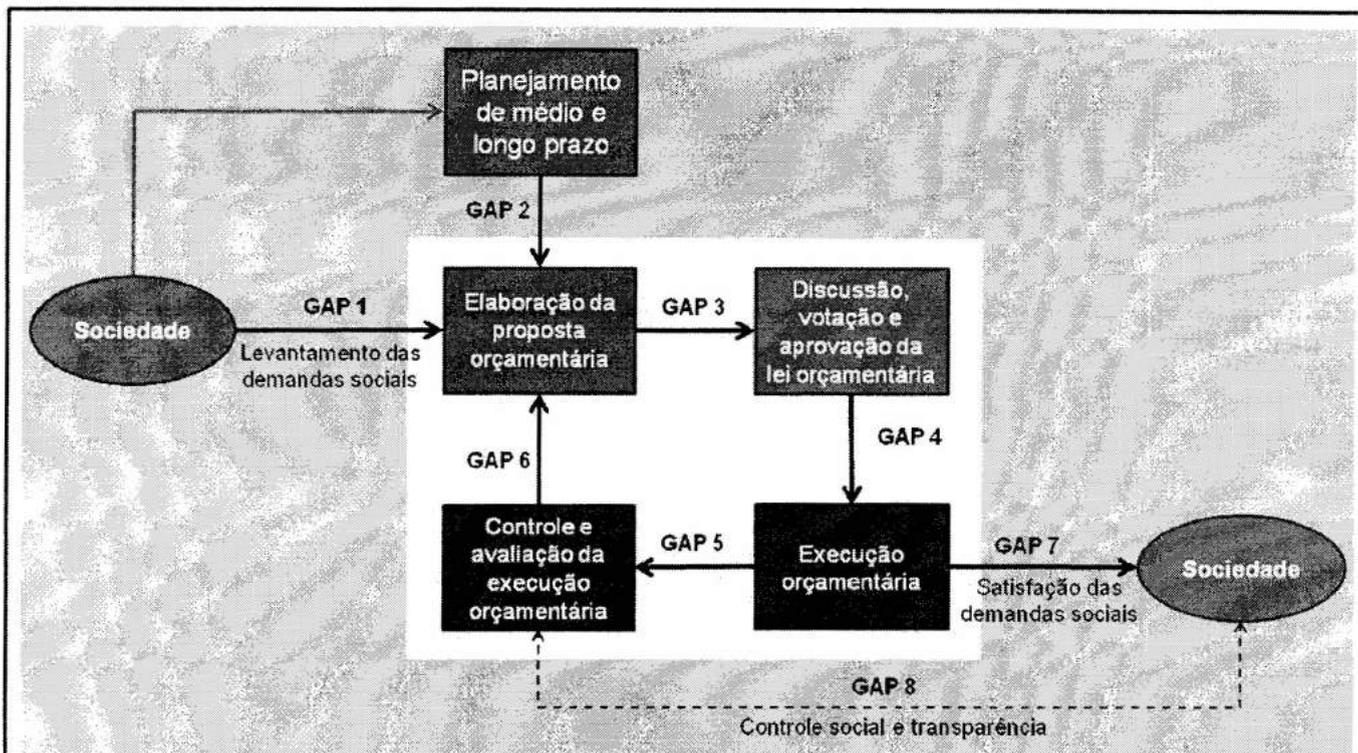
TOLLINI, Helio. Reforming the budget formulation process in the Brazilian Congress. *OECD Journal on Budgeting*. OECD. Volume 2009/1, 2009. 29p.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. Orçamentação incremental (traduzido por James Giacomoni). In: _____. *The new politics of the budgetary process*. 5ª ed. New York: Pearson Longman, 2004, p. 46-50.

ANEXO 1. Roteiro para as entrevistas exploratórias

Fase exploratória / Roteiro de entrevista

- 1) O que é *orçamento público*?
- 2) Como você define *credibilidade do orçamento público*?
- 3) Quais os *atributos de desempenho* do orçamento público para garantir sua credibilidade?
- 4) Como você avalia a credibilidade do orçamento público federal? Se possível, relacionar a resposta aos atributos de desempenho da questão 02.
- 5) Avalie a figura da página 02.
 - a. O que chama sua atenção na figura?
 - b. Ela traduz bem a cadeia de valor intermediada pelo processo orçamentário, que processa o levantamento das demandas sociais em direção à satisfação das necessidades da sociedade?
 - c. Algum ajuste deve ser feito na figura? Se sim, qual?
- 6) Quanto às lacunas da cadeia de valor, responda:
 - a. A credibilidade do orçamento público se relaciona de que forma com os *gaps* da cadeia de valor da gestão pública? a.1. Minimizar as lacunas colaboram para a credibilidade do orçamento público? a.2. Expandir as lacunas comprometem a credibilidade do orçamento público?
 - b. Qual o “tamanho” de cada *gap* para o caso do orçamento federal (responder usando as categoriais: *Nulo, Insuficiente, Bom, Excelente*)? Quais os últimos avanços e os atuais desafios?
- 7) Quanto ao *gap* 04, responda:
 - a. Qual a relevância de solucionar o *gap* 04 para a credibilidade do orçamento público federal?
 - b. Quais as causas do *gap* 04?
 - c. Considerando as causas citadas em 6b, quais as possíveis soluções a serem implementadas, no âmbito do Legislativo, nas fases de *discussão, votação e aprovação da proposta orçamentária* e de *execução orçamentária*? Quem está envolvido?
- 8) Extra: dicas de referencial teórico, idéias para a pesquisa junto às consultorias.



GAP 1: Com que grau as demandas sociais levantadas são fielmente diagnosticadas e incorporadas na formulação do programa de trabalho?

GAP 2: Com que grau as orientações estratégicas vindas do planejamento são fielmente traduzidas em programas na elaboração da proposta orçamentária?

GAP 3: Com que grau a proposta orçamentária elaborada é conservada na discussão, votação e aprovação da lei orçamentária?

GAP 4: Com que grau as dotações do orçamento são realizadas na execução da lei orçamentária?

GAP 5: Com que grau as informações e evidências da realização das ações de governo são aproveitadas no controle e avaliação da execução orçamentária?

GAP 6: Com que grau os resultados do controle e avaliação realimentam o planejamento governamental com vistas à melhoria contínua?

GAP 7: Com que grau as ações de governo implementadas efetivamente garantem a satisfação das demandas sociais?

GAP 8: Com que grau a sociedade participa da avaliação do desempenho governamental? Com que grau as informações da gestão pública são transparecidas à sociedade?

Cadeia de valor da gestão pública intermediada pelo processo orçamentário (o autor, 2009)

ANEXO 2. Questionário de pesquisa junto às consultorias de orçamento

Questionário de Pesquisa

Nome (opcional): _____

Cargo: _____

Data: ____ / ____ / ____

1. Quanto à credibilidade do orçamento público.

1.1. Reflita quanto ao conceito de credibilidade do orçamento público. Após, julgue cada item conforme se pede.

A. O orçamento público deve ser aderente às verdadeiras prioridades para o desenvolvimento, compondo a política nacional de interesse do País.

A afirmativa:

- É falsa.
- É verdadeira, mas não impacta na credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto importante para a credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto de alta relevância para a credibilidade do orçamento público.

O desempenho do orçamento público federal quanto ao aspecto apresentado:

- É muito bom, podendo ser referência nacional e até internacional.
- É bom, existindo algumas melhorias a serem implementadas.
- É insuficiente, existindo significantes melhorias a serem implementadas.
- É muito ruim, o que exige uma revisão profunda no processo orçamentário.
- Não tenho opinião formada.

B. O orçamento público, na elaboração e na execução, deve respeitar o teto de gastos limitado pela política econômica e realidade fiscal do País, não comprometendo o equilíbrio das contas públicas e o alcance das metas fiscais.

A afirmativa:

- É falsa.
- É verdadeira, mas não impacta na credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto importante para a credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto de alta relevância para a credibilidade do orçamento público.

O desempenho do orçamento público federal quanto ao aspecto apresentado:

- É muito bom, podendo ser referência nacional e até internacional.
- É bom, existindo algumas melhorias a serem implementadas.
- É insuficiente, existindo significantes melhorias a serem implementadas.
- É muito ruim, o que exige uma revisão profunda no processo orçamentário.
- Não tenho opinião formada.

C. O orçamento público é a fronteira legal das ações do governo, dentro da qual todas as despesas executadas devem estar contidas.

A afirmativa:

- É falsa.
- É verdadeira, mas não impacta na credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto importante para a credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto de alta relevância para a credibilidade do orçamento público.

O desempenho do orçamento público federal quanto ao aspecto apresentado:

- É muito bom, podendo ser referência nacional e até internacional.
- É bom, existindo algumas melhorias a serem implementadas.
- É insuficiente, existindo significantes melhorias a serem implementadas.
- É muito ruim, o que exige uma revisão profunda no processo orçamentário.
- Não tenho opinião formada.

D. O orçamento público deve antecipar as alocações do gasto com a maior certeza possível e, por isso, as dotações iniciais deverão ser, ao máximo, respeitadas e executadas ou, quando não, existir uma justificativa adequada.

A afirmativa:

- É falsa.
- É verdadeira, mas não impacta na credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto importante para a credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto de alta relevância para a credibilidade do orçamento público.

Para as despesas obrigatórias, o desempenho do orçamento público federal quanto ao aspecto apresentado:

- É muito bom, podendo ser referência nacional e até internacional.
- É bom, existindo algumas melhorias a serem implementadas.
- É insuficiente, existindo significantes melhorias a serem implementadas.
- É muito ruim, o que exige uma revisão profunda no processo orçamentário.
- Não tenho opinião formada.

Para as despesas discricionárias, o desempenho do orçamento público federal quanto ao aspecto apresentado:

- É muito bom, podendo ser referência nacional e até internacional.
- É bom, existindo algumas melhorias a serem implementadas.
- É insuficiente, existindo significantes melhorias a serem implementadas.
- É muito ruim, o que exige uma revisão profunda no processo orçamentário.
- Não tenho opinião formada.

E. O orçamento público deve ser acompanhado e controlado para verificar e garantir sua conformidade legal, devendo esse monitoramento servir de insumo para o ciclo orçamentário seguinte.

A afirmativa:

- É falsa.
- É verdadeira, mas não impacta na credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto importante para a credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto de alta relevância para a credibilidade do orçamento público.

O desempenho do orçamento público federal quanto ao aspecto apresentado:

- É muito bom, podendo ser referência nacional e até internacional.
- É bom, existindo algumas melhorias a serem implementadas.
- É insuficiente, existindo significantes melhorias a serem implementadas.
- É muito ruim, o que exige uma revisão profunda no processo orçamentário.
- Não tenho opinião formada.

F. O orçamento público deve ter qualidade, ou seja, por meio da boa utilização do recurso público, as ações realizadas devem convergir para o alcance de objetivos e gerar resultados efetivos para a satisfação das demandas sociais.

A afirmativa:

- É falsa.
- É verdadeira, mas não impacta na credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto importante para a credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto de alta relevância para a credibilidade do orçamento público.

O desempenho do orçamento público federal quanto ao aspecto apresentado:

- É muito bom, podendo ser referência nacional e até internacional.
- É bom, existindo algumas melhorias a serem implementadas.
- É insuficiente, existindo significantes melhorias a serem implementadas.
- É muito ruim, o que exige uma revisão profunda no processo orçamentário.
- Não tenho opinião formada.

G. O orçamento público precisa ser transparente, ou seja, deve enunciar de forma clara a todos os interessados as informações nele inseridas, através de uma linguagem compreensível e de meios de comunicação adequados, favorecendo a atividade de controle e acompanhamento, inclusive por parte da sociedade.

A afirmativa:

- É falsa.
- É verdadeira, mas não impacta na credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto importante para a credibilidade do orçamento público.
- É verdadeira e compõe um aspecto de alta relevância para a credibilidade do orçamento público.

O desempenho do orçamento público federal quanto ao aspecto apresentado:

- É muito bom, podendo ser referência nacional e até internacional.
- É bom, existindo algumas melhorias a serem implementadas.
- É insuficiente, existindo significantes melhorias a serem implementadas.
- É muito ruim, o que exige uma revisão profunda no processo orçamentário.
- Não tenho opinião formada.

1.2. Algum outro aspecto que compõe o conceito de credibilidade do orçamento público não foi considerado? Se sim, qual? Como está o desempenho do governo federal sobre esse aspecto?

2. Quanto ao papel do Legislativo no processo orçamentário federal.

2.1. Reflita quanto ao papel do Legislativo brasileiro no processo orçamentário público federal. Dê sua opinião, classificando cada alternativa em VERDADEIRO ou FALSO. Atente-se à coerência das respostas.

A. É função do Legislativo planejar as ações governamentais, de forma a compor a política nacional de desenvolvimento, responsabilizando-se tanto pelo diagnóstico da situação atual e projeção do cenário futuro desejado, como pela definição e aprovação das ações governamentais.

- VERDADEIRO FALSO

B. É função do Legislativo apenas corrigir o orçamento público elaborado pelo Executivo, não tendo o Congresso Nacional poder de alocação, mas somente de apreciação e aprovação final da lei orçamentária.

- VERDADEIRO FALSO

C. É função do Legislativo elaborar o orçamento público federal, apreciando e discutindo a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, revendo qualitativa e quantitativamente a programação apresentada, com vistas à aprovação da lei orçamentária que melhor reflita a política nacional de desenvolvimento.

- VERDADEIRO FALSO

D. É função do Legislativo garantir o atendimento pelo orçamento público das necessidades locais do eleitorado dos parlamentares.

VERDADEIRO

FALSO

E. É função do Legislativo fiscalizar o orçamento através dos mecanismos de controle externo da execução orçamentária.

VERDADEIRO

FALSO

F. É função do Legislativo zelar pela transparência orçamentária e garantir canais de acesso ao processo orçamentário pela sociedade.

VERDADEIRO

FALSO

2.2. Alguma outra função do Legislativo no processo orçamentário público federal não foi considerada? Se sim, qual?

3. Quanto às melhorias no processo orçamentário federal no Poder Legislativo para a maior credibilidade do orçamento público.

3.1. Reflita quanto ao papel do Legislativo brasileiro no processo orçamentário público federal. Dê sua opinião, classificando cada sugestão quanto à sua relevância.

A. São necessárias mudanças estruturais, realizáveis só a longo prazo, que inclui a revisão da base ética que orienta as atividades do Congresso Nacional, a renovação das lideranças políticas e a redefinição da estrutura de incentivos e recompensas que respalda a lógica atual de intervenção do agente parlamentar.

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

B. Legislativo e Executivo precisam interagir mais intensamente e melhor. Para isso, canais formais de comunicação devem ser estreitados e uma cultura cooperativa entre os poderes, e não competitiva, deve ser estabelecida, sempre de maneira ética e transparente, de forma a minimizar retrabalhos e aumentar sinergias para o desenvolvimento de uma política pública nacional consistente.

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

C. É necessária a elaboração da lei complementar sobre orçamento para viabilizar modernizações no processo orçamentário, substituindo a Lei 4.320/64, e eliminar dúvidas atualmente existentes quanto, por exemplo, à vigência, prazos, elaboração e organização dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA).

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

D. É preciso que o Legislativo concentre atenções também na elaboração de leis gerais que impactam o orçamento público, analisando, por exemplo, formas para a desvinculação das contribuições ou regularizando outras fontes de financiamento.

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

E. É preciso que os parlamentares discutam o orçamento em sua totalidade e dediquem maiores esforços para a avaliação das despesas obrigatórias e as de custeio, e não focar somente nas despesas discricionárias de investimento e de novas ações, procurando colaborar, dentro das fronteiras de competência do Poder Legislativo, para reduzi-las e ampliar a eficiência do gasto.

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

F. Os procedimentos que regem o processo orçamentário no Congresso Nacional devem ser revistos de forma a elevar a discussão política a um patamar estratégico e a desestimular, por exemplo, a atuação legislativa ligada à elaboração de emendas para o atendimento a interesses locais ou à abertura de janelas orçamentárias.

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

G. Mecanismos devem ser estabelecidos para que os parlamentares analisem o impacto da abertura do crédito adicional, evitando o "atropelamento" das ações governamentais inicialmente autorizadas e mantendo ao máximo a integridade do orçamento inicial.

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

H. É necessário prover o Congresso Nacional, seus parlamentares e corpo técnico, das informações necessárias para os exercícios de suas funções e para a ampliação de sua atuação, instituindo, por exemplo, sistemas informativos mais efetivos para a gestão das informações, qualificando o Legislativo para discutir assuntos estratégicos e intervir coerentemente na política nacional no orçamento público.

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

I. É necessário repensar a estrutura técnico-administrativa que apóia os parlamentares no exercício de suas funções, reforçando, por exemplo, a atuação das consultorias técnicas da Câmara e do Senado Federal, de forma a fortalecer o suporte dado e possibilitando que o Legislativo discuta assuntos estratégicos e intervenha coerentemente na política nacional no orçamento público.

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

J. É necessário apoiar e expandir a iniciativa do TCU de definir como escopo do controle não somente a verificação da conformidade legal da execução orçamentária, mas também a análise do desempenho e resultados alcançados, contribuindo para a incorporação da cultura gerencial na administração pública.

- IMPRESCINDÍVEL, pois sem essa iniciativa não haverá melhoria para a credibilidade do orçamento público.
- IMPORTANTE, pois essa iniciativa impacta em muitos aspectos que compõe a credibilidade do orçamento público.
- INVIÁVEL, pois, apesar de importante ou mesmo imprescindível, essa iniciativa é impossível de ser implementada.
- NÃO APLICÁVEL, pois essa iniciativa pouco ou nada colabora para a maior credibilidade do orçamento público.
- NÃO PERTINENTE, pois essa iniciativa sugere atacar um problema que não existe.

3.1. Você sugere outra melhoria no processo orçamentário no Poder Legislativo para a maior credibilidade do orçamento público federal. Se sim, qual?

FIM