

*Biblioteca* **ENAP**

**Relatório Interno de Pesquisa**

**Avaliação da Reforma Orçamentária  
de 1988.**

**Paulo Carlos Du Pin Calmon**

---

**DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS - Nº 01/95**

---

**DATA: Março/95** AUTOR: Paulo Carlos du Pin Calmon ♦**TÍTULO: Avaliação da Reforma Orçamentária de 1988**

---

♦ *Consultor*

---

## 1 - Introdução\*

A reforma orçamentária de 1988, implementada pela nova Constituição, teve como objetivo fundamental criar bases para a geração de políticas fiscais consistentes, dentro de um ambiente democrático. Com esse intuito, foi ampliado o poder do Congresso de interferir no processo orçamentário, assim como foram criados novos instrumentos para disciplinar essa intervenção.<sup>1</sup>

Passados sete anos da sua implementação, pode-se dizer que a reforma orçamentária não atingiu os objetivos colimados. A participação do Congresso no processo orçamentário tem ocorrido de forma desordenada. Na verdade, ao longo desse período, multiplicaram-se os escândalos envolvendo o orçamento, gerando uma enorme desconfiança sobre a capacidade do Congresso em intervir, de forma responsável, na condução das finanças públicas. Além disso, e talvez mais grave é o fato de que o arranjo institucional gerado, a partir da Carta de 1988, não criou as bases para a cooperação entre os diversos participantes do jogo orçamentário, fazendo com que a corrosão inflacionária das despesas fosse o mecanismo utilizado para acomodar a demanda e a oferta de recursos públicos.

A incapacidade do novo processo orçamentário em gerar um acordo exequível sobre a alocação de recursos públicos tem sido especialmente danosa no período recente, quando se evidenciou a existência de uma grave crise fiscal. Por definição, a capacidade do governo de encontrar soluções para os problemas que afligem a sociedade é diretamente proporcional a sua habilidade de realocar recursos, seja através da taxaçoão, do gasto público, da regulaçoão da

---

\* Este trabalho é um dos produtos de um projeto maior de pesquisa desenvolvido na ENAP - "Articulaçoão entre o Executivo e o Legislativo: O Processo Orçamentário da Uniãoo" -, iniciado em 1994, que contou com a participaçoão, além do autor, de Maria Helena de Castro Santos (Coordenadora do Projeto - DEP/ENAP), Érica Mássimo Machado (Técnica da DEP/ENAP), Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha (Consultor), Vinícius Carvalho Pinheiro (Consultor) e com a colaboraçoão de Claudia Alessandra Tiburtino Neves, Rafael Liberal F. Santana, Mácio Segundo Monteiro e Genara Santos Guimarães Carvalho.

<sup>1</sup> Dentre esses novos instrumentos destacou-se a LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias, que permitiu ao Congresso determinar os parâmetros para a elaboraçoão da proposta orçamentária do Executivo

atividade produtiva ou da alienação do seu patrimônio. Se o processo orçamentário não é funcional, não existem instrumentos que ordenem a alocação de recursos públicos e, por consequência, a condução das reformas estruturais e o encaminhamento de soluções para a crise fiscal se tornam inviáveis.

O propósito deste artigo é o de apresentar, dentro de um contexto teórico mais abrangente, os primeiros resultados da pesquisa "Articulação entre o Executivo e o Legislativo: O Processo Orçamentário da União", em que se buscou contribuir para o debate sobre a reforma orçamentária de 1988.<sup>2</sup> Com tal objetivo, este artigo foi dividido em duas partes: na primeira examinam-se os aspectos normativos do processo orçamentário, visando gerar critérios que permitam sua avaliação; na segunda é feita a avaliação do processo criado pela reforma de 1988, enfatizando-se algumas das suas idiossincrasias.

## **2 - Bases normativas do processo orçamentário**

A discussão sobre as bases normativas do orçamento tem sido fundada em uma ótica puramente jurídica e contábil. Com base nesta perspectiva, o orçamento é tratado como um instrumento de controle administrativo e financeiro que deve possuir determinadas propriedades, tais como: periodicidade, unicidade, universalidade e exclusividade.

Já a discussão sobre as bases normativas dos processos de alocação de recursos tem sido fundada no paradigma Neoclássico da teoria econômica. Nesse contexto os processos de alocação de recursos são avaliados em função de um modelo teórico ideal, em que, na presença de uma matriz de preços relativos que reflita a escassez e as preferências da sociedade, a livre atuação das forças de mercado culminaria em eficiência alocativa.

Nem a abordagem fundada nos aspectos jurídicos e contábeis das finanças governamentais, nem o exame do processo alocativo a partir dos mecanismos de mercado, podem ser utilizados para examinar as características do processo orçamentário. A primeira abordagem reduz este processo ao seu aspecto puramente formal. Já a segunda, requer a existência, no setor público, de um sistema de preços que seja capaz de transmitir informações sobre escassez e a necessidade dos bens que são produzidos.

Faz-se necessário, então, que sejam criadas bases específicas para a avaliação do processo orçamentário. Com este propósito, decompôs-se o processo orçamentário em duas fases distintas. A primeira envolve o processo de agregação das preferências da sociedade no que se

---

<sup>2</sup> Cabe dizer que a pesquisa acima mencionada ainda está em andamento, sendo que o presente artigo apresenta apenas os seus primeiros resultados.



refere ao volume e a composição da receita e da despesa pública. Esse processo ocorre mediante um conjunto de decisões de caráter seqüencial envolvendo diversos setores do Executivo, o Congresso e vários grupos dentro da sociedade. Tal acordo é formalizado pela aprovação da Lei do Orçamento (LOA).

Ultimado o acordo sobre as fontes e o destino dos recursos públicos, inicia-se a segunda fase do processo, com a implementação da política orçamentária. Esta é feita a partir de um conjunto de instituições específicas, que apropriam recursos públicos entre os diversos programas governamentais.

A formulação e a implementação da política orçamentária caracterizam, assim, as diferentes fases do processo alocativo no setor público. Cabe indagar que propriedades deve possuir cada uma dessas fases.

### **2.1 - Sobre a formulação da política orçamentária:**

É durante a fase de formulação da política orçamentária que ocorre um amplo acordo sobre a origem e o destino dos recursos públicos. O setor público age como grande repassador de recursos dentro da sociedade. Como mencionado anteriormente, esse acordo deve ser negociado a partir do sistema político, visto que envolve, simultaneamente, questões relativas à eficiência alocativa e a equidade distributiva. Conseqüentemente, o orçamento é o resultado de um processo de agregação de preferências com base em um acordo fundado em argumentos de cunho técnico e político.

É de se supor que o processo orçamentário deva obedecer aos seguintes critérios:

a) *Representatividade* - Por representatividade, sugere-se que o processo orçamentário seja aberto e abrangente, no sentido de permitir que os diversos grupos interessados na condução da política fiscal tenham oportunidade de manifestar abertamente suas preferências. O impacto final da atuação desses grupos sobre o perfil de alocação de recursos deve resultar de um processo de livre competição e barganha, evitando-se que sejam cristalizadas vantagens para grupos específicos. Sugere-se, então, um processo de agregação de preferências que seja ao mesmo tempo competitivo, pluralista e participativo. Se dividíssemos os participantes do processo orçamentário em duas grandes categorias, os guardiães do Tesouro e os advogados dos gastos em programas específicos, o processo orçamentário deveria proporcionar os meios para que houvesse a livre atuação e a competição entre esses grupos.



b) *Consistência* - A política orçamentária, formulada através de um processo representativo, deve gerar um programa de gastos que seja compatível com os principais objetivos de política econômica e social, com a disponibilidade de recursos e com os programas plurianuais de investimento. Para tanto, impõem-se limites para a expansão de gastos e receitas, limites esses que possibilitem que o acordo orçamentário resulte em ações que contribuam para a governabilidade da nação.

c) *Efetividade* - O orçamento deve ser efetivo, no sentido de que devam existir bases para que seja gerado um acordo sobre a alocação de recursos em tempo hábil e que, uma vez firmado, este acordo seja implementado na sua plenitude. Sem tais garantias o processo perde a credibilidade e as partes envolvidas não estarão dispostas a negociar. Requer-se, para tanto, que exista um calendário definido para as negociações e uma grande sincronia entre as fases de formulação e implementação do processo orçamentário.

## **2.2 - Sobre a implementação da política orçamentária**

Durante a implementação do orçamento, cabe ao Tesouro administrar a liberação dos recursos para que os diversos órgãos executem os programas previstos no orçamento. Tanto o processo de liberação de verbas quanto o processo de produção de bens e serviços devem ser baseados num sistema contínuo de avaliação e geração de informações, que possa permitir o acompanhamento das atividades governamentais. O sistema de implementação deve, então, possuir as seguintes características:

a) *Eficiência* - Durante a implementação do orçamento, a política de gastos governamentais implica na seleção, aquisição e contratação de bens e serviços produzidos no setor público e na iniciativa privada. Essas atividades deverão ocorrer num ambiente que desestimule o desperdício e fomente a eficiência alocativa.

b) *Eficácia* - É desejável que a implementação da política orçamentária seja eficaz, no sentido de que os objetivos colimados no acordo orçamentário sejam alcançados de forma efetiva.

c) *Transparência* - Transparência implica na existência de um sistema descentralizado e aberto de informações sobre as políticas públicas que estão sendo implementadas. Esse sistema tem um papel fundamental dentro do processo orçamentário, porque é através dele que serão colhidos os subsídios que permitirão decidir sobre a alocação de recursos. Esta é a razão por que o exercício sistemático da avaliação desempenha um papel semelhante ao do sistema de preços numa economia de mercado, visto que permite que sejam sinalizados aos gestores de políticas públicas informações sobre escassez e as preferências da sociedade. Além disso, a transparência reduz a assimetria de informações existente entre os gestores das políticas públicas e os financiadores da

mesma, desestimulando o comportamento oportunista do burocrata e incentivando a eficiência alocativa nas políticas públicas.

### **3 - Avaliação da reforma orçamentária de 1988**

O primeiro conjunto de questões que surgem sobre a reforma orçamentária de 1988 refere-se a sua capacidade de gerar um processo alocativo em que sejam respeitados, durante a fase de formação da política alocativa do setor público, os princípios de representatividade, consistência e efetividade. Posteriormente, cabe avaliar se sua implementação fomenta a eficiência e eficácia alocativa, assim como a transparência das atividades governamentais.

#### **3.1 - A formulação da política orçamentária após a reforma de 1988**

O trabalho de Paulo Eduardo Rocha<sup>3</sup> mostra que, mesmo em períodos formalmente democráticos, o processo orçamentário revela traços excludentes e autoritários do Estado brasileiro, geralmente traduzidos na preponderância do Executivo nesse processo. Em outras palavras, a evolução do sistema político no Brasil, através dos seus diferentes arranjos constitucionais, atribuiu ao Legislativo um papel acessório na formulação da política de gastos governamentais. De fato, segundo Rocha, mesmo nos períodos de abertura à participação do Poder Legislativo, esta ou se restringe a expressar a disputa de elites oligárquicas - como durante o Império e a República Velha - ou conforma-se e é limitada pelo discurso racionalizador do processo orçamentário - como no período democrático entre a Constituição de 1946 e o golpe militar de 1964.

A reforma orçamentária de 1988 tentou reverter essa tradição. Em comparação com a Carta de 1967, ocorreram transformações significativas no papel do Congresso, ampliando-se, consideravelmente, a sua competência de modificar a proposta do Executivo. Na verdade, aqueles que preconizaram a reforma consideravam como um dos objetivos fundamentais da mesma "recuperar, de modo ordenado, a participação do Poder Legislativo no processo decisório."<sup>4</sup> No seu novo papel, o Congresso passa a ter ingerência sobre as três leis que formam a política orçamentária: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

---

<sup>3</sup> Paulo Eduardo N. de M. Rocha, *O Processo Orçamentário no Brasil: Racionalização e Autoritarismo*, ENAP, Brasília, 1995.

<sup>4</sup> Waldemar Giomi e José Afonso, *A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração*. IPEA, Brasília, 1992.

Para examinar as propostas de lei encaminhadas pelo Executivo, a Comissão Mista de Orçamento (CMO) foi ampliada, passando a ser composta por um número variável de congressistas, girando entre 60 e 120 membros no período pós-1988.

A reforma de 1988 manteve, assim, o modelo centralizador de tramitação da matéria orçamentária no Congresso, adotado nas constituições anteriores. A CMO permaneceu sendo o núcleo ao redor do qual tem orbitado toda a discussão sobre matéria orçamentária. Portanto, examinar a representatividade, consistência e efetividade do processo de formação da política orçamentária, instaurado pela reforma de 1988, implica em avaliar o desempenho da CMO nesse processo.

O trabalho de Paulo Rocha e Érica Machado descreve as várias etapas do circuito decisório envolvendo o processo orçamentário<sup>5</sup>. O quadro 1 apresenta, de forma esquemática, as etapas do que pode ser caracterizado como o circuito orçamentário ampliado, que inclui, além da atuação da CMO, a formulação da proposta orçamentária dentro do Executivo e a execução da mesma pelo Ministério da Fazenda.

---

<sup>5</sup> Paulo Eduardo N. de M. Rocha e Érica Máximo Machado, *O Orçamento da União: Circuito Decisório*, ENAP, Brasília, 1995.



Quadro 1  
Processo Orçamentário: Circuito Ampliado

<b>Etapas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Competência</b>
Propostas do Executivo	Compatibilização das propostas dos órgãos setoriais. Compatibilização com os macro objetivos de política fiscal.	SOF/SEPLAN
Formação da CMO	Indicação do presidente e relatores da CMO pela Mesa a partir de acordo entre as lideranças partidárias. Definição dos membros da CMO pelas lideranças partidárias.	Lideranças institucionais e partidárias
LDO	Fixa parâmetros para a formulação do projeto da LOA (PLOA).	CMO
LOA	Parecer preliminar do relator-geral fixa critérios para apreciação de emendas. Emendas podem ser individuais ou coletivas (partido, bancada estadual ou comissão permanente). Limite de emendas que podem ser apresentadas por congressista é variável. Mérito das emendas é apreciado a partir de regras fixadas por acordos políticos pouco transparentes. Relatório final enviado ao plenário para votação.	CMO
Créditos Adicionais e Execução do Orçamento	Modifica o perfil de alocação de recursos preconizado no orçamento (caráter autorizativo do orçamento); Processo tem menos visibilidade que a aprovação da LOA; Créditos são liberados de forma fragmentada, agregando as propostas de diversos órgãos.	SOF/SEPLAN E STN/MINIFAZ

Embora não seja o propósito desse trabalho deter-se na descrição de cada uma das fases do circuito decisório, cabe destacar quatro momentos desse circuito em que se manifesta a natureza do processo orçamentário em termos de representatividade, consistência e efetividade.

O primeiro momento refere-se ao processo de indicação e seleção dos membros e da direção da CMO. Como nas demais comissões legislativas do Congresso Nacional, esse processo é controlado pela liderança das duas Casas, a chamada Mesa, e guarda o princípio de proporcionalidade partidária. Na prática, a seleção é resultado de um acirrado processo de disputa inter e intra partidária que resultou na elevação sistemática do número de membros da CMO. Tal tendência reverteu-se apenas no período pós-1993, em decorrência das constantes denúncias de corrupção no Congresso.

Paralelamente, foi determinado um limite máximo de permanência dos congressistas na CMO, fixado em dois anos, guardado o princípio de renovação de 50% da Comissão anualmente. Se por um lado tal limitação inibe o comportamento oportunista resultante da monopolização das

decisões sobre gastos públicos, por outro restringe a negociação de acordos intertemporais e a especialização, por parte dos congressistas, em assuntos relativos a matéria orçamentária

De maneira geral, o processo de composição da CMO acompanha as idiosincrasias da atividade legislativa no Brasil, onde coexistem um sistema de comissões ineficaz e um acirrado controle institucional sobre o comportamento dos congressistas, por parte da Mesa e das lideranças partidárias. O resultado desses controles é a inibição das iniciativas de caráter individual que possam desagradar líderes institucionais ou partidários, comprometendo as chances dos congressistas de obter posições de maior relevância dentro do seu partido ou do Congresso. Essa restrição ao *political entrepreneurship*, compromete, de forma significativa, a representatividade do processo orçamentário.

O segundo momento relevante do circuito orçamentário, refere-se ao processo de encaminhamento de emendas individuais ou coletivas à proposta do Executivo. Embora as regras que regem esse processo sejam extremamente variáveis, elas tem consistentemente resultado em uma multiplicidade de propostas de emenda ao orçamento. O propósito e o conteúdo dessas emendas é variável, mas de maneira geral, obedecem a interesses de caráter puramente paroquial, perpetuando a ação clientelística no Congresso. Em outras palavras, as emendas raramente são geradas a partir da reflexão ou análise da política social e econômica que vem sendo implementada. O resultado é que as propostas de revisão do projeto da LOA não possuem consistência, formando um emaranhado desordenado que, em 1993, chegou a alcançar um total de 76.114 emendas.<sup>6</sup>

O terceiro momento ocorre durante a deliberação sobre esse enorme conjunto de emendas. Estas são apreciadas por um conjunto de relatores adjuntos, escolhidos pela presidência da comissão. O parecer de tais relatores deve obedecer a critérios gerais fixados pelo relator geral da CMO. No entanto, é óbvio que esses relatores não dispõem do tempo ou dos recursos necessários para analisar o mérito de cada uma das emendas propostas. Adotam-se critérios simplificadores em que se avaliam as emendas mediante bases pouco objetivas, que valorizam muito mais a densidade política de quem as propõe, do que o mérito da matéria proposta, levando à formação de acordos políticos sigilosos, parte de um processo decisório hermético, pouco transparente e quase sempre extremamente confuso.

Finalmente num quarto momento, o relator-geral elabora o relatório final que será votado na CMO e encaminhado ao plenário para votação. Os mesmos problemas de representatividade e consistência ocorrem também nessa fase. O resultado final, como descrito por Rocha e Machado, é um processo de agregação de preferências em que, sob o estrito controle de alguns congressistas,

---

<sup>6</sup> Permanece como uma área promissora de pesquisa a análise do conteúdo dessas emendas e da dinâmica do processo de apreciação das mesmas



delibera-se sobre milhares de emendas ao orçamento sem haver um maior aprofundamento no debate dos rumos da política de gastos governamentais.

Em suma, tanto o processo de seleção dos membros da CMO, quanto a escolha dos relatores e a composição dos relatórios parciais, ocorre através de um processo fechado, em que a participação da sociedade é relegada a segundo plano. O resultado desse processo é um perfil de alocação de recursos formado a partir da ação desordenada de muitos e consolidado a partir da ação arbitrária de poucos.

Dadas essas limitações pode-se afirmar que a reforma de 1988 estimula a formação de acordos políticos pouco transparentes, incentiva a ação dos *lobbies* e grupos de pressão e reduz a atuação do congressista ao papel de *vereador federal*, representante dos interesses paroquiais de seu estado ou município.

O contexto institucional gerado pela reforma de 1988 não limita apenas a representatividade e a consistência do processo orçamentário, mas também a sua efetividade. Um acordo firmado a partir de regras de caráter quase que aleatório, e negociado secretamente nos corredores do Congresso, desperta a desconfiança não só da população mas também da burocracia no setor público. Sendo assim, gerou-se um processo orçamentário cujo resultado final carece de credibilidade e é considerado não exequível. Além disso, a reforma de 1988 manteve o Congresso desprovido de instrumentos que permitam acompanhar as ações do governo no que tange a execução orçamentária.

### **3.2 - A implementação da política orçamentária após a reforma de 1988**

Na seção anterior procurou-se demonstrar que a reforma de 1988 gerou distorções no processo de formação da política de alocação de recursos no setor público. Nesta seção evidencia-se a existência de distorções também durante o processo de implementação da política orçamentária. A base dessa evidência é o trabalho de Vinícius Pinheiro<sup>7</sup>, que demonstra como a inflação tem sido sistematicamente utilizada como instrumento para mitigar os conflitos gerados durante o processo de alocação de recursos.

Segundo Pinheiro, a funcionalidade da inflação se manifesta em decorrência do ônus gerado pela expansão da receita vinculada, principalmente para educação e transferência intergovernamentais, e os crescentes gastos com o serviço da dívida interna. Tal expansão provocaria o *crowding-out* das demais despesas públicas, acirrando o conflito interburocrático pelo recursos orçamentários remanescentes. A acomodação desse conflito se daria através do contingenciamento na liberação dos recursos por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, qu

<sup>7</sup> Vinícius Carvalho Pinheiro, *Inflação, Poder e Processo Decisório no Brasil pós 1988*, ENAP, Brasília, 1994



reduziria o valor real da despesa orçamentária e permitiria a consecução das metas de contenção do déficit público.<sup>8</sup>

**Quadro 2**  
**Orçamento da União - Receita**  
**Recursos do Tesouro**  
(% do PIB)

Receita	1992	1993	1994
1.Receitas Correntes	18.59	16.68	20.84
2.Receitas de Capital	3.61	4.62	4.81
3.Receita do POOC*	0.46	0.46	0.73
4.Operações de Crédito	21.78	21.64	39.61
<b>Total da Receita</b>	<b>44.44</b>	<b>43.40</b>	<b>65.99</b>

Fonte:SOF/SEPLAN

\* POOC - Programa de Operções Oficiais de Crédito

**Quadro 3**  
**Orçamento da União - Despesa**  
**Recursos do Tesouro**  
(% do PIB)

Despesa	1992	1993	1994
1.Pessoal e Encargos Sociais	4.08	4.35	4.99
2.Transf. Intergovernamentais.	3.14	3.07	3.68

<sup>8</sup> Aqui cabe mencionar que é lugar comum na literatura sobre finanças públicas no Brasil o argumento de que o crescente volume de despesas vinculadas “engessa” o orçamento, dificultando a administração racional dos recursos públicos. Tal interpretação deve ser tratada com cautela porque pressupõe a existência de um processo orçamentário estruturado e um sistema de alocação de verbas públicas eficiente e representativo. Há mais de 30 anos James Buchanan, recebedor do prêmio Nobel em economia, demonstrou que a questão da vinculação de receitas poderia ser tratada como uma forma eficaz de deter o comportamento oportunista (*rent-seeker*) dentro do setor público. Infelizmente este trabalho, e a vasta literatura dele derivada, teve pouca repercussão na América Latina, marcada pelo otimismo gerado pela visão do Estado Planejador/Desenvolvimentista e de uma certa versão do que seria o Orçamento por Programas. Veja James Buchanan, “The Economics of Earmarked Taxes”, *Journal of Political Economy* 71 (October 1963): 457-69.

3.Contrap.de Emp.Externos	0.07	0.09	0.22
4.Seguridade Social	4.26	4.61	3.90
5.Programa de Ref.Agrária	0.01	0.23	0.13
6.Investimentos	1.14	1.22	1.36
7.Demais Itens de Despesa	3.42	7.24	7.07
8.Reserva de Contigência			0.36
9.POOC*	9.40	0.59	12.03
10.Serviço da Dívida	18.91	22.00	32.25
<b>Total da Despesa</b>	<b>44.44</b>	<b>43.40</b>	<b>65.99</b>

Fonte:SOF/SEPLAN

\*POOC - Programa de Operações Oficiais de Crédito

Os quadros 2 e 3 demonstram que há uma certa coerência na caracterização da evolução das finanças públicas contida no trabalho de Pinheiro. O quadro 3, por exemplo, evidencia que houve uma expansão considerável dos recursos do Tesouro destinados para o Programa de Operações Oficiais de Crédito (POOC) e para o serviço da dívida interna e externa. No entanto, pode-se argumentar que grande parte desses recursos, orçados em 44% do PIB previsto para 1994, seriam financiados por receitas de operações de crédito, orçadas em 40% do PIB. Por outro lado, esperava-se que o crescimento das despesas com pessoal e transferências intergovernamentais, seria mais do que compensado pela expansão das receitas correntes, o que, em princípio, indicaria que a pressão oriunda desses itens não deveria comprometer o desempenho das finanças governamentais.

Não obstante, como é de praxe na política orçamentária brasileira, diferenças consideráveis ocorreram entre o que foi previsto no orçamento e o que foi efetivamente realizado. O Tesouro incorreu em déficits significativos ao longo do período examinado, e a compressão dos diversos itens através da estratégia de contingenciamento foi significativa. Pinheiro comprova essa dinâmica mediante a análise da despesa orçamentária a nível de função, quando se comprova a existência de discrepâncias muito significativas entre os gastos orçados e realizados. Tais discrepâncias ocorrem não apenas em termos do volume total de despesa previsto em cada função, mas também no que tange a sua distribuição.<sup>9</sup>

A estratégia de compressão das despesas públicas por via do contingenciamento somente se tornou factível porque o Executivo possui um notável grau de liberdade na execução da política

<sup>9</sup> Outra área promissora de pesquisa seria a caracterização mais detalhada dos efeitos do contingenciamento e a análise das suas implicações em termos da condução das políticas governamentais.



orçamentária, em decorrência da falta de credibilidade da LOA, do seu caráter meramente autorizativo e da carência de instrumentos que permitam ao Legislativo acompanhar a execução do Tesouro.<sup>10</sup>

Se a reforma de 1988 gera um processo decisório marcado pelo sigilo e arbitrariedade, semelhantes características prevalecem também ao longo da implementação da política orçamentária. Há, no entanto, no decurso dessa fase, um deslocamento do eixo central de decisão, que sai do âmbito da CMO e passa a localizar-se nas salas de espera e nos gabinetes do Executivo. O resultado é que se por um lado a política orçamentária aparentemente ganha em termos de eficácia, embora os objetivos de contenção do déficit não sejam aqueles preconizado pelo Legislativo, por outro lado, perde-se, e muito, em transparência.

Como mencionado no início deste trabalho, uma política orçamentária pouco transparente dificulta a avaliação da ação governamental, o que é elemento crucial do processo de alocação de recursos no setor público. Sem uma avaliação contínua, o governo carece de sinais sobre preferências e escassez e é, portanto, incapaz de gerar eficiência alocativa, auferir o desempenho dos vários setores do governo e combater de forma efetiva a corrupção. Consequentemente, a perda de transparência da política orçamentária e a decorrente ausência de um sistema de avaliação em detrimento de um maior grau de liberdade no controle do déficit público é, na verdade, uma distorção grave do processo orçamentário que compromete a eficiência e a efetividade dos gastos públicos e da própria política governamental.<sup>11</sup>

#### 4 - Conclusão

É importante dizer que a tentativa de avaliar a reforma de 1988 de um ponto de vista normativo, não implica necessariamente em afirmar que exista um processo orçamentário ótimo. Na

---

<sup>10</sup> Cabe ressaltar que o regulamento da CMO dispõe, no seu artigo 28, inciso VIII, o estabelecimento, no âmbito da CMO, da Subcomissão de Acompanhamento e Fiscalização. Composta de 16 membros, a Subcomissão estaria incumbida apenas de “acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, analisar e avaliar as políticas econômicas, fiscal, previdenciária e monetária, incluindo a dívida pública interna e externa, programas e operações de crédito do Banco Central, votos do Conselho Monetário Nacional, privatização, tarifas públicas e matérias correlatas.” A perspectiva de que o acompanhamento de praticamente todos os aspectos da política econômica e social poderia ser exercido por uma subcomissão da CMO composta por apenas 16 membros é evidência clara de que os preconizadores da reforma de 1988 desprezavam os aspectos relativos à avaliação e ao acompanhamento das políticas governamentais.

<sup>11</sup> Indícios sobre a falta de transparência dos gastos governamentais são encontrados também pelo o exame da estrutura de contas da LOA e do Balanço Geral da União. Levantamento feito por Rafael Santana e Marcio Segundo evidencia a existência de significativas diferenças na estrutura taxonômica utilizada nesses dois documentos, indicando que a comparação entre gastos orçados e executados não é apenas difícil, mas muitas vezes impossível. Além disso, os pesquisadores demonstram que, mesmo quando compatíveis do ponto de vista classificatório, a comparação pode ser distorcida, já que os números do Balanço incluem transferências intragovernamentais, gerando dupla contagem nas contas relativas à aplicação das verbas.



verdade, como forma de agregação das preferências quanto aos gastos governamentais, o processo orçamentário tem um caráter intrinsecamente político, onde sempre irá prevalecer as preferências de alguns em detrimento da de outros.

Após o exame das propriedades do processo de formação e implementação da política orçamentária criado pela reforma de 1988 conclui-se que:

a) A reforma de 1988 falhou em recuperar de modo ordenado a participação do Legislativo no processo orçamentário. Embora o Congresso esteja participando de forma mais ativa nas decisões sobre alocação de recursos públicos, esta participação tem ocorrido de forma confusa, através de um processo obscuro e arbitrário, criando espaços para o comportamento oportunista e enormes distorções na condução da política fiscal.

b) A reforma de 1988 malogrou também a tentativa de modificar o eixo de decisão sobre a política orçamentária, mantendo o caráter autorizativo do orçamento e não provendo o Congresso de instrumentos capazes de acompanhar a execução da política fiscal.

c) Finalmente, e talvez mais grave, a reforma de 1988 fracassa na sua tentativa de gerar as bases institucionais para criação de uma política fiscal consistente e exequível. Acirraram-se os conflitos dentro do Executivo e entre este e o Legislativo, impossibilitando a formação de iniciativas de caráter cooperativo que possam produzir um acordo orçamentário consistente. O resultado é uma política orçamentária que carece de credibilidade e, portanto, incapaz de gerar uma âncora fiscal para o programa de estabilização ou mesmo bases seguras para um programa de reforma do estado.