

## **Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil**

**Renato Jorge Brown Ribeiro**

### **I- INTRODUÇÃO**

O Sistema de Orçamento e Planejamento é peça fundamental para a organização do Estado, representa o “sistema circulatório” por onde correm os recursos que alimentam as Políticas Públicas e, no fim, é o grande indicador das metas e prioridades do Governo.

Esse Sistema ganha uma importância maior na medida em que no seu interior ele produz ganhos e perdas, induz comportamentos que melhoram ou pioram a estrutura de funcionamento e aplicação de todas as políticas.

As melhorias que introduzem ganhos de eficiência e efetividade no atual cenário de crise de confiança e legitimidade por parte dos governos no Mundo todo geram uma fonte de legitimidade para as estruturas e entidades estatais que as implementam.

Associe-se ao quadro a escassez de recursos típica dos países em desenvolvimento em geral e a imensa crise social do Brasil vemos as grandes possibilidades e responsabilidades que se configuram para os gestores do Sistema de Planejamento e Orçamentos no Brasil.

Nesse contexto, desenvolvemos este artigo organizado em três grandes partes conceituais: a primeira trata dos requisitos conceituais e os principais problemas de um sistema orçamentário (ressaltando as peculiaridades de países em desenvolvimento), a segunda cuida da descrição do Sistema Orçamentário desenhado a partir da Constituição de 1988 e na terceira parte especificamos medidas, que se implementadas, podem gerar melhorias para o Sistema.

### **II- OS REQUISITOS PARA UM SISTEMA ORÇAMENTÁRIO**

#### **2.1- Aspectos da Transformação da Administração Pública.**

Vinte anos após o início do movimento de reformas dos Estados, cuja fundamentação teórica se convencionou chamar de “Nova Administração Pública”, alguns pontos restaram comuns aos grupos e movimentos de reforma que passaram por vários países de regiões distintas do Mundo, esses pontos foram enumerados por Pollitt em 2001 (1):

- a) *accountability* das ações públicas;
- b) inserção de critérios que valorizem o *value for money* na aplicação dos recursos públicos extraídos da sociedade, aumentando sua eficiência;
- c) maior participação dos cidadãos na gestão e fiscalização do Estado;
- d) construção de sistemas mais ágeis e flexíveis, que sejam melhor adaptáveis a mudanças.

O que parece bastante relevante na análise, inicialmente, é que pontos que se consideravam sagrados (como tamanho ou relações com mercado) não são colocados como centrais, são, na verdade, condicionados a questão do aumento da eficiência alocativa ou em uma disciplina fiscal agregada ao processo.

A questão essencial destacada ressalta o desenvolvimento efetivo de critérios que aumentem a legitimidade da ação do Estado pela participação e pelo aumento da eficiência de sua ação.

Para que essas dimensões sejam alcançadas é necessária uma nova forma de organização e atuação do Estado Nacional. Esse contexto, ao contrário do que muitos pensavam, traz novo fôlego para as funções de planejamento e controle governamental.

O Planejamento passa a ter de expressar de forma clara e objetiva quais são as ações do Estado, quais são as suas prioridades e como ele está organizado para atender as necessidades da Sociedade, torna-se recomendável estágios de ampla consulta sobre investimentos, a questão da contabilidade de custos passa a ser fundamental para garantir a transparência.

A Gestão deve estar orientada para a melhor aplicação, aos menores custos possíveis e com o maior grau de transparência e participação da Sociedade.

O controle tem de incorporar efetivamente a questão da avaliação como ponto central de suas análises. As funções de retro-alimentação do planejamento passam a ser centrais e a publicidade dos resultados obtidos são valorizadas e exigidas pelas sociedades dos diversos países.

## 2.2- A Questão dos Orçamentos Frente as Transformações da Administração Pública

Ao trasladarmos as análises vistas no item anterior para a questão orçamentária somos obrigados a nos remeter às análises de Allan Shieck (2) quando aborda os principais problemas dos processos orçamentários de países em desenvolvimento e quais seriam as dimensões a serem avaliadas e valorizadas nos processos orçamentários pelo Banco Mundial.

Como principais problemas para a construção de sistemas Orçamentários sólidos em países em desenvolvimento, são elencados:

- a) baixa poupança interna (ausência da acumulação inicial de capital): há várias e múltiplas necessidades urgentes para serem atendidas e poucos recursos captáveis no interior das economias;
- b) instabilidade econômica: dificulta a previsibilidade de receitas e despesas, cria a necessidade de criar uma série de provisionamentos para situações contingentes, o que acaba dificultando mais o desenvolvimento;
- c) mercado informal elevado: grande parte do mercado fora das regras formais de regulação e proteção legal gera incertezas econômicas e facilita altos níveis de corrupção;
- d) existência de “regras informais” no setor público: redes de relacionamentos tradicionais que favorecem o descumprimento sistemático de normas legais, o que gera instabilidade no processo econômico e na execução dos orçamentos, além de problemas com corrupção;
- e) baixa mobilização política: poucos grupos de interesse efetivamente organizados, o que favorece a apropriação do Estado pelos grupos que efetivamente se organizam;

Shieck elenca como dimensões principais para a consolidação de processos orçamentários eficientes à agregação da disciplina fiscal, o estabelecimento de critérios de eficiência alocativa e a busca da eficiência operacional.

Quanto aos principais problemas relativos à implementação da disciplina fiscal agregada podemos enumerar:

- a) Orçamentos Irrealistas: orçamentos que efetivamente não podem ser cumpridos pelo poder público, normalmente eles nos remetem a duas situações: a primeira é relativa ao excesso de demandas que o orçamento tente “atender” ou “contemplar”, mas nunca consegue efetivamente fazê-lo, a segunda o orçamento “real” é efetivamente controlado por um pequeno grupo de *insiders* que efetivamente controlam o Orçamento;
- b) Orçamentos que Representam o Passado: a prática de acreditar que o futuro é a repetição fiel do passado gera problemas sérios de planejamento e orçamentação;
- c) Execução descontrolada dos Orçamentos: orçamentos executados sem a devida programação financeira, acabam, efetivamente, descontrolando o Tesouro;
- d) Métodos contraditórios de Contabilização: ao não se produzir encontros entre sistemas que são contabilizados com o mesmo regime (Orçamentário e Financeiro) ou o uso de regime de competência pode gerar insuficiências crônicas de caixa.(3)

Quanto aos principais problemas de eficiência alocativa (eficácia de Políticas de Governo) podemos identificar:

- a) Falta de horizonte de longo prazo e objetivos estratégicos;
- b) Prioridades distorcidas;
- c) “Enclaves” Orçamentários construídos por grupos de pressão ou lobies ilegítimos
- d) falta de participação na construção de objetivos.

Com relação às questões de eficiência operacional do Sistema na construção e execução dos orçamentos, os problemas mais comuns em países em desenvolvimento são:

- a) Falta de capacitação profissional;
- b) Baixa participação da população na fiscalização da execução orçamentária;
- c) Produtividade Decrescente de várias economias e da intervenção da ação estatal;
- d) Orçamentos cristalizados e excessivamente detalhados;
- e) Orçamentação excessivamente genérica que dificulta a aferição do cumprimento de metas;
- f) Gerenciamento excessivamente informal e com critérios pouco claros
- g) Corrupção.

### III- O SISTEMA ATUAL

#### 3.1- Do Orçamento Tradicional ao Orçamento Programa

Antes do advento da Lei n.º 4.320, de 17/3/64, o tipo orçamentário utilizado pelo Governo Federal era o chamado orçamento tradicional ou orçamento clássico. O orçamento clássico se caracterizava por ser um simples documento de previsão de receita e de autorização de despesas, estas classificadas segundo o objeto de gasto e distribuídas pelos diversos órgãos, para o período de um ano. Em sua elaboração não se enfatizava o atendimento das necessidades da coletividade e da Administração; tampouco se destacavam os objetivos econômicos e sociais a serem alcançados com os gastos.

O orçamento tradicional limitava-se a ser uma relação de despesas cobertas com uma previsão de receitas, qualquer análise gerencial do papel do Estado ficava bastante prejudicada, a partir dessa metodologia.

A maior deficiência do orçamento tradicional consistia no fato de que ele não privilegiava um programa de trabalho ou um conjunto de objetivos a atingir. Apenas dotava um órgão qualquer com as dotações suficientes para pagamento de pessoal e compra de material de consumo e permanente para o exercício financeiro, sem maiores preocupações com o objetivo a ser alcançado com o gasto. Os órgãos eram contemplados no orçamento sobretudo de acordo com o que gastavam no exercício anterior, e não em função do que se pretendiam realizar (inercialidade).

O orçamento clássico evoluiu para o orçamento de desempenho ou de realizações, onde se buscava saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”. Assim, saber o que a Administração Pública comprava tornou-se menos relevante do que saber para que se destinava aquela aquisição. O orçamento de desempenho, embora já ligado aos objetivos, não poderia, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe faltava uma característica essencial, que era a vinculação ao sistema de planejamento. (ver Quadro 1)

A adoção do orçamento-programa na esfera federal foi efetivada em 1964, a partir da edição da Lei nº 4.320. O Decreto-Lei nº 200, de 23/2/67, menciona o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal quando, em seu art. 16, determina: “em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

O orçamento-programa está intimamente ligado ao Sistema de Planejamento e aos objetivos que o Governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo.

O orçamento-programa pode ser definido como sendo “um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução”. Como se observa, o orçamento-programa não é apenas documento financeiro, mas, principalmente, instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos/atividades/operações especiais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos, oferecendo destaque às seguintes vantagens:

- a) melhor planejamento de trabalho;
- b) maior precisão na elaboração dos orçamentos;
- c) melhor determinação das responsabilidades;
- d) maior oportunidade para redução dos custos;
- e) maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e do público;
- f) facilidade para identificação de duplicação de funções;
- g) melhor controle da execução do programa;
- h) identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- i) apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e
- j) ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

### 3.2- Descrição do Sistema

O Sistema Orçamentário Brasileiro é composto por três grandes peças: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, essas peças consolidam os orçamentos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas três esferas de governo. (ver Quadro 3)

Os objetivos do sistema são: a compatibilização do planejamento com a execução, favorecer o controle das ações do governo, melhorar a programação financeira e orçamentária e criar condições para que o Planejamento seja efetivamente implementado.

Esse Sistema está organizado com base nas seguintes premissas:

- a) orçamento visto como instrumento de viabilização do planejamento e do plano de governo;
- b) análise do orçamento pela finalidade do gasto da Administração de forma a transformar o orçamento em instrumento efetivo de programação, a possibilitar a implantação da avaliação das ações de governo e a permitir o redirecionamento de despesas para áreas prioritárias e a sua contenção sem prejuízo das ações finalísticas;
- c) administração do processo por meio de cronograma gerencial e operacional com etapas claramente especificadas; produtos definidos e configurados; participação organizada e responsável dos agentes envolvidos; e circulação de informações, garantindo o crescimento da confiança e da credibilidade nos diversos níveis da Administração;
- d) ciclo orçamentário desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo exercício;
- e) integração da execução orçamentária com a elaboração conferindo racionalidade e vitalidade ao processo, por meio da padronização e agilização na produção de informações gerenciais que subsidiem, simultaneamente, as decisões que ocorrem no desencadeamento dos dois processos;
- f) incorporação das repercussões de decisões geradas em uma das instâncias, que afetam o desenvolvimento da outra;

g) criação de instrumentos de atualização das projeções de fechamento da execução e da elaboração do orçamento para subsidiar a tomada de decisão no âmbito das metas fiscais a serem atingidas.

O Plano Plurianual – PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (art.165, I e § 1º), vindo a substituir os anteriores Orçamentos Plurianuais de Investimentos. A competência para remetê-lo ao Congresso Nacional é privativa do Presidente da República, pois, de acordo com o art.84, inciso XXIII, da CF, compete privativamente ao Presidente enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição. No seio do Parlamento, a proposta de Plano Plurianual poderá receber emendas apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde receberão parecer, que após votado na Comissão, será apreciado pelo Congresso Nacional na forma do Regimento Comum.

O Presidente da República poderá remeter mensagem ao Congresso Nacional, propondo modificações no Projeto de PPA, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta.

A lei que instituir o PPA estabelecerá, por gerações, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem assim aquelas relativas aos programas de duração continuada (mais de um exercício financeiro).

É, também, criação da Constituição de 1988. O Presidente da República deve enviar o projeto anual de LDO até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril). O Congresso Nacional deverá devolvê-lo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que não será interrompida sem a aprovação do projeto (art. 57, §2º da CF).

Constarão da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

-as metas e prioridades da administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente;

-as orientações a serem seguidas na elaboração do orçamento do exercício subsequente;

-os limites para elaboração das propostas orçamentárias de cada Poder;

-disposições relativas às despesas com pessoal (art.169 da CF);

-disposições relativas às alterações na legislação tributária;

-disposições relativas à administração da dívida pública; e

-política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO é o instrumento propugnado pela Constituição, para fazer transição entre o PPA (planejamento estratégico) e as leis orçamentárias anuais.

A Lei Orçamentária Anual contém, efetivamente, as peças orçamentárias. A Lei deve obedecer os seguintes princípios:

a) Unidade- O orçamento deve ser uno, cada esfera da Administração deve conter um orçamento que contenha suas receitas e despesas.(art 165 da CF)

b) Universalidade- o orçamento (uno) deve conter todas as receitas e despesas (art 3 da Lei 4.320/64).

c) Anualidade- O orçamento deve ser elaborado e autorizado para ser executado em período determinado de tempo (geralmente um ano).

d) Não vinculação dos impostos- os impostos não podem ser vinculados à uma despesa específica (inciso IV do art. 167 da CF).

e) Exclusividade- A Lei Orçamentária não deve conter matéria estranha ao Orçamento(art 165 da CF).

f) Especialização/ Especificação- Identificação de cada receita e despesa, de modo que não figurem de forma global.

g) Orçamento Bruto- Pugna pela utilização das rubricas de receitas e despesas pelos

seus valores brutos, sem deduções ou compensações.

h) Publicidade- Aplica-se a todos os atos administrativos, constitui uma das bases da Administração Pública (art. 37 da CF).

i) Equilíbrio- deve se construir um equilíbrio entre receitas e despesas, nos orçamentos brasileiros esse equilíbrio tem sido meramente formal e de caráter contábil, a LRF vem tentado torná-lo real(art. 167 da CF);

j) Programação- o orçamento deve ter o conteúdo e a forma de programas

### 3.3- Pontos Fortes do Sistema Orçamentário Brasileiro

O processo orçamentário brasileiro foi estruturado e os sistemas que o apóiam (SIAFI e SIDOR) foram desenvolvidos sob a ótica da contabilidade clássica e da lógica burocrática, nesse sentido foram construídos os principais pontos fortes do Sistema:

a) Confiabilidade sobre os dados e informações: com o SIAFI e o SIDOR se consegue efetivamente “rastrear” a aplicação de recursos e o processo decisório de elaboração do Orçamento no Executivo;

b) Segurança no processo de alocação de recursos financeiros: o atual Sistema, associado a uma rede bancária desenvolvida, possibilita com alto grau de confiança identificar o caminho e a destinação dos recursos financeiros;

c) Burocracia desenvolvida: já existem carreiras desenvolvidas nas áreas de orçamento, planejamento e finanças públicas (ao menos nas esferas Federal e Estadual), o que permite a condução de processos mais complexos nessas áreas.

De uma maneira geral, o processo orçamentário no Brasil gera uma boa estrutura de eficiência operacional e disciplina fiscal, apesar de alguns sérios problemas nos processos e nas estruturas de controle.

### 3.4- Pontos Fracos do Sistema Orçamentário Brasileiro

Os principais problemas do Sistema estão correlacionados com o seu nascedouro: a falta de preocupação com o gerencialismo e com a inserção de critérios amplos de transparência foram características próprias do Brasil no início da década de 80.

Como principais pontos fracos elencamos:

a) Linguagem e estrutura que não facilitam a implementação de boas condições de *accountability*;

b) Pouca preocupação com a inserção de critérios que permitam acompanhar os principais problemas de eficácia e efetividade das Ações do Governo (enfim, eficiência alocativa);

c) Ausência de mecanismos próximos de controle social;

d) Possibilidades de corrupção inseridas na forma de como o orçamento autorizativo está construído.

### 3.5- Lei de Responsabilidade Fiscal- Melhorias nos Processos de Disciplina Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/00) estabeleceu importantes critérios para que fosse implementada uma metodologia mais rígida no Processo Orçamentário visando

à implementação efetiva de um regime de disciplina fiscal agregada, nesse sentido destacamos:

- a) Estabelecimento obrigatório de metas de resultado fiscal;
- b) Obrigatoriedade de confrontação bimestral dos resultados obtidos com as metas estipuladas;
- c) Obrigatoriedade de estabelecimento de medidas restritivas para o atingimento das metas;
- d) Limites rígidos para o endividamento, principalmente nos governos subnacionais;
- e) Obrigatoriedade de verificação quadrimestral da situação da dívida, com as respectivas medidas para contê-la;
- f) Estabelecimento de regras de fim de mandato, com o objetivo de evitar o endividamento indevido durante as campanhas eleitorais e nos momentos imediatamente posteriores, comprometendo indevidamente os exercícios seguintes;
- g) Publicação bimestral da situação de arrecadação e despesas de cada ente federado, o que permite um maior grau de controle público.

No que tange à disciplina fiscal da União, alguns itens ainda restam com pouco controle:

- a) Os Restos a Pagar da União, que são lançados contra o “colchão de liquidez” e contra todas as disponibilidades do Tesouro (que, efetivamente, nem todas podem ser utilizadas), o que cria uma aparente situação de regularidade que efetivamente não é real (4);
- b) Estabelecimento de limites para estoque da dívida federal, a proposta foi encaminhada ao Senado mas nunca foi regulamentada (em grande parte por interesse do próprio Poder Executivo Federal). (5);
- c) Limitação dos possíveis resultados negativos produzidos pelo Banco Central (6).

Enfim, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu critérios bastante consistentes de disciplina fiscal agregada ao sistema, no que pese, ainda, ser necessário alguns aperfeiçoamentos, porém não se pode atribuir a ela responsabilidades sobre dimensões que não eram o seu foco como: preocupações sobre a alocação eficiente, avaliação de políticas públicas ou combate à corrupção.

#### IV- PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO

Como vimos, o Processo Orçamentário Brasileiro possui pontos fortes e fracos nas suas fases (planejamento, execução e controle) e nas suas dimensões (transparência e participação, eficiência alocativa, eficiência operacional e disciplina fiscal), nesse contexto apresentamos sugestões para melhoria do Sistema.

Na dimensão da disciplina fiscal, podemos enumerar como sugestões para a melhoria do processo:

- a) estabelecer que os Restos a Pagar só possam ser passados de um exercício para o outro com a efetiva cobertura de disponibilidade financeira;
- b) Criar um limite para os possíveis prejuízos imputáveis pelo Banco Central, que ao ser ultrapassado, automaticamente gere audiência pública no Congresso Nacional para que o presidente do Banco venha se justificar;
- c) Estabelecimento de montante global da dívida para a União;
- d) Mudança na metodologia de cálculo do superávit primário que contemple as receitas e despesas do exercício e desonere os investimentos das estatais independentes.

A dimensão transparência e participação é considerada a mais difícil de ser trabalhada, uma vez que envolve fortes traços culturais e estruturas de poder enraizadas, assim as medidas que são propostas envolvem o desenvolvimento de questões estruturais para a transparência e educacionais para

a participação:

- a) simplificação dos relatórios e das prestações de contas, inserindo critérios de desempenho;
- b) aumentar a participação em fóruns de consulta sobre o PPA e sobre a Lei Orçamentária;
- c) aumento das informações a serem colocadas a disposição dos cidadãos, principalmente sobre cumprimento de metas, custos e qualidade de gestão;

Como sugestões para melhoria das questões relativas a eficiência alocativa podemos enumerar:

- a) construção e efetivo acompanhamento de indicadores de desempenho e suas respectivas séries históricas;
- b) aferição dos resultados com base em indicadores de eficiência e eficácia das atividades utilizando-se, inclusive de *benchmarking*;
- c) construção efetiva de planos estratégicos e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social nesses processos de discussão.

Com relação à melhoria dos mecanismos de eficiência operacional do Sistema Orçamentário podemos enunciar alguns critérios:

- a) atrelar a liberação de recursos orçamentários/financeiros ao cumprimento de metas físicas;
- b) flexibilizar aplicações de determinados recursos, mediante atingimento de metas de qualidade na aplicação da despesa;
- c) efetiva implementação de centros de custos;
- d) construção de indicadores de economicidade e programas de melhoria operacional com base em custos;
- e) adoção de critérios e metodologias internacionalmente aceitas para a Auditoria do Setor Público;
- f) aperfeiçoamento e controle dos processos decisórios desenvolvidos pelo Sistema de fiscalização da administração pública.

## V- CONCLUSÕES

O Processo Orçamentário Brasileiro sofreu várias e profundas alterações nos últimos vinte anos. Atingiu bons indicadores em algumas dimensões, mais especificamente disciplina fiscal e eficiência operacional do sistema, conforme reconhecido em análise procedida por técnicos do Fundo Monetário Internacional, no fim de 2002 (7).

Porém as dimensões que garantem efetivamente a eficiência administrativa e a eficácia das políticas públicas ainda carecem de muito desenvolvimento, em específico eficiência alocativa e participação/transparência.

Enfim, o modelo atual garante um modelo que leva ao equilíbrio fiscal e a efetiva aplicação de recursos, porém não garante a qualidade da aplicação dos recursos, o grande desafio das próximas reformas é exatamente produzir esse ganho qualitativo no processo.

## NOTAS

- (1) Palestra Ministrada no Rio de Janeiro e organizada pela UERJ em 10 de setembro de 2001, consolidada nos anais da Revista Internacional de Estudos Políticos
- (2) Ver SCHICK, Allen. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Nova York: World Bank, 1999.
- (3) O atual sistema utilizado no Brasil é misto, de caixa para as receitas e de competência para as despesas. Porém a situação anoma-la gerada pela contabilização dos restos a pagar, onde se apropria a despesa no ano e só se efetua o pagamento no exercício seguinte, gera sérios problemas financeiros em virtude da metodologia adotada para o cálculo de superávit financeiro estipulada pelo FMI, que obriga a utilização do regime de caixa. Isso leva a grande maioria dos gestores a inscrever um volume excessivamente grande de despesas em restos a pagar de um ano (para melhorar o resultado primário daquele ano) e comprometer o resultado financeiro do ano seguinte.
- (4) Esse fato efetivamente aconteceu no fim do ano de 2002, quando se lançou R\$ 20 bilhões contra os estoques de liquidez do Tesouro (R\$ 85 bilhões) e se justificou dizendo que havia excesso de recursos para pagamento. Porém esses recursos pertenciam ou ao colchão de liquidez ou a fontes vinculadas, o que gerou ao contingenciamento.
- (5) Atualmente, o que ainda está vigindo é a Resolução n.º 96/89.
- (6) Hoje a LRF obriga que os resultados sejam lançados contra o Tesouro semestralmente, mas não cria provisões ou limites de autorização prévia ou mecanismos intermediários de verificação ( o que representa verdadeiro “cheque em branco” para o Banco Central)

## BIBLIOGRAFIA

- ALÉM, Ana Cláudia e Outros, *Finanças Públicas*, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.
- BITTENCOURT, Sidney, *A Nova Lei de Responsabilidade Fiscal*, Rio de Janeiro : Temas & Idéias. 2001.
- BHEN, Roberth D. *O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accontability Democrática*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público, ano 49, número 4, out-dez/1998.
- BRASIL. *Transferência de Recursos e a LRF*. Brasília: TCU, 2000.
- BRASIL. *Constituição da república Federativa do Brasil*. Brasília: TCU, 2001.
- CORREIA, Arícia Fernandes e Outros. *Despesas de Pessoal- A Chave da Gestão Fiscal Responsável*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- CORE, Fabiano Garcia. *Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento*. Brasília: ENAP. 2001.
- FILELINE, Alfredo. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1991.
- FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editores, 1997.
- FMI. Brasil, *Relatório sobre a Avaliação dos Sistemas de Administração e Controles Financeiros do*

*País*. Nova York:FMI, 2002.

JUNIOR, Teixeira Machado e Outros. *A Lei 4.320 Comentada*, 27ª Edição. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

KOHAMA, Hélio. *Balanços Públicos*. São Paulo: Atlas, 1999.

MATIAS, Alberto Borges e Outros. *Administração Financeira Municipal*. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 18ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MIDGAL, Joel. *State Power and Social Forces*. Edimburg: Cambridge Comparative Politics, 1998.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho da e Outros. *Lei de Responsabilidade Fiscal- Abordagens Pontuais*. São Paulo: Del Rey, 2000.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PETREI, Humberto. *Presupuesto y Control*. Washington: BID, 1999.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio e Outros. *Contabilidade Pública*, 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSEN, Harvey S. *Public Finance*, 5ª Edição. Estados Unidos: Mac Grow Hill, 1998.

RUA, Maria das Graças. *O Estudo da Política- Tópicos Seleccionados*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1998

PINHEIRO, Vinicuis Carvalho. *Inflação, Poder e Processo Orçamentário no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público n.120, jan-abr 1996.

SCHICK, Allen. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Nova York: World Bank, 1999.

SILVA, Lino Martis. *Contabilidade Governamental*, 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 1996.

## RESENHA BIOGRÁFICA

**RENATO JORGE BROWN RIBEIRO** é mestre e doutorando em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/ FGV), especialista em Administração Financeira e Ciências Contábeis (FGV) e Políticas Públicas (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ) e Bacharel em Administração de Sistemas Públicos (Escola Naval). Atualmente é Consultor de Orçamentos do Senado Federal, foi Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Brasil), e ocupou a função de Diretor de Seleção e Treinamento, Diretor de Gestão Operacional e Diretor de Divisão de Fiscalização do TCU no Amapá. É professor na Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas, Universidade Cândido Mendes e professor visitante da Universidade Estácio de Sá. Tem vários artigos publicados no campo da Administração Pública.

Endereço: CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS DO SENADO FEDERAL- Senado Federal- Anexo I, 25º andar, Esplanada dos Ministérios –Brasília- Distrito Federal

e-mail: rjbrown@senado.gov.br

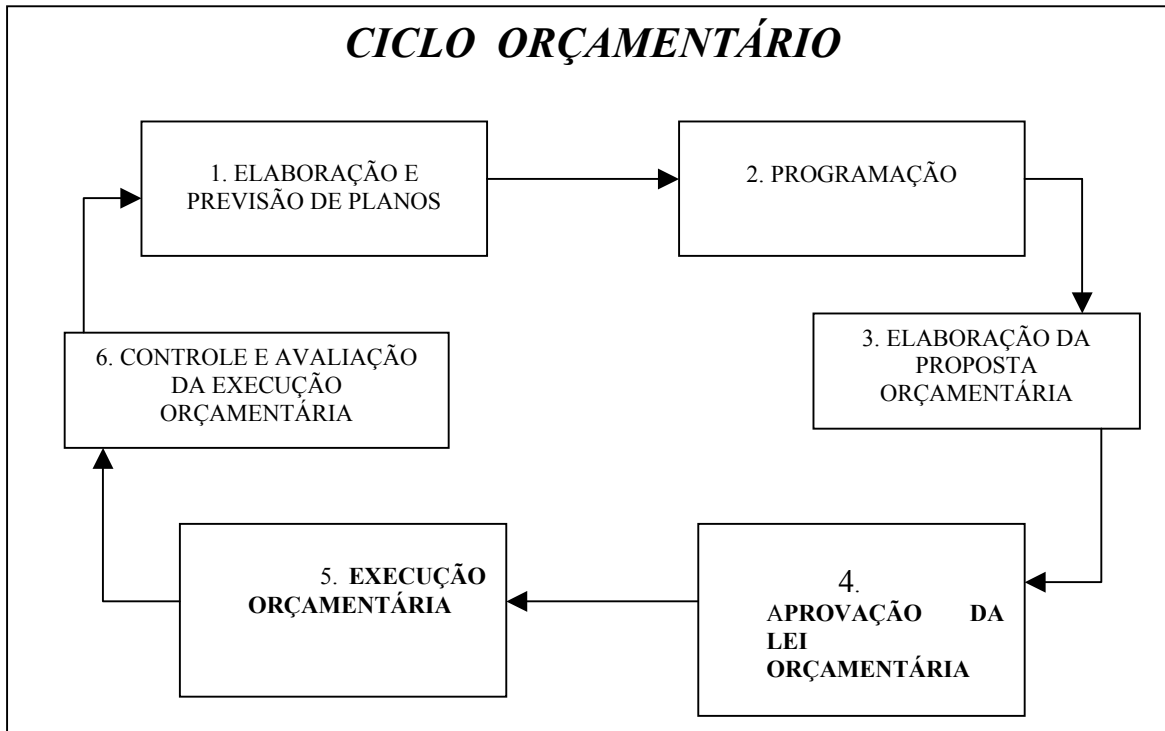
TEL- 55-21-2567-9136/ 9242-6991

**QUADROS E TABELAS**

**Quadro 1**  
**Orçamento Tradicional x Orçamento Programa**

<b>ORÇAMENTO TRADICIONAL</b>	<b>ORÇAMENTO PROGRAMA</b>
O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação	O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e funções executivas do governo
A alocação de recursos visa à aquisição de meios	A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas
As decisões orçamentárias são baseadas nas necessidades das unidades do governo	As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis
Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades do governo	Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício
A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão	A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de Planejamento
Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos (pessoal, material, etc)	Principais critérios classificatórios: funcional e programático
Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados	Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados
O controle visa avaliar a honestidade dos agentes e a legalidade dos atos	O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais

**Quadro 2**  
**Ciclo Orçamentário**



**Quadro 3**  
**Estrutura do Sistema Orçamentária**

