



2. Novas Abordagens do Orçamento Público

3º Lugar

Danielle Assafin Vieira Souza Silva

Dimensões da Credibilidade do Orçamento Federal e Alternativas para a Melhoria do Processo Orçamentário da União: uma pesquisa exploratória junto às consultorias técnicas de orçamento da Câmara e do Senado Federal.

III Prêmio SOF de Monografias

Título

DIMENSÕES DA CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO FEDERAL E
ALTERNATIVAS PARA A MELHORIA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
DA UNIÃO: UMA PESQUISA EXPLORATÓRIA JUNTO ÀS
CONSULTORIAS TÉCNICAS DE ORÇAMENTO DA CÂMARA E DO
SENADO FEDERAL

Tema

Novas Abordagens do Orçamento Público:
Os instrumentos de avaliação no processo orçamentário

Resumo da Monografia para o III Prêmio SOF de Monografias

Título

Dimensões da Credibilidade do Orçamento Federal e Alternativas para a Melhoria do Processo Orçamentário da União: uma pesquisa exploratória junto às consultorias técnicas da Câmara e do Senado Federal

Tema

Novas Abordagens do Orçamento Público:
Os instrumentos de avaliação no processo orçamentário

Esse trabalho apresenta os resultados dos esforços de pesquisa para verificar as ações de melhoria pelas quais o processo orçamentário da União pode obter maior credibilidade frente às diversas partes – planejadores públicos, parlamentares, gestores e sociedade. Para isso, foram delineadas duas frentes de pesquisa: a primeira, o desenho do conceito de credibilidade do orçamento público; a segunda, a identificação de possibilidades de melhoria do processo orçamentário da União na busca da sua maior credibilidade.

Ressaltam-se os aspectos metodológicos das entrevistas exploratórias e da pesquisa de campo. Foram entrevistados cinco profissionais referências na área de Orçamento Público. A pesquisa de campo, por sua vez, focou-se no universo das consultorias técnicas de orçamento da Câmara e do Senado Federal. 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*. As dimensões-chave que mais impactam na percepção da credibilidade da peça orçamentária foram *legalidade, verdade e transparência*. Já as três dimensões mais críticas, aquelas que mais afetam hoje

imagem do orçamento público como peça crível, são a *verdade*, a *certeza* (despesas discricionárias) e a *qualidade* do orçamento público. Essas dimensões críticas compõem os aspectos prioritários a serem sanados para a maior credibilidade orçamentária.

Outros resultados de pesquisa correspondem à identificação de iniciativas a ser tomadas pelo Congresso Nacional para aumentar a 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.

A pesquisa permitiu discutir o conceito de credibilidade orçamentária e explorar possibilidades de melhoria no orçamento público, contribuindo com avanços conceituais e práticos para uma gestão pública de mais qualidade, que melhor atenda aos cidadãos e à sociedade. Finalmente, a pesquisa propõe uma metodologia para a avaliação quantitativa dos aspectos subjetivos e de natureza qualitativa que compõem as dimensões da credibilidade orçamentária.

Palavras-chave: (1) Gestão Pública, (2) Credibilidade do Orçamento Público, (3) Melhoria do Processo Orçamentário

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Justificativa	1
1.2 Objetivos	2
1.3 Delimitação	2
1.4 Importância	3
1.5 Diretrizes da Pesquisa	4
2. O SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	6
3. RESULTADOS DE PESQUISA: EM BUSCA DA CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL	18
3.1 Metodologia	18
3.1.1 <i>Etapas</i>	18
3.1.2 <i>Método e procedimento para as entrevistas exploratórias</i>	20
3.1.3 <i>Método e procedimento para a pesquisa de opinião</i>	21
3.2 Problemática e Modelo De Análise.....	25
3.3 As Sete Dimensões do Orçamento Público	34
3.3.1 <i>Aspectos introdutórios</i>	34
3.3.2 <i>Verdade</i>	35
3.3.3 <i>Realidade</i>	37
3.3.4 <i>Legalidade</i>	38
3.3.5 <i>Certeza</i>	40
3.3.6 <i>Controle</i>	42
3.3.7 <i>Qualidade</i>	44
3.3.8 <i>Transparência</i>	45
3.3.9 <i>Aspectos de conclusão</i>	46
3.4 Possibilidades para a Melhoria do Processo Orçamentário pelo Congresso Nacional	50
3.4.1 <i>Aspectos introdutórios</i>	50
3.4.2 <i>Discutindo a função do Legislativo no orçamento público da União</i>	53
3.4.3 <i>Sugestões para melhoria</i>	55
3.4.4 <i>Aspectos de conclusão</i>	64
3.5 Análise das Informações	66
4. CONCLUSÃO	67
4.1 Impressões Gerais	67
4.2 Análise Crítica.....	68
4.3 Possíveis Desdobramentos	72
5. REFERÊNCIAS	74
ANEXO A. Roteiro para as entrevistas exploratórias	76
ANEXO B. Questionário de pesquisa junto às consultorias de orçamento	77

1. INTRODUÇÃO

1.1 Justificativa

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.

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).

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 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.

1.2 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário federal de forma a torná-lo um instrumento mais crível pelos representantes políticos, os gestores públicos, a sociedade e as demais partes interessadas.

São objetivos específicos da pesquisa os seguintes:

- 1) Refinar o conceito de credibilidade do orçamento público, determinando suas dimensões, bem como avaliando seu desempenho atual, para o caso da União.
- 2) Discutir a função do Poder Legislativo no processo orçamentário federal.
- 3) Propor soluções, no âmbito do Legislativo, para a melhoria do processo orçamentário da União, de forma a lhe conferir maior credibilidade orçamentária.

1.3 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.

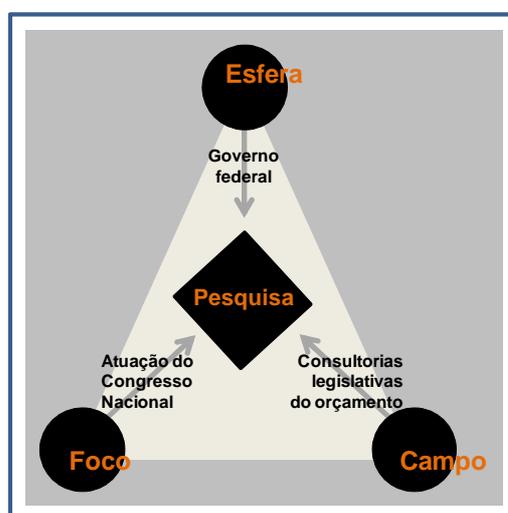


Figura 1. Vetores delimitadores da pesquisa (o autor, 2009)

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-crível, a atenção é dada à participação do Congresso Nacional na lei orçamentária, excluem-se dessa análise os outros poderes – o que não elimina o envolvimento de outros atores no conjunto de medidas propostas.

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.

1.4 Importância

Primeiramente, a pesquisa traz avanços conceituais sobre a credibilidade do orçamento público. Esse termo é frequentemente utilizado em textos técnicos, porém guardando diferentes significados. Assim, um importante benefício gerado pelo trabalho é a proposição de um conceito que abrange as diferentes dimensões que compõem a credibilidade orçamentária. Explicitando-as e descrevendo-as, é possível deixar evidente o que as diversas partes interessadas esperam do orçamento público.

Além disso, o trabalho mede, por uma metodologia explicitada, o desempenho do governo federal quanto aos atributos de credibilidade do orçamento público. Compreender o estágio atual de evolução do orçamento público é fundamental para perceber quais são os fatores críticos e que, por isso, merecem maior atenção para que sejam melhorados.

Outro benefício da pesquisa é o levantamento de sugestões de melhoria em defesa de um orçamento mais crível, oferecendo diretrizes ao Legislativo da União para futuras ações. Por se delimitar ao Congresso Nacional como ator para a melhoria do orçamento público federal, esse trabalho destaca sua importância para a política do país – algo relevante quando, num cenário de relativa descrença quanto à atuação parlamentar, corre-se o risco de se desvalorizar o Congresso, sem perceber sua função para a democracia.

Finalmente, a pesquisa propõe uma metodologia, para a avaliação quantitativa dos aspectos subjetivos e de natureza qualitativa que compõem as dimensões da credibilidade orçamentária. Eis um outro benefício gerado pela pesquisa. É possível utilizar a metodologia proposta para avaliar periodicamente o desempenho do orçamento da União, ou, ainda, mensurar o desempenho dos orçamentos públicos estaduais e municipais, assumindo para isso critérios, métodos, técnicas e ferramentas padronizados.

1.5 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 será 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 3.2 dessa dissertação, que dispõe sobre o modelo analítico da pesquisa.

2. 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 1 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 1. 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

	<p><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.</p>
<p>1939/1940/1949: 1ª, 2ª e 3ª Conferências de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários</p>	<p>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.</p>
<p>Anos 50: Estudos para a reforma orçamentária, tanto nacional, como internacionalmente</p>	<p>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.</p>
<p>Década de 60: Primeiras experiências reformistas do orçamento nos diversos níveis de governo (municipal, estadual e federal) em direção ao Orçamento-programa</p>	<p>A efervescência dos debates dos anos 50 impulsionou experiências de reforma orçamentária. Teixeira Machado¹ (apud GIACOMONI, 2009, p. 51) faz alusão especial aos casos do Rio Grande do Sul, Guanabara e Brasília em implementar o Orçamento-programa.</p>
<p>1964: Consolidação legal dos procedimentos orçamentários dos diversos níveis de governo</p>	<p>A <u>Lei nº 4.320</u> adotou a classificação econômica e a funcional das despesas. Como fala Teixeira Machado² (apud GIACOMONI, 2009, p. 51), apesar de não ter estabelecido formalmente as bases para a implementação do Orçamento-programa nos governos, a</p>

¹ 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.

² Idem.

	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 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 1, 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 (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento) (GIACOMONI, 2009, p. 160). Os elementos essenciais do Orçamento-programa, segundo o Giacomoni (idem, p. 162), são listados a seguir. A Figura 2 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.

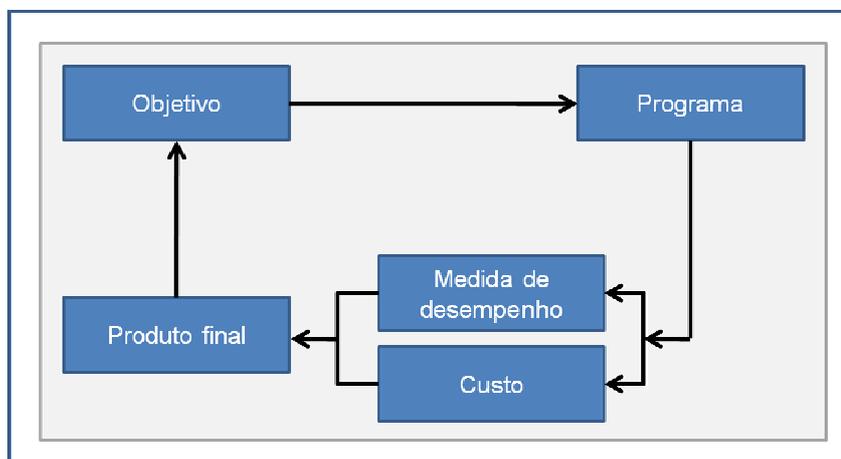


Figura 2. Principais componentes do Orçamento-programa (GIACOMONI, 2009, p. 163)

Os programas são, nesse contexto, elemento fundamental que sustenta esse modelo. Os 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 3.

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.

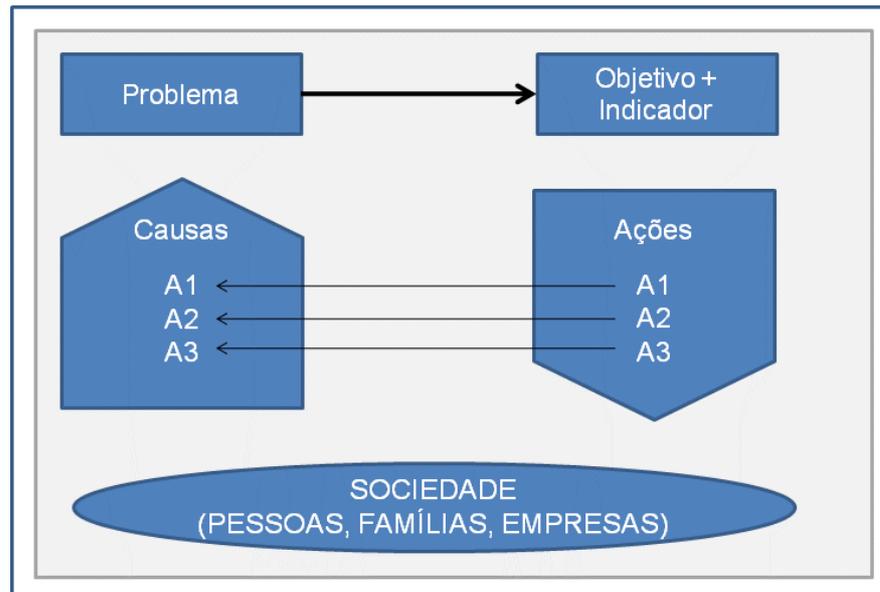


Figura 3. O programa orientado a resultado (ALBUQUERQUE ET AL, 2008, p. 154)

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 extragovernamentais, 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. Introduz 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 quais³:

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

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

³ 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.

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 firmamento 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. 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. 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 é apresentada na Figura 4.

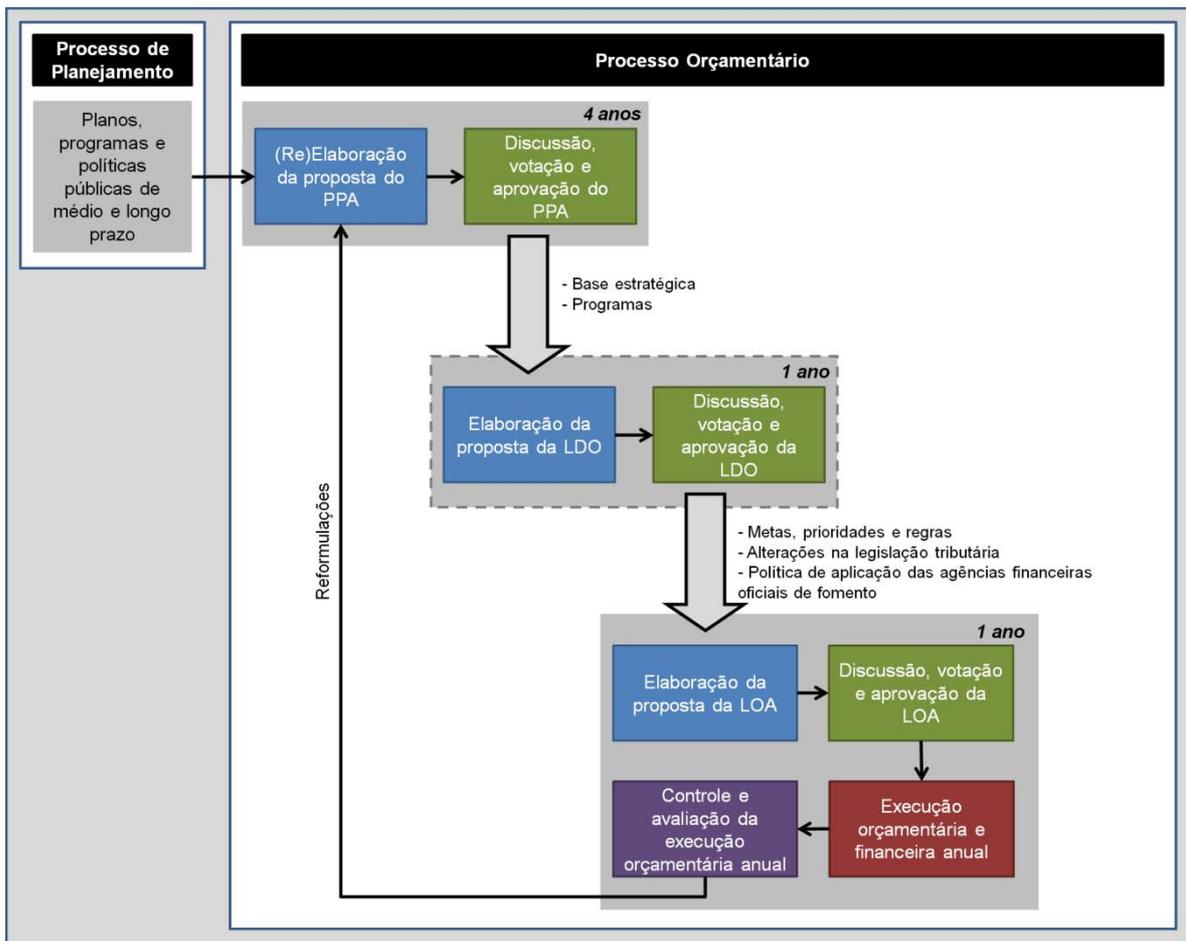


Figura 4. Desdobramento do ciclo orçamentário (Adaptado: Giacomoni, 2009; Sanches, 2006)

A Figura 4 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.

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

3.1 Metodologia

3.1.1 Etapas

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 semiestruturadas 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 o método e procedimento para as entrevistas exploratórias podem ser lidas no item 3.1.2 dessa dissertação.

Já a terceira etapa, “a problemática”, culmina na determinação do quadro teórico conceitual que fundamenta a construção do modelo de análise. 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. Para mais detalhes sobre a problemática, ver o item 3.2 dessa dissertação.

A quarta etapa, “a construção do modelo de análise” consiste na tradução das ideias 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 3.2 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 e sugestões mais viáveis e resolutivas para o aprimoramento do instrumento orçamentário.

Após, a quinta etapa, “a observação”, corresponde ao conjunto de operações de teste do modelo de análise, confrontando-o com dados observáveis. Adotando como estudo do caso o orçamento público federal, foram aplicados os questionários previamente elaborados junto às consultorias do orçamento de ambas as casas legislativas da União. Considerações mais detalhadas sobre o método e procedimento para essa pesquisa podem ser lidas no item 3.1.3 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 as considerações de ordem prática, enquadrando as impressões gerais e a análise crítica sobre a execução do trabalho e suas possíveis aplicabilidades, apresentando também outros possíveis temas de pesquisa.

3.1.2 Método e procedimento para as entrevistas exploratórias

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.

Quanto ao 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.

Quanto ao período de campo, foram realizadas entrevistas diárias, ocasionalmente mais de uma por dia, entre as datas de 23 e 27 de junho de 2009.

Quanto ao 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.

Quanto ao 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.

Para a coleta dos dados, as entrevistas foram gravadas, sempre com autorização prévia 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.

Quanto ao instrumento de pesquisa, foi elaborado um roteiro aberto de entrevista (ANEXO A. 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.

3.1.3 Método e procedimento para a pesquisa de opinião

O objetivo da pesquisa quantitativa foi obter a opinião consolidada 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.

Quanto ao local de aplicação, 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.

Quanto ao 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, em 2009.

Quanto ao universo de pesquisa, a população investigada são os consultores do orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que totalizam 60 profissionais.

Quanto à amostra colhida, 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).

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 5. 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 anteposto 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%.

Quanto à 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.

Quanto ao instrumento de pesquisa, foi elaborado um questionário estruturado, com predomínio de questões fechadas e de autopreenchimento (ANEXO B. 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.

3.2 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 Giacomoni⁴, o orçamento tem credibilidade se todas as despesas 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 Giacomoni⁵, realmente acontece. Para ele, excluem-se dessa definição outras possíveis dimensões da credibilidade do orçamento público.

Hélio Tollini⁶, 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

⁴ Entrevista pessoal concedida em 23 de junho de 2009.

⁵ Idem.

⁶ Entrevista pessoal concedida em 24 de junho de 2009.

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 Tollini⁷, 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 Tollini⁸, respeitada a realidade fiscal do Brasil, a credibilidade do orçamento público de 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. Tollini⁹ 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. Palmeira¹⁰, Fernando Moutinho¹¹ e Osvaldo M. Sanches¹². Ambos os primeiros discutem a 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. Sanches¹³, por sua vez, aponta a forma pela qual são apresentados os programas de governo, que deveriam, pelo menos para os grandes

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009.

¹¹ Entrevista pessoal concedida em 26 de junho de 2009.

¹² Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009

¹³ Idem.

empreendimentos, ter o nível de especificação adequado, reforçando o comprometimento do gestor com o planejamento prévio das ações. Dalmo¹⁴ 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, Sanches¹⁵ 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.

Dalmo¹⁶ 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.

Às 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

¹⁴ Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009.

¹⁵ Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009.

¹⁶ Entrevista pessoal concedida em 25 de junho de 2009.

modelo analítico proposto para a realização da pesquisa.

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 6 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.

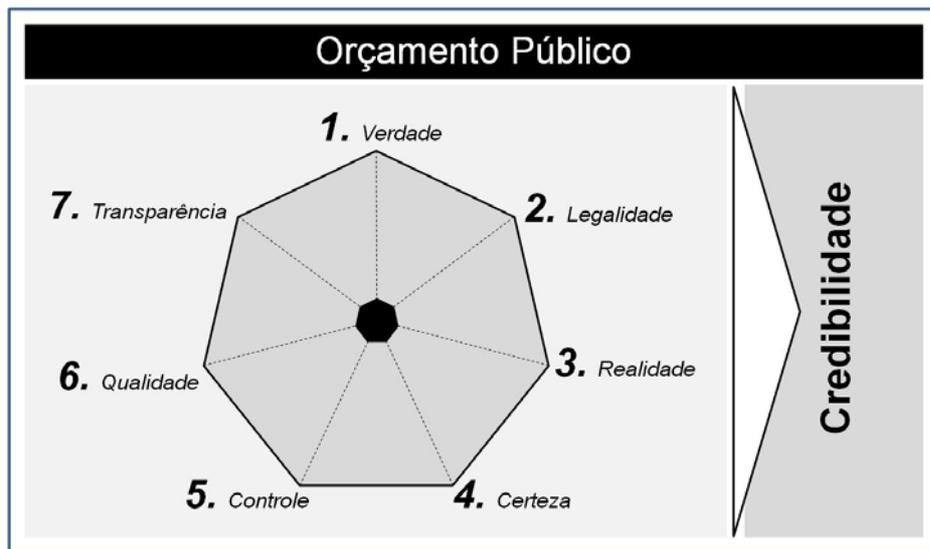


Figura 6. Os atributos de desempenho e a credibilidade orçamentária (o autor, 2009)

A descrição sucinta dos atributos de desempenho do orçamento público é feita pela Tabela 2 que se segue.

Tabela 2. Quadro resumo 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 é 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, 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 7 sintetiza em diagrama o modelo analítico da pesquisa.

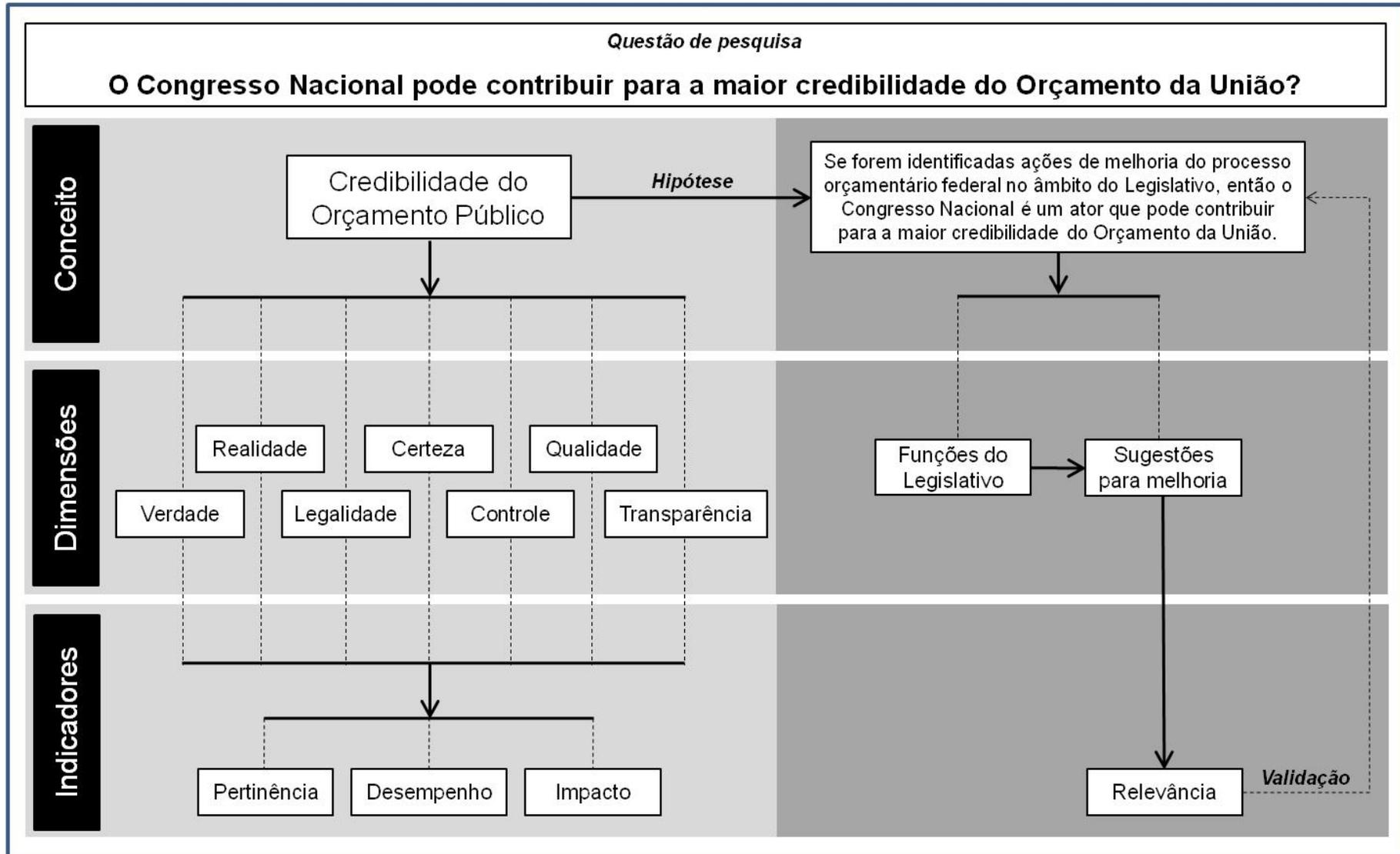


Figura 7. Modelo de análise da pesquisa (o autor, 2009)

Como se observa no diagrama da Figura 7, 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 3).

3) A hipótese de pesquisa, suas dimensões e indicadores. Para cada sugestão de melhoria identificada, será medido o indicador grau de relevância (ver

4) Tabela 4) 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 3. Indicadores para avaliar a credibilidade do orçamento federal (o autor, 2009)

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

Gráfico de escala de desempenho de -100 a +100. A escala é dividida em quatro segmentos coloridos: Muito Ruim (vermelho, -100 a -50), Ruim (amarelo, -50 a 0), Bom (azul, 0 a +50) e Muito Bom (verde, +50 a +100).

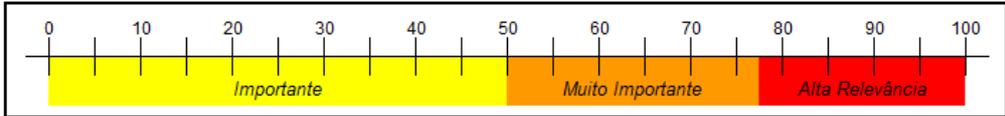
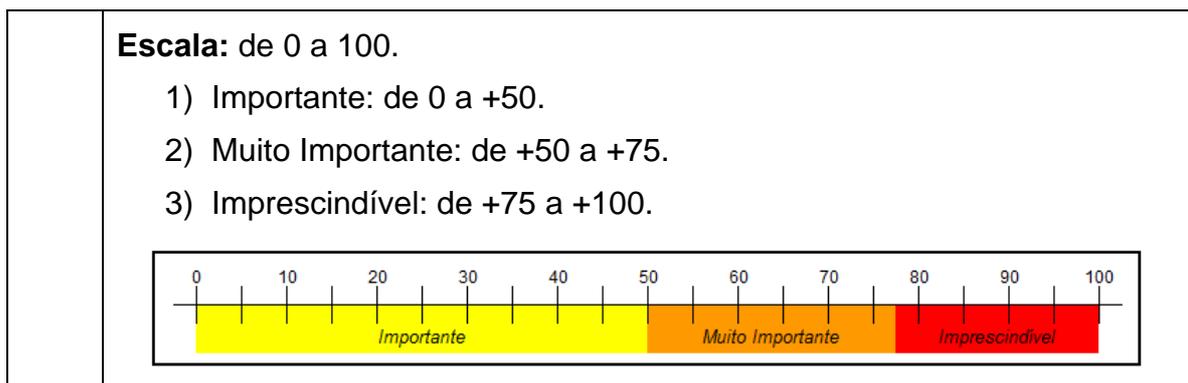
Impacto	<p>Descrição</p> <p>Mede o quanto a dimensão analisada impacta na percepção da credibilidade orçamentária frente aos planejadores, gestores, parlamentares, sociedades e outros agentes.</p>	<p>Fórmula</p> <p>Ainda na questão 01 do questionário.</p> <p>Para o cálculo do <i>impacto</i>, consideram-se 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 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 4. Indicador para avaliar as sugestões para 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>



3.3 As Sete Dimensões do Orçamento Público

3.3.1 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, será apresentado 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.

Ao final, no tópico 3.3.9, 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*, serão apontadas as dimensões críticas para a credibilidade do orçamento público.

3.3.2 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 a 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.

A partir dos resultados da pesquisa quantitativa, 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 5 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *verdade*.

Tabela 5. Indicadores para a dimensão *verdade*

Indicador	Medida	
Pertinência	100%	
Desempenho	Pontuação: -27	Conceito: Ruim
	Escala:	
Impacto na credibilidade	Pontuação: 75	Conceito: Muito Importante
	Escala:	

3.3.3 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.

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 6 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *realidade*.

Tabela 6. Indicadores para a dimensão realidade

Indicador	Medida	
Pertinência	97%	
Desempenho	Pontuação: 15	Conceito: Bom
	Escala:	
Impacto na credibilidade	Pontuação: 65	Conceito: Muito Importante
	Escala:	

3.3.4 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.

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 7 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *legalidade*.

Tabela 7. Indicadores para a dimensão legalidade

Indicador	Medida	
Pertinência	100%	
Desempenho	Pontuação: 15	Conceito: Bom
	Escala:	

Impacto na credibilidade	Pontuação: 77	Conceito: Alta Relevância
	Escala:	

3.3.5 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 exeqüíveis, 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

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 8 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *certeza* .

Tabela 8. 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 credibilidade	Pontuação: 55	Conceito: Muito Importante
	Escala:	

3.3.6 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.

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, numa escala de -100 a +100, aponta 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 9 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *controle*.

Tabela 9. Indicadores para a dimensão controle

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

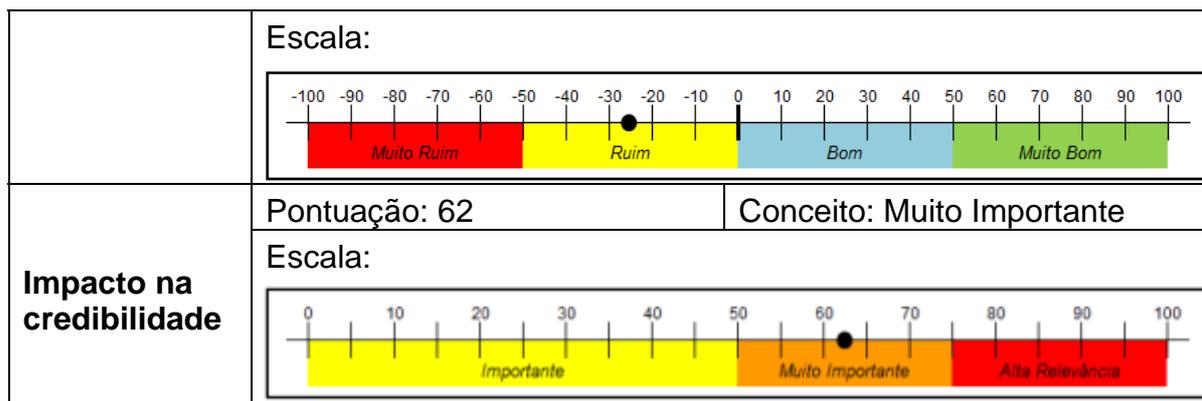
3.3.7 Qualidade

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.

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 10 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão qualidade.

Tabela 10. Indicadores para a dimensão qualidade

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



3.3.8 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%.

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 11 mostra o resumo desses indicadores para a dimensão *transparência*.

Tabela 11. Indicadores para a dimensão transparência

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

3.3.9 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.

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 12 mostra essa classificação por ordem de *impacto*.

Tabela 12. 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 8. Pelo gráfico, é possível perceber visualmente três lacunas. A primeira é a diferença entre sequência que representa o *impacto*, de cor verde (ou com marcadores no formato de quadrado), 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 sequência vermelha (ou com marcadores em triângulo) 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 sequências *impacto* e *desempenho*.

Quanto mais próximos, 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 sequências –, o orçamento é tido como menos crível.

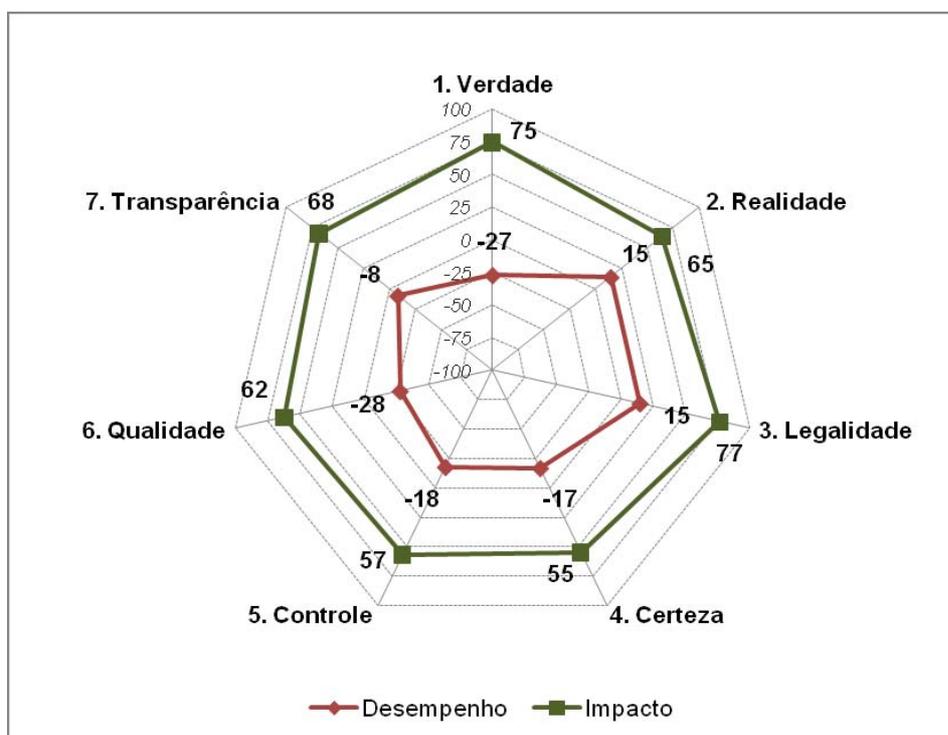


Figura 8. Desempenho e impacto para credibilidade das sete dimensões do orçamento público

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 3.3.2 a 3.3.8 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* menos *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 13 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 13. Criticidade das dimensões da credibilidade orçamentária

Dimensão	<i>Impacto</i>	<i>Desempenho</i>	<i>Impacto menos Desempenho (criticidade)</i>
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

3.4 Possibilidades para a Melhoria do Processo Orçamentário pelo Congresso Nacional

3.4.1 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 14 descreve sucintamente as sugestões apontadas e avaliadas pela pesquisa.

Tabela 14. Quadro resumo 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 3.4.4, 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.

3.4.2 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 15 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 15. 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%

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.

3.4.3 Sugestões para melhoria

As dez sugestões para melhoria e seus respectivos indicadores quanto à relevância serão apresentados, individualmente, a seguir, conforme explicado no item 3.2 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 partir da pesquisa quantitativa, foi 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 16 mostra essa medição.

Tabela 16. 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 sugestão 02, numa perspectiva global, recebeu pontuação +35 quanto ao indicador *relevância*, sendo, então, considerada importante para a maior credibilidade orçamentária. A Tabela 17 mostra essa medição.

Tabela 17. 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 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 18 mostra essa medição.

Tabela 18. 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 sugestão 04 recebeu pontuação +30 para *relevância*, sendo, então, considerada, numa perspectiva global, importante para a maior credibilidade orçamentária. A Tabela 19 mostra essa medição.

Tabela 19. 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 sugestão 05, numa perspectiva global, somou +52 pontos para *relevância*, sendo, então, considerada muito importante para na busca para a maior credibilidade. A Tabela 20 mostra essa medição.

Tabela 20. 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 sugestão 06 totalizou +63 pontos para *relevância*, sendo, então, considerada muito importante para a maior credibilidade do orçamento público federal. A Tabela 21 mostra essa medição.

Tabela 21. 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 sugestão 07, numa medição global, recebeu pontuação +32 para *relevância*, sendo considerada importante para a credibilidade do orçamento federal. A Tabela 16 mostra o resultado dessa medição.

Tabela 22. 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 sugestão 08 totalizou +44 pontos para *relevância*, correspondendo ao conceito de muito importante para a maior credibilidade do orçamento público da União. A Tabela 23 mostra essa medição.

Tabela 23. 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.

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 24 mostra essa medição.

Tabela 24. Indicador relevância para a sugestão 09

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

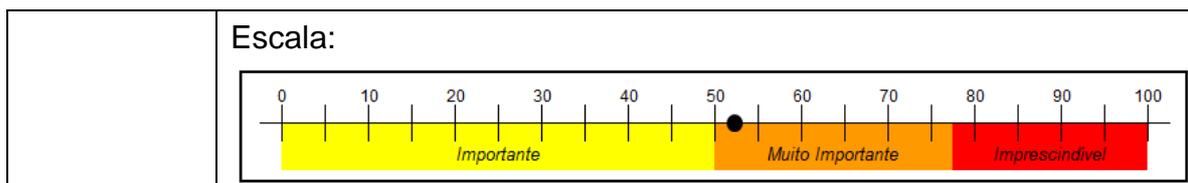
Sugestão 10: Apoiar as iniciativas do TCU de controle de desempenho

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 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 25 mostra essa medição.

Tabela 25. Indicador relevância para a sugestão 10

Indicador	Medida	
Relevância	Pontuação: +52	Conceito: Muito Importante



3.4.4 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 26, 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 26. Sugestões de melhoria segundo ordem de relevância

Relevância	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 3.3.9). É o que representa a.

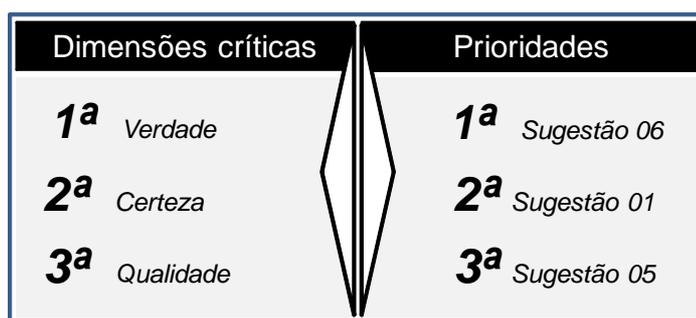


Figura 9. Relação entre as dimensões críticas da credibilidade orçamentária e as sugestões prioritárias

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.

3.5 Análise das Informações

O Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade do Orçamento da União? 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.

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 ações para melhoria da credibilidade do orçamento federal pelo Legislativo variaram de importante, muito importante e de alta relevância para a credibilidade orçamentária. Logo, pode-se confirmar que o Congresso Nacional pode contribuir para a maior credibilidade do Orçamento da União, respondendo positivamente à questão de pesquisa.

4. CONCLUSÃO

4.1 Impressões Gerais

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 consequente 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.

4.2 Análise Crítica

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. 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 ideia 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 proativa 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.

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.

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.

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

SANCHES, Osvaldo M. 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.

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

ANEXO A. Roteiro para as entrevistas exploratórias

- 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.

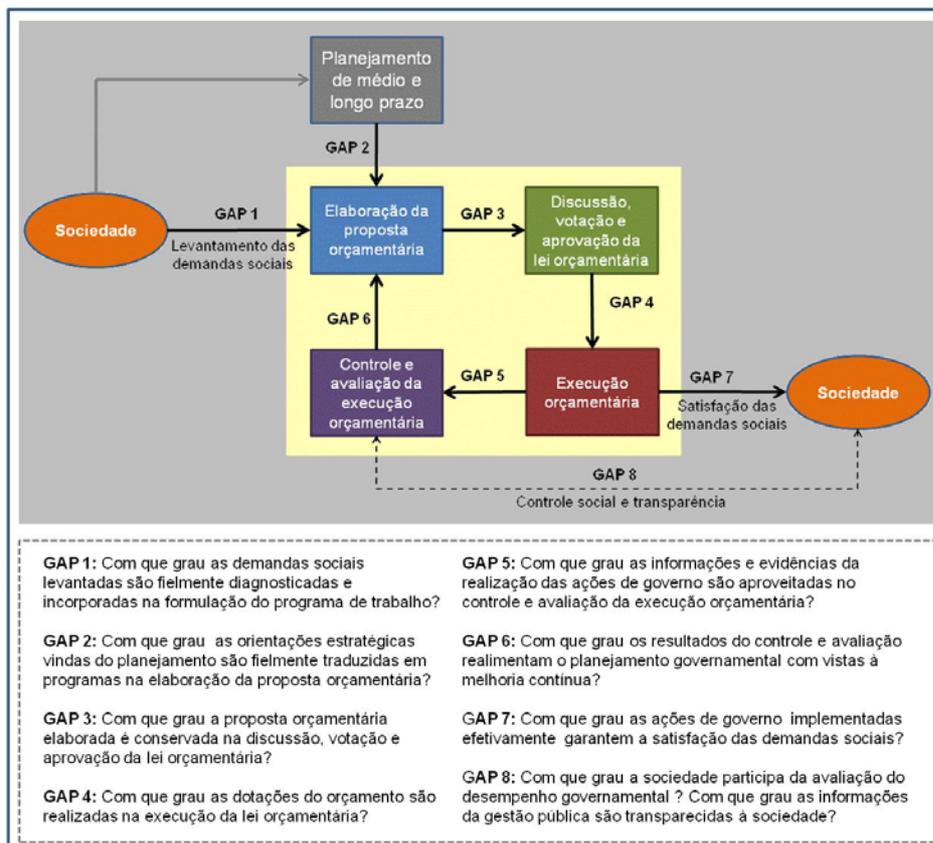


Figura A. 1. Cadeia de valor da gestão pública intermediada pelo processo orçamentário (o autor, 2009)

ANEXO B. Questionário de pesquisa junto às consultorias de orçamento

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 .: