



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GIOVANI MACAMBIRA VILLACORTA

COMPARANDO GESTÕES MUNICIPAIS
HELDER BARBALHO X DUCIOMAR COSTA
(2009 E 2010)

Belém
2011

Novembro de 2011
GIOVANI MACAMBIRA VILLACORTA

COMPARANDO GESTÕES MUNICIPAIS
HELDER BARBALHO X DUCIOMAR COSTA
(2009 E 2010)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof^o Dr. Roberto Ribeiro Corrêa

Belém
2011

FICHA CATALOGRÁFICA

VILLACORTA, Giovani Macambira.

Comparando Gestões Municipais. Hélder Barbalho x Duciomar Costa / Giovani Macambira Villacorta --

Pará: 2011.

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Ciência Política - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará, 2011.

Inclui bibliografia

1. Orçamento Público. 2. Execução Orçamentária. 3. Gestões. 4. Accountability Vertical. 5. Federalismo Fiscal. 6. Áreas de Investimento. I. Título.

GIOVANI MACAMBIRA VILLACORTA

COMPARANDO GESTÕES MUNICIPAIS
HELDER BARBALHO X DUCIOMAR COSTA
(2009 E 2010)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof^o Dr. Roberto Ribeiro Corrêa

Área de Concentração: Instituições Políticas e Políticas Públicas

Linha de Pesquisa: Democracia e Representação Política

Data de defesa:

Resultado:

Data de Aprovação: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Roberto Ribeiro Corrêa
(orientador - PPGCP - UFPA)

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza.
(membro do PPGCP - UFPA)

Prof. Dr. Daniel Chaves Brito
(membro do PPGCS-UFPA)

DEDICATÓRIA

A Humberto e Jucélia, meus pais, e a
Júlio e Giovana, meus filhos.

AGRADECIMENTOS

Seguindo a tradição, primeiramente a Deus e à espiritualidade por ter me fortalecido na Fé de concluir este trabalho diante dos obstáculos que poderiam me levar ao desânimo e ao comodismo; a meus pais, que sempre me estimularam a estudar, mostrando o valor do conhecimento e da independência financeira a ele associado. A meu orientador prof. Dr. Roberto Ribeiro Corrêa que além de me repassar grande quantidade de conhecimento e experiência nas aulas do mestrado e do estágio docente, contribuiu diretamente com grandes sugestões e grandes idéias, esclarecendo dúvidas que surgiam nas diversas fases deste trabalho. Gostaria de agradecer também a todos os professores do mestrado, sobretudo ao Coordenador, prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz, pela generosidade, flexibilidade, seriedade e atenção dada aos mestrandos no que se refere ao depósito das dissertações. Às secretárias Delice Macedo e Ana Tavares pela atenção dada aos alunos com relação às questões relativas à nossa trajetória dentro do PPGCP e, por fim, ao Conselheiro Presidente do Tribunal de contas dos Municípios, Sr. José Carlos Araújo, pela autorização concedida para a coleta de dados, agradecimento este que estendo aos funcionários do TCM, em especial a Malu Barbalho, Alexandre Ferrari e Ana Caroline Rodrigues, sem os quais a pesquisa que subsidiou este trabalho não seria possível.

EPÍGRAFE

A condição do fortalecimento da democracia encontra-se na politização das pessoas, que devem deixar o hábito (ou vício?) da cidadania passiva, do individualismo, para se tornarem mais participantes e conscientes da coisa pública

(Texto extraído do livro *Filosofando Introdução à Filosofia* Maria Lúcia de Arruda Aranhas e Maria Helena Pires Martins)

RESUMO

Este trabalho objetiva fazer avaliações de duas gestões municipais com o fim de verificar qual prefeitura melhor investiu os recursos arrecadados com os tributos municipais, tendo como parâmetro setores importantes da área social, tais como o setor da Saúde e o da Educação. Problematisa-se a pesquisa com a questão: como se comportam os gestores em relação ao orçamento público e à execução orçamentária, no que tange à distribuição desses recursos? No avanço dessa investigação procura-se, ainda, demonstrar quanto foi gasto em cada setor, atribuindo relevância ao setor privado (Indústria, Comércio e Serviços) comparativamente ao setor que diz respeito à administração pública (gastos para o funcionamento do Executivo e Legislativo e para o funcionamento administrativo interno), criando assim, uma “vitrine” com os perfis dos gestores diretamente envolvidos: os prefeitos Helder Barbalho e Duciomar Costa. O trabalho busca ser, do ponto de vista da Ciência Política, uma ferramenta de *accountability* vertical, ou seja, além da *accountability* horizontal, que fiscaliza as gestões a partir de órgãos oficiais como os Tribunais de Contas e o Legislativo, a *accountability* vertical permite uma avaliação da gestão a partir da própria sociedade, identificada pela população na posição de eleitores e cidadãos, avaliações essas que inclusive não devem se esgotar em períodos eleitorais, mas que sempre revelam a possibilidade de uma reavaliação dessas políticas fora dos períodos eleitorais. Identifica-se também, neste trabalho, a menção ao Federalismo Fiscal, que divide o compromisso tributário e fiscal nas várias esferas de poder. Trata-se, então, de um **estudo de caso**, apoiado em pesquisa qualitativa e quantitativa. A metodologia utilizada permite a identificação dos valores das áreas de execução orçamentária, nos dois anos de exercício de cada governo estudado, 2009 e 2010 (i.e. segundo mandato). Pretendeu-se, com o auxílio da estatística, demonstrar os dados coletados no Tribunal de Contas dos Municípios, com os valores contidos em tabelas e gráficos que ilustram os percentuais investidos pelas duas prefeituras, distribuídos nas diversas áreas, obtendo avaliação positiva ou negativa do ponto de vista social, para então servir de recurso específico ao eleitor enquanto opção científica de acesso às informações políticas.

Palavras Chaves: Orçamento Público - Execução orçamentária - Gestões - Accountability - Federalismo Fiscal - Áreas de Investimento

ABSTRACT

This work aims to make assessments of two municipal administrations in order to see which city best invested the proceeds in municipal taxes, with the important parameter in the social sectors such as industry and Health Education. It is problematized the research with the question: how managers behave in relation to public budget and budget execution, in terms of the distribution of these resources? In advance of this research seeks to also show how much was spent in each sector, giving prominence to the private sector (industry, commerce and services) compared to the sector with regard to government (expenditures for the functioning of executive and legislative branches and the administrative procedure), thus creating a "showcase" with profiles of managers directly involved: the mayors Hélder Barbalho and Duciomar Costa. The work seeks to be the point of view of Political Science, a vertical accountability tool, or in addition to horizontal accountability, which oversees the steps from official bodies such as Courts of Auditors and the Legislative, the vertical accountability allows an assessment management from the company itself in the position identified by the population of voters and citizens, including that these assessments should not be exhausted during election periods, but they always reveal the possibility of a reassessment of these policies outside of election periods. It also identifies, in this work, the mention of fiscal federalism, which divides the tax and fiscal commitment in different spheres of power. It is then a case study, supported by qualitative and quantitative research. The methodology allows the identification of the values of the areas of budget execution in two years of study of each government, 2009 and 2010 (i.e the second term). It was intended, with the aid of statistics, show the data collected in the Municipal Court of Auditors, with the values contained in tables and graphs illustrating the percentage invested by the two municipalities, distributed in different areas, giving positive or negative evaluation from the point socially, and then serve as a specific resource to voters as an option for access to scientific information policies.

Key Words: Public Budget – Budget Execution – Managements – Accountability – Fiscal Federalism – Investments Areas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Porcentagens da PEA nos Grandes Setores de Atividade para o Brasil, as Regiões Metropolitanas e a Região Metropolitana de São Paulo.....	87
Tabela 2 – Despesas de Belém por Ano e Grande Área ou Setores de Despesa.....	121
Tabela 3 – Despesas de Belém por Ano e Subáreas do Setor de Infraestrutura do Estado, Gasto Mínimo ou de Bens Públicos Puros.....	122
Tabela 4 – Despesas de Belém por Ano e subáreas do Setor Social, Gasto Social ou de Bens Semipúblicos.....	124
Tabela 5 – Despesas de Belém por Ano e Subáreas do Setor Privado, Gasto Econômico ou de Bens Privados.....	126
Tabela 6 – Despesas de Ananindeua por Ano e Grande área ou Setores de Despesa.....	127
Tabela 7 – Despesas de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor de Infraestrutura do Estado, Gasto Mínimo, ou de Bens Públicos Puros.....	128
Tabela 8 – Despesas de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor Social, Gasto Social ou de Bens Semipúblicos.....	130
Tabela 9 – Despesas de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor Privado, Gasto Econômico ou de Bens Privados.....	132
Tabela 10 - Belém e Ananindeua – comparação por área 2009.....	133
Tabela 11 - Belém e Ananindeua – comparação por área 2010.....	135

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1- Despesas de Belém por Ano e Grande Área ou Setores de Despesa.....	121
Gráfico 2 - Despesas de Belém por Ano e Subáreas do Setor de Infraestrutura do Estado, Gasto Mínimo ou de Bens Públicos Puros.....	123
Gráfico 3 - Despesas de Belém por Ano e subáreas do Setor Social, Gasto Social ou de Bens Semipúblicos.....	125
Gráfico 4 - Despesas de Belém por Ano e Subáreas do Setor Privado, Gasto Econômico ou de Bens Privados.....	126
Gráfico 5 - Despesas de Ananindeua por Ano e Grande área ou Setores de Despesa.....	127
Gráfico 6 - Despesas de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor de Infraestrutura do Estado, Gasto Mínimo, ou de Bens Públicos Puros.....	129
Gráfico 7 - Despesas de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor Social, Gasto Social ou de Bens Semipúblicos.....	131
Gráfico 8 - Despesas de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor Privado, Gasto Econômico ou de Bens Privados.....	132
Gráfico 9 - Belém e Ananindeua comparação por área 2009.....	134
Gráfico 10 – Belém e Ananindeua comparação por área 2010.....	135

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	iv
AGRADECIMENTOS.....	v
EPÍGRAFE.....	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
LISTA DE TABELAS	ix
LISTA DE FIGURAS.....	x
SUMÁRIO.....	xi
INTRODUÇÃO.....	13
Capítulo I – O SISTEMA E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO.....	16
1.1. O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO.....	16
1.2. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	16
1.3. CONCEITO TRADICIONAL E MODERNO DE ORÇAMENTO PÚBLICO..	17
1.4. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	20
1.5. CLASSIFICAÇÕES DA DESPESA.....	23
1.6. CLASSIFICAÇÕES DA RECEITA.....	39
Capítulo II – O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA DINÂMICA REAL:DESDOBRAMENTOS, OBSTÁCULOS, ACCOUNTABILITY E AUTONOMIA MUNICIPAL	49
2.1. A REALIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO:O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO INFLUENCIA E PRIORIZA A LOA EM DETRIMENTO DO PPA E DA LDO.....	51
2.2. O JOGO DE PODER NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO..	53
2.3. COMO AVALIAR O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL?.....	56

2.4. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS.....	58
2.5. O CORPORATIVISMO PARTIDÁRIO VIA LEGISLATIVO E A VANTAGEM DO EXECUTIVO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	65
2.6. OS GOVERNOS LOCAIS E OS MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL.....	72
2.7. A AUTONOMIA MUNICIPAL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA RECEITA E A MODERNIZAÇÃO DO PROCESSO DE ARRECADAÇÃO.....	80
2.8. A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL E O ORÇAMENTO.....	95
Capítulo III. ANÁLISE E COMPARAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA MUNICIPAL DOS GOVERNOS DE ANANINDEUA E BELÉM, HÉLDER BARBALHO E DUCIOMAR COSTA, EM 2009 E 2010.....	114
3.1. O OBJETO DE PESQUISA.....	114
3.2. A ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE DADOS DAS DESPESAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS ANANINDEUA E BELÉM NOS ANOS DE 2009 E 2010 (2º MANDATO DOS GOVERNOS HÉLDER BARBALHO E DUCIOMAR COSTA).....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	141

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como finalidade estabelecer uma série de avaliações acerca das despesas públicas dos governos de Ananindeua e Belém nos anos de 2009 e 2010 referentes ao segundo mandato dos seus respectivos gestores, Hélder Barbalho e Duciomar Costa. Essas avaliações procuram traçar uma espécie de conceito positivo ou negativo, tendo como parâmetro os investimentos na grande área social (gasto social), ainda que demonstrem quanto foi gasto em cada grande área de despesa. Por exemplo, despesas na grande área da infraestrutura do Estado (gastos para o funcionamento do Executivo/Legislativo e da Administração Direta), neste caso são os gastos com os recursos necessários para o funcionamento da instituição em si, (gasto mínimo) ou despesas na grande área privada (Indústria, Comércio e Serviços etc.), ação que levada ao limite pode caracterizar a captura da administração pública em favor do empresariado. Há de se verificar um equilíbrio entre essas áreas ou uma tendência em direção a cada uma delas, tendo o mérito de “bem avaliado” aquele governo que mais investiu na grande área social.

A partir desse contexto, inicia-se a problematização da pesquisa com a pergunta: como se comportam os governos com relação ao orçamento público e à execução orçamentária, no que diz respeito à alocação de recursos? Responder essa questão significa, entre outras, considerar as disposições jurídicas e a própria margem de liberdade dada constitucionalmente aos municípios, sob a ótica do pacto federativo e do federalismo fiscal.

A justificativa para este tema surge com o atrelamento à base teórica da *accountability vertical* (prestação de contas), visto que com o avanço da tecnologia e da própria democracia, procura-se obter transparência quanto à prestação de contas por parte dos gestores para com a sociedade. Além da chamada *accountability horizontal*, que é a fiscalização dos gastos a partir dos órgãos oficiais como os TCMs e o Legislativo, o trabalho procura enquadrar-se dentro da ótica da *accountability vertical*, ou seja, a fiscalização que ocorre diretamente e a partir da própria sociedade, sem o obstáculo da burocracia. Têm-se como exemplos deste tipo de *accountability*, o plebiscito, os conselhos consultivos ou deliberativos na área das diversas políticas públicas (saúde, educação, segurança etc.), bem como a figura do *Ombudsman*, uma espécie de ouvidor geral com função pública de canalizar problemas e reclamações da população, geralmente utilizados pelos meios de comunicação. Este trabalho procura então, ser mais um desses instrumentos, todavia, tenta ir além, no sentido de trazer uma pesquisa

científica com esse objetivo, ilustrando, com o auxílio da estatística, amostras de valores e percentuais em tabelas e gráficos, delineando o perfil de cada gestão, para então obter uma avaliação final sobre as duas gestões no que se refere à área social e demais áreas.

A metodologia utilizada com o auxílio estatístico procurou demonstrar os dados através de dois caminhos. O primeiro vai da avaliação individual de cada gestão, no período de dois anos, onde se procurou partir de uma grande área geral (social, privada ou de infraestrutura do Estado) para uma pequena área como, por exemplo, a grande área social, tendo como pequena área temas como saúde, educação, segurança, etc. Inicia-se a análise partindo da grande área em direção à pequena área de cada grande setor. No passo seguinte buscou-se comparar as administrações com os resultados obtidos na etapa anterior, verificando, assim, as diferenças quanto às prioridades administrativas e orçamentárias.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma, no primeiro capítulo, a título informacional, se esclarece o que vem a ser o orçamento público, os conceitos, as funções e os princípios que regem o orçamento. Posteriormente, neste mesmo capítulo, expõem-se as classificações de despesas e de receitas públicas, elementos fundamentais do orçamento público. Fica exposto então, todo o artefato em que se encontra inserido o “sistema orçamentário”.

No segundo capítulo esclareço, com o auxílio conceitual de Giacomoni (2007), o que vem a ser realmente o “processo orçamentário”, já que fica clara a diferenciação entre o artefato (sistema orçamentário) e o que ocorre na prática (processo orçamentário), demonstrando assim, a verdadeira dinâmica que ocorre no processo orçamentário, identificada no jogo de poder que envolve os diversos atores políticos, em busca de uma moldagem de orçamento específica que atenda aos seus interesses, moldagem essa que é disputada entre os diversos grupos de poder no Congresso.

Ainda no segundo capítulo discorro sobre as três principais leis que regem o orçamento público brasileiro e a Lei de Responsabilidade Fiscal (PPA/LDO/LOA/LRF), demonstrando como estas se sobrepõem na realidade do processo orçamentário do País.

No final do capítulo procuro demonstrar as bases teóricas que envolvem o trabalho, como as formas de accountability e as questões relacionadas à autonomia municipal, a saber,

o federalismo fiscal, os modelos de descentralização, a importância do setor de serviços na arrecadação de impostos e como se encontra estruturada a organização interna de uma prefeitura. Esta finalização possibilita ao leitor uma noção e uma introdução ao objeto da pesquisa propriamente dito, ou seja, as prefeituras de Ananindeua e Belém, dando assim, a base que antecede o terceiro capítulo.

No terceiro capítulo trabalho os dados para demonstrar como cada prefeitura se comportou em relação às despesas dos anos de 2009 e 2010, com destaque para as áreas escolhidas em observância às respectivas estratégias de políticas públicas.

No quarto capítulo faço as considerações finais exibindo o resultado conclusivo da pesquisa, demonstrando também qual a importância desse resultado para o processo de aperfeiçoamento democrático-institucional, bem como sua contribuição para a Ciência Política.

Capítulo 1

O SISTEMA E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Para entender o que é o sistema e o processo orçamentário brasileiro é necessário primeiramente entender o que significam as palavras sistema e processo. Segundo Giacomoni (2007) pode-se dizer que a palavra sistema significa a “estrutura” e o processo, o “funcionamento”. Tem-se então, a relação entre sistema e processo, considerando-se que, nas ciências biológicas, por exemplo, é o sistema que condiciona o processo, enquanto que nas organizações, que são sistemas sociais abertos, as estruturas (sistemas) podem determinar os processos, e também os processos podem condicionar o desenho das estruturas.

1.1. O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

O sistema orçamentário tem através do documento orçamentário, ou seja, a lei do orçamento e seus anexos, a expressão mais forte do que se pode denominar de “estrutura” do sistema orçamentário. Contrariamente do que acontecia no passado, o orçamento hoje deve ser compreendido como parte de um sistema maior e integrado por planos e programas onde se definem os elementos que possibilitarão a elaboração orçamentária.

1.2. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Para Giacomoni (2007), o processo orçamentário, diferencia-se do sistema orçamentário exatamente porque só existe em estado “dinâmico”, ou melhor, em funcionamento, não podendo ser facilmente demonstrado. Identifica-se por etapas que o caracterizam de acordo com seus objetivos, metas, obstáculos etc. Este processo, que também possui estruturas, como um sistema e que também pode ser caracterizado com tal, se renova anualmente, através de ciclos que se iniciam e estão atrelados ao processo de planejamento. São fases que fazem parte de uma programação de médio prazo para atenderem aos planos de longo prazo, que por sua vez devem respeitar o que foi decidido na etapa inicial de planejamento.

1.3. CONCEITO TRADICIONAL E CONCEITO MODERNO DE ORÇAMENTO PÚBLICO

1.3.1. Orçamento Tradicional com a Função de Controle Político

O orçamento público caracteriza-se por trazer consigo vários aspectos, entre os quais se destacam o aspecto político, o jurídico, o contábil, o econômico, o financeiro e o administrativo, além disso, é necessário considerar que o conceito de orçamento público, em sua trajetória, sofreu várias alterações, devido às mudanças nas funções e objetivos desempenhados pelo mesmo ao longo do tempo.

O orçamento público surgiu formalmente na Inglaterra em 1822, onde o liberalismo econômico estava em pleno desenvolvimento, existindo uma forte consciência de repúdio ao crescimento das despesas públicas, visto que determinaria aumentos na carga tributária.

Ainda que seja inegável a colaboração do mesmo na disciplinarização das finanças públicas, a função principal nesse período foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. O orçamento constituía-se num método eficaz de controle, já que forçava a por frente a frente, as despesas e as receitas. Os impostos eram autorizados anualmente, permitindo uma verificação mais rigorosa das despesas custeadas com a receita advinda desses impostos. O controle de sentido contábil e financeiro transformava-se num instrumento de controle político, sendo necessário aperfeiçoá-lo, introduzindo informações úteis, sobretudo de interesse do Parlamento.

No conceito tradicional, o aspecto econômico tinha interesse secundário, as finanças públicas caracterizavam-se pela neutralidade, o equilíbrio financeiro se sobrepunha ao volume de gasto público, não chegando a ter significância em termos econômicos. Os tratadistas da época analisavam as questões de tributação e suas conseqüências, considerando a despesa pública como um mal necessário.

Por outro lado, aparecia no orçamento o interesse pelo aspecto jurídico, onde no século XIX, o código de contabilidade francês definia o orçamento público como a “lei que fixa a despesa e estima a receita”. Era também o “revestimento” dado ao orçamento na Constituição

Imperial Alemã de 1871 que rezava: “todas as receitas e despesas do império devem ser estimadas e agrupadas em um orçamento sob a forma de lei”.

1.3.2. Orçamento Moderno como Instrumento de Administração

A noção de orçamento moderno nasceu no Século XX, devendo ser citados como seus idealizadores, a Comissão de Economia e Eficiência do presidente Taft (1910-12) e alguns autores veteranos como Frederick A. Cleveland, Paul T. Beisser e Edward A. Fitzpatrick.

A idéia da reforma orçamentária exigia que o orçamento público fosse um instrumento de administração, de maneira que desse suporte ao Executivo nas três etapas fundamentais do processo administrativo: programação, execução e controle.

O orçamento representa agora a devida programação de trabalho do governo, inserida diretamente como um dos principais compromissos na agenda de governo, assim demonstra Allan D. Manvel na sua definição:

“O orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa” (MANVEL apud GIACOMONI, 2007, pg. 58)

Houve, nessa nova visão de orçamento público, a inserção do aspecto econômico no processo orçamentário, esse reconhecimento já datava de antes da década de trinta, porém, foi nessa década, com a doutrina Keynesiana, que o orçamento público passou a fazer parte da política fiscal do governo, sendo então um novo instrumento a ser utilizado para esse fim, visando à estabilização e à ampliação das atividades econômicas.

Outro instrumento que foi inserido mais recentemente ao orçamento foi o planejamento, com seu emprego sistemático nos programas militares a partir da Segunda Guerra Mundial, colaborou para que o mesmo fosse aperfeiçoado, estimulando empresas e setores do governo a incorporá-lo em seus programas de governo.

A partir desse período, essa tendência tende a aproximar cada vez mais o orçamento do planejamento, de modo que na década de 60 surge o PPBS – Planning, Programming and Budgeting (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento). Essa nova concepção

integra sistematicamente os diagnósticos e prognósticos, objetivos e análises de cursos alternativos, os programas e projetos com suas metas, os novos recursos empregados ao processo, a indicação de custos, assim como esquemas de avaliação e de controle. O planejamento torna-se agora detentor da função mais importante do processo, graças ao estágio alcançado pelas técnicas modernas de informação, que visam auxiliar na análise e na tomada de decisões.

Outra tendência incorporada pela gestão americana no orçamento foi o orçamento base-zero, esse modelo prega que as ações, ou pelo menos parte delas sejam consideradas como “unidades de decisão” nas quais as necessidades sejam avaliadas em “pacotes de decisão”, descrevendo os elementos significativos das ações: finalidades, custos e benefícios, carga de trabalho, medidas de desempenho, fontes alternativas para alcançar as finalidades e vantagens dos diversos recursos a serem utilizados.

Com o congresso americano, em 1993, na aprovação da Lei de Desempenho e Resultados do Governo (Government Performance and Results Act – GPRA), houve a introdução de importantes inovações no planejamento e orçamento federal, determinando a elaboração de planos estratégicos plurianuais por parte das agências governamentais, de planos plurianuais de desempenho do governo como um todo e de orçamentos anuais de desempenho.

Nesse novo modelo, encontramos ainda, um elemento nobre introduzido no processo orçamentário que é a avaliação dos resultados (outcomes), é este, o elemento mais importante no modelo do chamado “orçamento de desempenho”. Na administração pública, ainda que os bens e serviços produzidos tenham relevância, o que realmente importa são os resultados obtidos em termos econômicos e sociais. Esse tipo de orçamento também dá ênfase pra um aspecto ignorado em versões anteriores, ou seja, a responsabilização dos gestores, culminando inclusive com penalização pela má administração e premiação para a boa gestão. São aspectos inovadores a serem utilizados em casos onde o êxito é difícil ou demora a ser alcançado.

1.4. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Desde que se iniciou, o orçamento foi norteado por uma série de regras que tinham como objetivo ampliar a consistência no cumprimento das finalidades, como por exemplo, colaborar para o controle parlamentar sobre os Executivos. Essas regras, que podem ser denominadas de princípios, tiveram grande destaque no período em que o orçamento possuía forte conotação jurídica, algumas delas ainda permanecem hoje incorporadas à legislação. Seguem então, alguns destes princípios, possuidores de grande representatividade, e que, quando inseridos à legislação brasileira, podem ser analisados e questionados em sua validade e utilidade, diante do atual contexto do orçamento público brasileiro.

1.4.1. Princípio da Unidade

Este princípio consiste em estabelecer um único orçamento para cada unidade governamental, ele deve ser uno, único. Segundo alguns autores, a unidade orçamentária deve reunir em um único total, todas as receitas do Estado de um lado e todas as despesas de outro. A constituição de 1988 possibilitou a compreensão e estabeleceu a composição do orçamento atual que se constitui nas seguintes partes: a) o orçamento fiscal, que compreende todas as receitas e despesas de todas as unidades e entidades da administração direta e indireta b) o orçamento de investimento das empresas estatais c) orçamento das entidades de seguridade social.

1.4.2. Princípio da Universalidade

De acordo com este princípio, o orçamento deve conter todas as despesas e todas as receitas do Estado, evitando que o executivo realize qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar, possibilitando também que os atores envolvidos conheçam o exato volume global das despesas projetadas pelo governo para autorizar a cobrança de um volume de impostos necessário para atendê-las.

1.4.3.Princípio do Orçamento Bruto

Todos os valores da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em valores brutos, eliminando qualquer possibilidade de dedução, impedindo a inclusão de importâncias líquidas, ou seja, a inclusão do saldo positivo ou negativo resultante do conflito entre receita e despesa de determinado serviço público.

1.4.4.Princípio da Anualidade ou Periodicidade

O orçamento público deve ser elaborado e planejado com destino a um período determinado, na maioria das vezes para um ano. Esse princípio provém remotamente da Inglaterra, baseado na regra de anuidade do imposto, existindo antes mesmo da criação do orçamento.

1.4.5.Princípio da Não-Afetação das Receitas

Este princípio é bastante polêmico, visto que desvincula, por meio de emenda constitucional, a parcela de impostos e contribuições que está vinculada ao plano do orçamento, possibilitando ao gestor certa margem de manobra no processo orçamentário.

1.4.6.Princípio da Discriminação ou Especialização

Segundo este princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de forma discriminada, de maneira que permitam identificar a origem dos recursos e sua aplicação, possibilitando assim, a melhor fiscalização e controle sobre o orçamento por parte do gestor.

1.4.7.Princípio da Exclusividade

Esse princípio prega que a lei orçamentária deve conter somente matéria financeira, eliminando qualquer elemento que seja estranho à estimação da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício.

1.4.8.Princípio do Equilíbrio

Este princípio tem merecido muita atenção, pois vai além da esfera específica do orçamento, interessando também a outras áreas como a área financeira, da política fiscal e de desenvolvimento econômico.

Na visão dos economistas clássicos, os gastos públicos não eram considerados como bons investimentos econômicos, já que eram vistos como taxações sobre os setores produtivos, que por sua vez dariam melhores aplicações a estes recursos. A constituição de 1967 determinava que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não extrapolasse o total das receitas estimadas para o mesmo período, salvo as exceções previstas em lei, como, por exemplo, em conjunturas recessivas, quando é recomendada abertura de créditos extraordinários.

Com a escola Keynesiana, acontece a mais forte reação ao princípio do equilíbrio orçamentário. Por essa visão, nas situações em que houver desestabilização da economia, cabe ao governo criar condições para a retomada do crescimento.

A constituição de 1988, por sua vez, ataca o chamado déficit das operações correntes, No artigo 167, III, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, a regra deseja que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado apenas à realização de investimentos e não á manutenção da máquina administrativa e demais serviços.

1.4.9.Princípio da Clareza

O orçamento, ao realizar suas diversas funções, deve ser apresentado em linguagem clara, compreensível a todas as pessoas que por interesse, ou por ofício, devam manipulá-lo. Apesar disso, é uma regra de difícil aplicação, já que exatamente devido a essas várias dimensões, o orçamento é encontrado em linguagem complexa, acessível apenas a especialistas. A solução pode acontecer com a criação de anexos sintetizados, traduzidos em textos comentados, com informações gerais sobre a programação orçamentária.

1.4.10. Princípio da Publicidade

Por ser um assunto que desperta interesse de vários segmentos sociais e políticos, o orçamento público deve ter ampla publicidade. Na sua formalidade, ele é cumprido, visto que o orçamento é publicado nos diários oficiais, entretanto, a publicidade ideal, deveria seguir as mesmas soluções aplicadas ao princípio da clareza, resumos comentados sobre a proposta orçamentária devem ser amplamente difundidos, de maneira que possam ser acessíveis ao maior número possível de pessoas que queiram inteirar-se das questões e realizações a serem alcançadas pelas administrações públicas.

1.4.11. Princípio da Exatidão

Este princípio está diretamente ligado a questões técnicas e éticas, desde o início de sua elaboração, deve existir a preocupação com a realidade e com a capacidade do setor público em intervir de forma positiva por intermédio do orçamento. A constante prática de superdimensionamento da solicitação de recursos relacionada à inevitabilidade dos cortes significa clara violação ao princípio da exatidão, tornando artificial a elaboração do orçamento.

1.5. CLASSIFICAÇÕES DA DESPESA

A classificação da despesa está dividida em uma norma geral e uma norma federal, utilizando-se de dois identificadores, um de uso e outro de resultado primário, sendo importante ressaltar que no futuro haverá de ser criado um novo identificador, o de regionalização da despesa, visando reduzir as desigualdades inter-regionais, de acordo com o critério populacional.

1.5.1. Norma Geral

Nessa norma são estabelecidas quatro classificações da despesa: institucional; funcional; por programas e segundo a natureza.

1.5.1.1. Classificação Institucional

A classificação institucional, conhecida também como departamental, é a mais antiga das classificações da despesa orçamentária, tem como finalidade evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, ou seja, os órgãos que gastam os recursos conforme a programação orçamentária.

A classificação institucional possui duas categorias - órgão e unidade orçamentária – nas quais a base legal encontra-se nos artigos 13 e 14 da Lei nº 4.320/64. Segundo esses dispositivos, a categoria órgão possui o sentido de órgão de Governo ou unidade administrativa, enquanto que a unidade orçamentária está relacionada com a repartição do órgão ou sequência de serviços que estão subordinados a determinado órgão, tem-se ainda a unidade orçamentária como elemento mais importante do sistema, pelo fato dos recursos orçamentários estarem diretamente consignados a ela. Desse modo, encontram-se no modelo federativo brasileiro, orçamentos próprios da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Aparecem, por exemplo, no orçamento da União, os órgãos e repartições federais, inicialmente classificados pelos três Poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo. No caso do Poder Executivo, é em princípio subdividido em órgãos: Presidência da República, Ministério da Agricultura, da Educação, da Saúde, dos Transportes etc. Cada órgão, por sua vez, é subdividido em unidades orçamentárias, como por exemplo, o Ministério da Educação compreendendo várias unidades orçamentárias: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Fundação Universidade Federal de Ouro Preto etc.

Com a descentralização que caracteriza hoje a estrutura organizacional do Governo Federal, ocorrem importantes conseqüências no critério institucional. De acordo com as disposições do Decreto-lei nº 200/67, a administração federal brasileira compreende:

- A administração direta, constituindo-se nos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- A administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Pela regra constitucional anterior a 1988, o orçamento anual compreendia despesas e receitas relacionadas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, com exceção daquelas que recebiam subvenções ou transferências à conta do Tesouro. Pela regra da nova Constituição passou-se a exigir que as receitas e despesas dos Poderes da União, seus fundos e órgãos, entidades de administração direta e indireta, incluindo as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público passem a integrar os orçamentos fiscais e de seguridade social.

Com o exercício de 1988, o Poder Executivo federal optou por reduzir a discriminação da classificação institucional, reunindo todos os setores da administração direta de cada órgão em uma única unidade orçamentária. Já as entidades da administração indireta e os fundos continuaram a formar cada um, uma unidade orçamentária. Nesse novo contexto, com essa menor discriminação na lei orçamentária, ocorre uma menor transparência nas contas da administração direta, sobretudo nos ministérios mais beneficiados com recursos.

1.5.1.2. Classificação Funcional

Com o Decreto-lei nº 1.804/39, e com o Decreto-lei nº 2.416/40, foi adotada uma classificação por serviços e subserviços, que já poderia ser considerada como classificação funcional, entretanto, com a Lei nº 4.320/64, o critério foi definitivamente constituído. São dez funções subdivididas em dez subfunções enumeradas e adequadas ao longo do tempo que vigoraram até hoje. A finalidade da classificação funcional é fornecer os alicerces para a apresentação de dados estatísticos relativos aos gastos públicos dos segmentos mais importantes que atuam nas organizações estatais. São elas:

0- Governo e Administração Geral:

1- Administração Financeira

2- Defesa e Segurança

3- Recursos Naturais e Agropecuários

4- Viação, Transportes e Comunicações

5- Indústria e Comércio

6– Educação e Cultura

7– Saúde

8– Bem-estar social

9– Serviços Urbanos

As subfunções da função 6 – Educação e Cultura:

6.0 – Administração

6.1 – Ensino Primário

6.2 – Ensino Secundário e Normal

6.3 – Ensino Técnico-Profissional

6.4 - Ensino Superior

6.5 – Ensino e Cultura Artística

6.6 – Educação Física e Desportos

1.5.1.3. Classificação por Programas

Em 1968 o orçamento federal começa a substituir a classificação funcional pela classificação por programas e subprogramas, que mais tarde, em 1974, viria a ser a classificação funcional-programática, adotada pelos orçamentos brasileiros com a portaria nº 9/74, que procurou, de maneira sistemática e ampliada, introduzir as categorias programáticas nos orçamentos públicos.

A classificação por programas possui cinco categorias que são: função, programa, subprograma, projeto e atividade.

A portarianº9/74 conceituou as funções, programas e subprogramas, de acordo com a regra de tipicidade que existe entre os mesmos, por exemplo:

Função: Educação e Cultura

Programa: Ensino superior

Subprograma: Ensino de Graduação

Subprograma: Extensão Universitária

Esse mecanismo permite a combinação de categorias sem um ordenamento tradicional, dessa maneira, certa função pode estar relacionada a um programa atípico, ou seja, pode estar no ordenamento geral em outra função, podendo ocorrer o mesmo com os programas e subprogramas.

Em 1990, os orçamentos federais passaram a adotar, como menor categoria de programação do critério funcional-programático, o subprojeto e a subatividade, adicionando também o código zero (0), antecedendo o código de programas e subprogramas para atender às exigências da informatização.

Quatro categorias constituem a classificação por programas definidos pela norma legal:

- a) Programa: o instrumento de organização da ação governamental objetivando a conscientização dos objetivos a serem alcançados, sendo medidos por indicadores estabelecidos no plano plurianual.
- b) Projeto: o instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, contendo um conjunto de operações com limites no tempo, resultando em um produto final que colabora para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.
- c) Atividade: o instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, contendo um conjunto de operações que acontecem de maneira contínua e permanente, importantes para a manutenção da ação governamental.

d) Operações especiais: são despesas que não contribuem para a manutenção das ações governamentais, que não resultam em um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços.

1.5.1.4. Classificação por Programas no Plano Plurianual

Com as normas advindas da elaboração e execução do plano plurianual para o período de 2002/2003, ficou estabelecido para cada programa o seguinte: I - objetivo; II - órgão responsável; III – valor global; - IV - prazo de conclusão; V – fonte de financiamento; VI – indicador que quantifique a situação que o programa tenha por modificar; VII – metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; VIII – ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo; IX – regionalização das metas por Estado (regionalização tradicional do IBGE).

Segundo a sua finalidade, os programas constituem quatro modalidades:

a) Programas Finalísticos: são os programas destinados a atenderem diretamente às demandas e necessidades da sociedade.

b) Programas de Gestão de Políticas Públicas: são os programas destinados a abrangerem as ações do governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão e avaliação de políticas públicas.

c) Programas de Serviços ao Estado: possuem a finalidade de produzir bens e serviços por instituição criada para esse fim, tendo o próprio Estado como beneficiário, como nos exemplos: Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

d) Programas de Apoio Administrativo: São os programas criados para reunirem as ações de apoio administrativo para suporte à criação dos demais programas, compreendendo principalmente os custos de pessoal, não passíveis de alocação direta aos programas finalísticos ou de gestão de políticas públicas.

O projeto do PPA para o período de 2004/2007 foi encaminhado ao Congresso Nacional com 374 programas e 4.300 ações, constituindo as ações e atividades, projetos e operações especiais financiadas com recursos dos três orçamentos públicos: fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais. Da mesma forma, o programa poderá contar com ações financiadas com recursos não orçamentários como empréstimos de entidades oficiais de crédito, investimentos em parcerias e outras iniciativas.

1.5.1.5. Classificação Segundo a Natureza

A classificação segundo a natureza foi adotada nos orçamentos da união a partir do exercício de 1990, por determinação das leis de diretrizes orçamentárias e foi estendida a outros entes da Federação por Portaria Interministerial para observância a partir do exercício de 2002. Essa classificação tem como objetivo adaptar as categorias e contas das classificações econômicas e por elementos, parecendo também querer fugir da obrigatoriedade de discriminar a despesa na lei orçamentária até o nível de elementos. No lugar do formato criado pela Lei nº 4.320/64-categoria econômica, subcategoria e elemento, se mantêm as categorias econômicas, porém, criam-se grupos de despesa, introduzindo o conceito de “modalidade de aplicação”, no qual estão classificadas as transferências de recursos, retirando os elementos da lei orçamentária.

1.5.1.5.1. Categorias Econômicas

As classificações institucional, funcional e por programas têm muita utilidade no plano administrativo-gerencial, visto que “alimentam” através de informações, as etapas de programação, tomadas de decisões, execução, avaliação e controle. De outra maneira, a classificação por categorias econômicas têm uma função bastante diferente das anteriores, seu objetivo é fornecer indicações sobre os efeitos que o gasto público lança sobre toda a economia.

A classificação econômica da despesa orçamentária é constituída por duas categorias, as despesas correntes e as despesas de capital.

a) Despesas Correntes: São dotações para a manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive aquelas destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Incluem também as dotações para as despesas nas quais não se relacione com a contraprestação direta em bens e serviços, incluindo as dotações para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

b) Despesas de Capital: São aquelas despesas destinadas ao planejamento e à execução de obras, aquisição de equipamentos e de material permanente, constituição ou aumento de capital do Estado que não sejam de caráter comercial ou financeiro, incluindo as despesas com aquisição de imóveis necessários à execução de obras, juntamente com as inversões financeiras e as transferências de capital.

1.5.1.5.2. Grupos

Correspondem a um número de seis e estão vinculados à categoria econômica como melhor explica o esquema abaixo

Categorias econômicas	Dívidas (grupos)
a) Despesas correntes	Pessoal e encargos Juros e encargos de dívidas Outras despesas correntes
b) Despesas de capital	Investimentos Inversões financeiras Amortização da dívida

- a) **Pessoal e Encargos:** Despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadoria, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, bem como soldo, gratificações e adicionais previstos na estrutura remuneradora dos militares, além das despesas com a contratação temporária para atender à necessidade de excepcional interesse público, quando se referir à substituição de servidores e despesas com a substituição de mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, quando se tratar de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, com exceção dos casos de cargo ou categoria em extinção, em atendimento ao disposto no art.18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.
- b) **Juros e Encargos da Dívida:** Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, assim como da dívida pública mobiliária.
- c) **Outras despesas Correntes:** São despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, despesas com a contratação temporária para atender à necessidade de excepcional interesse público, quando não se referir à substituição de servidores de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, incluindo outras despesas da categoria econômica como “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
- d) **Investimentos:** São despesas com o planejamento e a execução de obras, incluindo a aquisição de imóveis necessários à realização dessas obras, bem como a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente
- e) **Inversões Financeiras:** São despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital em utilização, com a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não implique aumento de capital, e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

e) Amortização da Dívida: Despesas com o pagamento e / ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

1.5.1.5.3. Modalidades de Aplicação

As modalidades de aplicação são destinadas a indicar se os recursos são aplicados diretamente pelos órgãos ou entidades na mesma esfera de Governo ou por outro ente federativo e suas demais entidades, objetivando, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. As modalidades estão dispostas, com suas respectivas definições da Portaria Interministerial nº 163/2001, alteradas pelas Portarias Interministeriais STN/SOF nº 325, de 27-8-2001, 519, de 27-11-2001, e 688, de 14-10-2005.

a) Transferências à União: São despesas realizadas pelos Estados e Municípios e pelo Distrito Federal, através de transferências de recursos financeiros à União, incluindo transferências para as suas entidades de administração indireta.

b) Transferências a Estados e ao Distrito Federal: São despesas realizadas através das transferências de recursos financeiros da União ou dos Municípios, aos Estados e Distrito Federal, incluindo as transferências para as suas entidades indiretas.

c) Transferências a Municípios: São despesas realizadas através de transferências de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, incluindo as transferências para as suas entidades da administração indireta.

d) Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos: São despesas realizadas através da transferência de recursos financeiros e entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

e) Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos: São despesas realizadas através de transferências de recursos financeiros e entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

f) Transferências a Instituições Multigovernamentais: São despesas realizadas através de transferências de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, incluindo o Brasil.

g) Transferências a Consórcios Públicos: São despesas realizadas através de transferências de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei nº 11.107, de 6-4-2005, visando à execução dos programas e ações dos respectivos entes consorciados.

h) Transferências ao Exterior: São despesas realizadas através de transferências de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros países, a organismos internacionais e a fundos instituídos por diversos países, incluindo aqueles que possuam sede ou recebam recursos no Brasil.

i) Aplicações Diretas: São despesas com a aplicação direta, pela unidade orçamentária dos créditos alocados a ela, ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal Ou da Seguridade Social.

j) Aplicação Direta Decorrente de Operação entre órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social: São despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o receptor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de Governo.

k) A definir: Constitui modalidade de utilização exclusiva do Poder Legislativo, estando vedada a execução orçamentária enquanto não houver sua definição.

i) Elementos: A classificação por elementos objetiva identificar os objetos imediatos de cada despesa, sendo a mais analítica de todas as classificações, tem por finalidade

propiciar o controle contábil dos gastos, seja ela própria unidade orçamentária ou órgão de contabilidade, seja pelos órgãos de controle interno e externo.

A portaria Interministerial nº 163/2001 traz uma importante inovação com relação a essa classificação. De acordo com as práticas utilizadas na área federal desde 1990, os elementos ficam dispensados também nas leis orçamentárias dos outros entes da federação. A lei nº 4.320/64, atribuída como lei complementar pela Constituição Federal, determina expressamente que na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos, apesar dessa modificação ser bastante questionada em termos de constitucionalidade. De qualquer modo, os seus elementos continuam sendo necessários à elaboração de um orçamento.

A portaria Interministerial nº 163/2001 traz em anexo, uma proposta de combinação entre categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos, esclarece que se trata de discriminação exemplificativa que pode ser ampliada, atendendo às necessidades de execução, de acordo com as estruturas e os conceitos de cada conta. Explica-se que esse modelo configura um progresso em relação ao classificador da Lei nº 4.320/64, visto que um mesmo elemento pode estar presente em diferentes grupos; como por exemplo, é o caso dos elementos: Contribuições, Material de Consumo, Diárias, Contratação por Tempo Determinado, Outros Serviços de Terceiros e Sentenças Judiciais. Este modelo, entretanto, não está isento de deficiências: as despesas com o Pessoal do quadro da instituição devem ser classificadas constantemente como despesa de Pessoal e Encargos Sociais, grupo de despesa vinculado apenas às Despesas Correntes.

1.5.2. Norma Federal

1.5.2.1. Identificadores de Uso

O identificador de uso visa destacar, em cada crédito, a parcela da dotação que está destinada a compor a contrapartida de empréstimos ou doações. Essa modalidade classificatória da despesa foi incorporada no orçamento da União a partir do exercício de 1998, através de disposição constante nas LDOs.

Os identificadores usados nas leis do orçamento da União são:

- a) Recursos não destinados à contrapartida.
- b) Contrapartida de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.
- c) Contrapartida de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.
- d) Contrapartida de empréstimos com enfoque setorial amplo.
- e) Contrapartida de outros empréstimos.
- f) Contrapartida de doações

Os identificadores de uso são bastante úteis nas situações onde se encontram dificuldades como aquelas por que passam os órgãos executores de programas e projetos financiados com recursos de empréstimos, quando não conseguem mobilizar, em certo tempo, os recursos que formam a contrapartida de empréstimos, principalmente externos. Os identificadores de uso podem resolver esse tipo de problema, pois a partir da ótica orçamentária, a contrapartida está garantida, mas a autorização orçamentária por ela mesma não apresenta uma superação desta dificuldade, sendo que, muitas vezes são os recursos financeiros que deixam de ser liberados, de acordo com as necessidades.

1.5.2.2. Identificador de Resultado Primário

A partir do exercício de 2001, os quadros de despesa da lei orçamentária federal passaram a trazer o identificador de resultado primário, com caráter indicativo, tendo como finalidade auxiliar na apuração do resultado primário previsto, devendo constar no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei em todos os grupos de despesa. No orçamento de 2001 e 2002, identificavam as despesas que entravam no cálculo do resultado primário através da letra P, e as despesas financeiras com a letra F. Nos orçamentos posteriores, modificações foram inseridas no classificador, que passou a identificar, entre as despesas primárias, as de

“execução obrigatória” e as “discricionárias”. Na lei orçamentária de 2007, eram estes os identificadores de resultado primário:

- a) Despesa financeira

- b) Despesa primária obrigatória (aquelas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União e constem da seção I do Anexo V da LDO).

- c) Despesa primária discricionária (consideradas assim aquelas não incluídas no anexo específico citado no item anterior)

- d) Despesas relativas ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI (constante de Anexo específico da Lei Orçamentária).

- e) Despesas constantes do orçamento de investimento das empresas estatais que não impactam o resultado primário.

1.5.3. Apresentação do orçamento na lei orçamentária até 1990

Foi adotada nesse período a classificação funcional-programática, substituindo a classificação funcional e por programas, sendo que a apresentação do orçamento foi intensamente modificada em comparação com a que foi determinada pela Lei nº 4.320/64 original. Em uma seqüência de quadros sintéticos produzidos por consolidações e cruzamentos, o orçamento analítico da despesa, pela área federal, foi durante vários anos apresentados dessa maneira, em dois quadros onde ficaram combinadas as tais classificações. Este tipo de apresentação está disposto no projeto de lei orçamentária de 1989.

Nesse período, a apresentação do orçamento aparece classificada em um quadro segundo dois critérios: institucional e funcional-programático e outro quadro com a classificação baseada na natureza da despesa, constando os dois critérios restantes: categorias econômicas e por elementos combinados com o critério institucional. As duas demonstrações analisam os mesmos recursos alterando apenas o critério de classificação. Esta forma de

apresentação é bastante sintética, já que não informa a decomposição por elementos, com o valor de cada projeto ou atividade.

1.5.4. A Apresentação do Orçamento na Lei Orçamentária de 1990 Até 1999

A forma de apresentação do orçamento federal adotada a partir de 1990 procurou solucionar algumas questões emblemáticas. Com a incorporação da classificação segundo a natureza, a especificação da despesa em um grande número de elementos descartava a lei orçamentária, permanecendo no lugar a classificação por grupos, criados com o objetivo de demonstrar os principais agregados de despesa. Na apresentação do orçamento de 1999, aparecem combinadas as três classificações utilizadas no período compreendido entre 1990 e 1999, com as classificações institucional, funcional-programática e segundo a natureza.

Dentro desse quadro orçamentário aparecem diante da classificação funcional-programática os seguintes componentes:

- Títulos da função, do programa e do subprograma.
- Código seqüencial dessas categorias até a atividade.
- Título da atividade.
- Descrição da atividade.
- Código seqüencial das várias categorias até a subatividade.
- Título da subatividade.

Acompanhando a classificação funcional programática, aparecem siglas com certas finalidades:

- ESF – diz respeito á esfera orçamentária em que cada crédito se enquadra, por exemplo, orçamento fiscal (F) ou orçamento da seguridade social (S). É importante ressaltar que a expressão “esfera” causa confusão, estando mal empregada, orçamento fiscal e seguridade social não são esferas e, sim, dois orçamentos que compõem a lei orçamentária.

- MOD – diz respeito à modalidade de aplicação. Nem todas as modalidades de aplicação do classificador aparecem na lei orçamentária. O assunto é disciplinado nas LDOs, que estabelecem o detalhamento mínimo.

- ID USO – diz respeito ao identificador de uso.

- FONTE – é utilizada para demonstrar a fonte de recurso responsável pela cobertura financeira de cada crédito.

1.5.5. Apresentação do Orçamento na Lei Orçamentária do Exercício de 2000

A partir do exercício de 2000, o orçamento federal e os orçamentos estaduais sofreram alterações advindas da substituição da classificação funcional-programática pelas classificações funcional e por programas, sendo estendido aos municípios o prazo de adequação até 2002.

O demonstrativo mais analítico do orçamento federal é apresentado pela classificação institucional e suas categorias órgão e unidade orçamentária. Posteriormente aparece um resumo denominado quadro síntese, com o valor das aplicações da unidade orçamentária por programas, funções, subfunções e grupos. Uma característica interessante dessa apresentação é a possibilidade de se comparar os valores totais autorizados para o exercício (2003), com os do exercício em que o orçamento foi elaborado (2002) e dois exercícios anteriores encerrados (2001 e 2002). Ao final da apresentação sintetizada, aparecem cruzados os valores autorizados por grupos nas respectivas fontes de recursos.

A segunda parte da demonstração é o Quadro dos Créditos Orçamentários. Em uma coluna são apresentados os códigos de classificação por programas. Os códigos da atividade e do projeto mantêm a convenção utilizada na classificação funcional-programática; o número de ordem da atividade é antecedido por dígito par (2,4 etc.), e o do projeto, por dígito ímpar (1,3 etc.). O número de ordem da operação especial é antecedido pelo dígito zero (0).

Na coluna lateral, ficam os títulos dos programas, atividades, projetos, operações especiais e subtítulos, bem como os dados da programação física: unidade de medida e valor da meta. Obedecendo a disposição da LDO, os subtítulos objetivam, principalmente,

especificar a localização física integral ou parcial das respectivas atividades, projetos e operações especiais.

Em uma última coluna, aparece o enquadramento das despesas orçamentárias nas funções e subfunções próprias. Embora a coluna abarque somente os códigos, isso não deve representar nenhuma dificuldade, visto que os títulos correspondentes constam no quadro resumido mencionado anteriormente.

As colunas que restam do demonstrativo apresentam as demais categorias classificatórias:

- Esf - Esfera: a letra F indica que a despesa autorizada integra o orçamento fiscal, enquanto a letra S refere-se ao orçamento da seguridade social
- GND – Grupo de natureza da despesa.
- RP – Identificador de uso.
- Mod – Modalidade de aplicação.
- IU – Identificador de uso.
- FTE – Fonte de recursos.

1.6. CLASSIFICAÇÕES DA RECEITA

No contexto do orçamento público, a receita apresenta uma complexidade menor do que as questões relativas à despesa. Na prática, o orçamento da receita se constitui somente de um quadro analítico demonstrando as estimativas da arrecadação de cada um dos tipos de receita da instituição e alguns quadros sintéticos.

O orçamento da receita, até a constituição de 1967, possuía um caráter autorizativo, já que qualquer tributo só poderia ser lançado se constasse regularmente na lei orçamentária. Com a emenda constitucional nº1, de 1969, houve uma nova determinação, prevendo que apenas a lei que tivesse instituído ou ampliado o tributo deveria estar aprovada antes do início do exercício. Norma que foi mantida pela Constituição Federal de 1988:

Hoje precisamos convir que o chamado orçamento das receitas não passe efetivamente de operação contábil e financeira, no sentido de se saber qual a

estimativa das receitas disponíveis para a execução dos programas orçamentários. Essa parte não inova nada, não é lei, pois não mais se exige prévia autorização orçamentária para a arrecadação das receitas tributárias e outras (SILVA, 1973 apud GIACOMONI, 2007.p. 139.).

A receita, diferentemente da despesa, que é programada, autorizada e controlada através do orçamento, é apenas estimada na peça orçamentária e os seus demais procedimentos disciplinados em outras esferas, sobretudo aquelas da legislação tributária.

Pela tradição, costuma-se apontar a regularidade como o primeiro critério classificatório das receitas públicas, sendo estas divididas em receitas ordinárias (tributos regulares, contribuições etc.), receitas extraordinárias (empréstimos, venda de ativos etc.) e as chamadas receitas originais, ou seja, aquelas que resultam das atividades do Estado (impostos, taxas, contribuições etc.).

Segundo a Lei nº 4.320/64 a lei orçamentária compreende todas as receitas, incluindo as operações de crédito autorizadas em lei, com a exceção das operações de crédito por antecipação da receita, das emissões de papel-moeda e de outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Os recursos públicos podem ser divididos em *lato sensu* e *stricto sensu*, sendo que o primeiro termo refere-se, em sentido amplo, a todos os recebimentos ou entradas em dinheiro; já o segundo termo está relacionado, em sentido estrito, com os recursos recebidos sem reservas ou redução no ativo e que não serão devolvidos. Considera-se também que na disposição da Lei nº 4 320/64, a expressão receita é empregada no sentido genérico, amplo – como entrada ou ingresso, com poucas exceções.

Pela norma geral brasileira existem três critérios classificatórios da receita orçamentária, exigidos nos orçamentos de todos os entes. Existe um quarto critério, não exigido pela norma geral, que vem sendo utilizado para destacar as vinculações entre receita e despesa: as fontes de recursos, no qual será comentado juntamente com os critérios anteriores.

1.6.1. Categorias Econômicas

A classificação da receita segundo as categorias econômicas divide-se em Receitas Correntes e Receitas de Capital. Essa divisão procura evidenciar os recursos que são destinados para a realização das Despesas Correntes e das Despesas de Capital.

a) Receitas Correntes: São aquelas da receita tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços etc. Incluem também as despesas advindas de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

b) Receitas de Capital: São aquelas provenientes da realização de recursos financeiros criados na constituição de dívidas, da conversão, em espécie, de bens e direitos; dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atenderem despesas classificáveis em Despesas de Capital, e, também, ao superávit do Orçamento Corrente.

1.6.2. Classificação por Fontes

Por essa classificação, estima-se no orçamento, e é acompanhado durante a execução, o comportamento da arrecadação de cada modalidade de receita orçamentária, registrando-se em um nível mais analítico e agrupando-as em títulos sintéticos. As fontes de receita constituem a classificação necessária para as análises econômico-financeiras e para o financiamento das ações governamentais.

A base jurídica da classificação é fornecida pela Lei nº 4.329/64, em seu artigo 2º, onde reza que são fontes de receita todas aquelas que estão representadas pelas contas analíticas e sintéticas nas quais se subdividem em Receitas Correntes e Receitas de Capital, tendo o anexo nº 3 da Lei nº 4.320/64 como classificador geral por fontes.

Essa classificação não obedece fielmente ao critério econômico, visto que se enquadram as diversas fontes em duas categorias, como se elas estivessem de acordo com a natureza de

cada uma, mas quando observados e considerados os inúmeros tributos e a variedade de incidências, é difícil de aceitar o critério.

No caso do legislador, foi adotado o critério baseado no “princípio da legislação”, visto que os tributos são extremamente necessários, sobretudo para o custeio dos serviços públicos, onde o produto de sua arrecadação forma a Receita Corrente, semelhante à lógica do raciocínio válido para as Receitas de Contribuições, que são contribuições econômicas e sociais.

Em outro contexto, existem situações onde o critério observado é o da natureza econômica, como é o caso da receita com Alienação de Bens, que é normalmente classificada como Receita de Capital. Toma-se uma solução híbrida adotada na Lei 4.320/64, como observaram alguns estudiosos do tema, afirmando que ora as receitas são de natureza econômica, ora contábil ora administrativa e legal, podendo surgir diversas contextualizações, dependendo do período analisado.

a) Receita Tributária: Enquadra-se nesse grupo apenas a receita proveniente de tributos que estão de acordo com a legislação tributária, que são os tributos de impostos, taxas e contribuição de melhoria. É por consequência, receita privativa dos entes investidos com o poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

b) Receita de Contribuições: Reúne as contribuições sociais (previdenciárias, salário-educação etc.) e econômicas (cota-parte de compensações financeiras pela exploração de recursos minerais, cotas de contribuições sobre exportações etc.). Quando analisada pelo aspecto econômico, estas contribuições confundem-se com os tributos, sendo, entretanto, legalmente reconhecidas como encargos parafiscais.

c) Receita Patrimonial: É proveniente da exploração econômica do patrimônio da instituição, especialmente juros, aluguéis, dividendos, receitas de concessões e permissões etc.

d) Receita Agropecuária: Decorrente da exploração econômica de atividades agropecuárias, como agricultura, pecuária, silvicultura, além do beneficiamento de produtos agropecuários em níveis considerados não industriais.

e) Receita Industrial: Está relacionada com as atividades industriais: extrativa mineral de transformação, de construção e de serviços industriais de utilidade pública (energia elétrica, água e esgoto, limpeza pública e remoção de lixo).

f) Receita de Serviços: Decorrente de atividades como comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços educacionais, culturais, recreativos etc.

g) Transferências Correntes: São os recursos financeiros recebidos de pessoas jurídicas ou físicas e que serão aplicados no atendimento de despesas correntes. Como exemplo nesse grupo de fonte de receita, tem-se os recursos de origem tributária, (cota-parte do ICMS) que um ente governamental (Município) recebe de outro (Estado). Nesse caso, o que determina a classificação da receita é em primeiro lugar a origem do recurso, já que não é uma receita própria, mas sim transferida. Em segundo lugar, a sua destinação é uma Transferência Corrente, se foram aplicados em despesas correntes, no caso de ser uma destinação específica para aplicação em Despesas de Capital, a receita será considerada uma Transferência de Capital. O objetivo das contas de transferências da receita e da despesa é evitar a dupla contagem de recursos, na ocasião das demonstrações contábeis dos entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

h) Outras Receitas Correntes: Envolve receitas não enquadradas nas classificações anteriores: multas, juros de mora, indenizações, cobranças da dívida ativa e receitas diversas (rendas de loterias, receitas de cemitérios etc).

i) Operações de Crédito: São as situações que envolvem a captação de recursos para atender a desequilíbrios orçamentários ou, também, para financiar empreendimentos públicos. Através dessa modalidade de receita é que são cobertos os déficits orçamentários que provocam a formação da dívida pública. Com relação à origem dos recursos, as Operações de Crédito podem ser internas ou externas, porém, quanto à

modalidade do empréstimo, as operações podem ter por base um contrato (como para financiamento de obras públicas) ou a emissão e colocação de títulos públicos: apólices, obrigações, letras etc. São exemplos de títulos federais as Obrigações do Tesouro Nacional (OTN) e as Letras do Tesouro Nacional (LTN). De acordo com a lógica econômica, as Operações de Crédito podem ser consideradas tanto como Receita Corrente como de Capital, dependendo da destinação dos recursos obtidos com a operação. A lei nº 4.320/64 optou por considerar todas as Operações de Crédito como Receitas de Capital, pelo fato de que, como regra geral, é aceitável endividar-se para a realização de investimentos. Completa o entendimento, a regra da Constituição Federal que veda a realização das operações de crédito que excedam o montante das Despesas de Capital.

j) Alienação de Bens: É o resultado obtido com a alienação de bens patrimoniais: ações, títulos, bens móveis, imóveis etc.

k) Amortização de Empréstimos: No caso de empréstimo concedido pela entidade, o ingresso advindo da amortização do mesmo caracteriza uma receita de capital. O crédito, nesse caso, busca uma maior coerência, se a obtenção do empréstimo (Operação de Crédito) é uma receita de capital e o pagamento (Amortização da Dívida) é uma despesa de capital, a receita adquirida quando da amortização do mesmo, é por consequência, uma receita de capital.

l) Transferências de Capital: Semelhantes às Transferências Correntes, as receitas de Transferências de Capital têm como critério de classificação a destinação, ou seja, os recursos a esse título devem ser aplicados em despesas de capital.

m) Outras Receitas de Capital: Envolvem as Receitas de Capital, não classificáveis nas outras fontes, como é o caso da indenização que a Petrobrás paga aos Estados e Municípios pela extração de petróleo, xisto e gás.

Está claro que cada uma das fontes se desdobra em outras fontes, sempre de acordo com o anexo nº3 da Lei 4.320/64 na qual a observância é aplicável e obrigatória a todos os orçamentos. Cabe então, a cada instituição, aumentar o detalhamento do classificador de

maneira que atenda às várias peculiaridades existentes, seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

1.6.3. Classificação Institucional

Com a classificação institucional, procura-se demonstrar as entidades ou unidades orçamentárias que, sendo responsáveis pela arrecadação, são as detentoras das receitas. Este critério está relacionado, com mais importância, aos entes governamentais que possuem instituições dotadas de autonomia administrativa e financeira, bem como das unidades da administração direta portadoras de receitas próprias.

A base legal está na disposição constitucional estabelecida nos orçamentos fiscal e de seguridade social relativos aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A classificação está baseada no orçamento da União e baseando-se nessas modalidades, o classificador institucional dá o mesmo detalhamento empregado para despesa e do classificador por fontes de receita.

a) Receitas do Tesouro: O tesouro de qualquer ente governamental é o responsável pela arrecadação da maior parte das receitas, responsabiliza-se pela arrecadação e pela guarda das receitas tributárias, de contribuições, de multas, operações de crédito etc. O tesouro também provê da pessoa de direito público interno, os recursos para a manutenção dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, para o funcionamento dos serviços públicos e execução de programas e projetos.

b) Receitas Diretamente Arrecadadas por Órgãos, Unidades e Fundos da Administração Direta: No orçamento da União, ainda que arrecadadas em nome do Tesouro Nacional, algumas receitas são classificadas como diretamente arrecadadas de unidades orçamentárias integrantes da administração direta, como a receita de alienação de bens, aluguéis, indenizações, juros, multas, restituições, taxas, operações de crédito etc. Podem advir ainda de fundos, como os da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Imprensa Nacional, do Cacau, da Defesa da Economia Cafeeira, de Amparo ao

trabalhador, entre outros. Advêm também de ministérios como o da Agricultura e do Abastecimento, da Ciência e Tecnologia, da Justiça, do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

c) Receitas de Órgãos, Unidades e Fundos da Administração Indireta: A terceira e última modalidade está relacionada às receitas das entidades da administração indireta, observando que as autarquias, empresas públicas, fundações públicas e os fundos que integram o orçamento, ainda que sejam dependentes de transferência de recursos do Tesouro, têm receita própria e devem aparecer identificadas na lei orçamentária.

4. Classificação por Fontes de Recursos

Como na classificação anterior, este critério adquire maior importância nos orçamentos maiores. A lei nº 4320/64 não prevê a classificação por fontes de recursos, no qual a adoção decorre da necessidade de um maior acompanhamento e controle do grande número de vínculos existentes entre receitas e despesas. Com esta classificação, podem ser demonstradas as parcelas de recursos que se comprometem com determinadas finalidades e as parcelas dos recursos que podem ser livremente alocados a cada elaboração orçamentária.

Na esfera federal, este critério é representado pela classificação por fontes de recursos, na qual possui a base legal mais relevante em alguns dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

a) Recursos do Tesouro em Exercício Corrente: Integram a maior parte das principais fontes de recursos, são os impostos, as taxas, as contribuições parafiscais (sociais e econômicas), os recursos de operações de crédito, a receita de alienação patrimonial etc. Os recursos que estão diretamente arrecadados por órgãos e unidades da administração indireta, citados anteriormente (Classificação Institucional), aparecem incluídos nesta classificação, formando a Fonte 150.

b) Recursos de Outras Fontes em Exercício Corrente: Reúne vários tipos de receitas próprias de fundos e das entidades possuidoras de autonomia financeira que integram o orçamento federal: autarquias, fundações e empresas públicas.

c) Recursos do Tesouro e Recursos de Outras Fontes em Exercícios Anteriores: Neste caso, os recursos do tesouro e os recursos de outras fontes compreendem os recursos advindos de exercícios anteriores ao orçamento da execução. Com sua criação em 2001, esses dois grupos se tornaram bastante úteis quando da ocasião da realização de alterações na programação da despesa, durante um determinado exercício, momento oportuno em que se utilizam como fontes de recursos, as receitas transferidas de exercícios anteriores.

d) Recursos Condicionados: O grupo dos recursos condicionados engloba as fontes condicionadas, são recursos que estão na dependência de uma aprovação legal. A inclusão desses recursos nos projetos de lei orçamentária tem sido autorizada nas LDOs. Nos exercícios anteriores a 2002, as fontes condicionadas faziam parte do grupo Recursos do Tesouro.

O código de classificação por fontes de recursos é formado por três dígitos: o primeiro se refere ao grupo, por exemplo, -1, 2, 3 ou 6 e 9 – e outros dois identificam a fonte propriamente dita. Com essa inovação, o classificador distribui, discriminadamente, as fontes primárias, que entram no cálculo do resultado primário, e as não primárias ou financeiras.

Cabe ressaltar que a expressão fontes de recursos, não é bem apropriada, já que produz certa dúvida e se confunde com a classificação por fontes. Pode-se diferenciá-las, entretanto, rotulando uma como fonte de receita e a outra como fonte de recurso, sendo mais importante ainda, saber exatamente quais as informações que uma e outra trazem. Temos como exemplo deste tipo de classificação, a estimativa da arrecadação na lei orçamentária ou a arrecadação efetiva de determinado imposto ou contribuição, esta é fornecida pela fonte de receita, enquanto que a parcela ou a totalidade de receitas que se vinculam a determinadas despesas são demonstradas pelas fontes de recursos.

Apesar de todos os atributos do orçamento, conceitos e classificações, que estão atrelados às diversas situações práticas da política orçamentária, verifica-se ainda, a necessidade do estudo da sua dinâmica real, ou seja, aos moldes de Giacomoni (2007), no qual afirma que o “processo” vai existindo na realidade apenas em seu estado dinâmico, ou seja, o jogo de poder e os dispositivos deixam margem às manobras políticas que podem

modificar ou sobrepor-se às leis orçamentárias tradicionais e à própria estrutura do sistema orçamentário, alterando o curso normal que deveriam seguir. O sistema passa a ser o artefato e o processo, a prática política. “Tem-se como um dos principais atores, o executivo, em conflito de objetivos com o legislativo, Ministérios, legislação etc.” No segundo capítulo, farei uma explanação bibliográfica sobre a realidade da aplicação da política orçamentária, considerando todos esses atores em disputa pela melhor modelagem da política orçamentária aos seus gostos, mas onde os membros partidários não aparecem como elementos que atuam isoladamente, e sim como membros partidários que atuam junto aos seus respectivos grupos de poder, nos quais possuem os mesmos anseios políticos relacionados ao orçamento público.

Capítulo 2

O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA DINÂMICA REAL: DESDOBRAMENTOS, OBSTÁCULOS, ACCOUNTABILITY E AUTONOMIA MUNICIPAL

Para compreender a dinâmica do orçamento público no Brasil, deve se remeter, antes de tudo, às regras do sistema orçamentário e do sistema político brasileiro, destacando, entretanto, algumas características marcantes desses sistemas, que fogem, quase sempre, do padrão legislativo esperado. O Brasil tem o seu sistema orçamentário norteado por três orientações legais: o Plano Pluri Anual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Com efeito, esse compósito legal orçamentário, teve sua estrutura montada como consequência da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos hierárquicos, nos estados de Federação.

O PPA possui duração de quatro anos, e tem como função fixar as diretrizes, objetivos e metas das chamadas Despesas de Capital¹ e das despesas denominadas de despesas de duração continuada², mostra-se então, como um instrumento de planejamento em longo prazo.

A LDO fica subordinada ao PPA e não deve possuir dispositivos que contrariem o segundo, sendo que no caso de conflito entre as duas leis, prevalece teoricamente o que está disposto no Plano Plurianual. A principal função da LDO é determinar os parâmetros gerais para a orientação do orçamento do ano posterior, determinando suas metas e prioridades. A LOA está por sua vez subordinada à LDO e ao PPA e também não deve possuir dispositivos divergentes das duas anteriores, tem uma vigência anual e tem por função primeira estimar a receita pública e fixar a despesa para o exercício financeiro. A LOA está subdividida em três partes:

¹ É a despesa que resulta no acréscimo do patrimônio do órgão ou entidade que a realiza, aumentando assim, sua riqueza patrimonial.

² É a despesa que pendura por dois exercícios ou mais.

I- Orçamento fiscal: incluindo os três poderes da União, bem como a administração indireta, fundos e fundações mantidas pelo poder público

II- Orçamento da Seguridade Social: previdência social, assistência e saúde, abrangendo todas as entidades dos ministérios que ocupam tais funções, incluindo a administração indireta, fundos e fundações mantidas pelo poder público

III- Orçamento de investimento de empresas estatais, ou seja, aquelas em que a união detenha a maioria do capital social³ com direito a voto.

Concluí-se dessa descrição que o PPA deveria definir os rumos das políticas públicas, estabelecendo metas qualitativas e quantitativas, como uma espécie de declaração de intenções a serem executadas dentro de um contexto de medida das disponibilidades fiscais.

Caberia à LDO desmembrar as metas do PPA, através dos anos subsequentes, colocando-as em uma forma de realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do ano seguinte, partindo-se das disponibilidades financeiras do governo.

A LOA seria a execução das prioridades descritas pela LDO, mais uma vez sendo enquadrada dentro de uma realidade fiscal, já que o ritmo da execução dependeria da efetiva entrada de recursos financeiros nos cofres do tesouro nacional, estadual ou municipal.

É de extrema necessidade chamar a atenção para uma importante característica do modelo, ou seja, a de que a vigência do PPA não coincide com a vigência dos mandatos, cobre o período de quatro anos que vai do segundo ano de mandato do executivo até o primeiro mandato do próximo gestor. Provavelmente, a intenção do legislador foi a de induzir uma continuidade no processo de planejamento do setor público, sendo que ao assumir um novo governo, este teria um ano para preparar um novo PPA, continuando a executar o PPA do governo anterior. Deve-se considerar também que essa regra é provisória, fixada nas disposições transitórias da Constituição Federal. Ocorre ainda que essa lei não esteve aprovada durante muito tempo e acabou sendo suprida por três outras leis. A lei nº 4.320, de

³ Refere-se às normas que promovem confiança e reciprocidade na economia (Francis Fukuyama (1999), Robert Putnam (1993) e Patrick Hunolt (1995-1996)).

1964, recepcionada pela nova constituição, que manteve alguns princípios estabelecidos pela LDO, é a que tem sido usada para suprir faltas de regras permanentes, repetindo por anos, regras que deveriam estar em lei complementar. É também suprida pela Lei de Responsabilidade Fiscal que fixou regras importantes na esfera do processo orçamentário.

Os estudos sobre o orçamento mostram que a idéia de um gestor recém-eleito ter de executar o PPA de um governo anterior torna-se muito difícil na prática, visto que os novos governos assumem os postos sob grandes expectativas que foram construídas durante a campanha eleitoral. No caso dos governos reeleitos, há ainda a expectativa de se querer fazer “mais e melhor” e de se corrigir os erros cometidos na gestão anterior. Encontra-se logo essa impossibilidade imediata de execução ou continuação de um plano de governo anterior, por ser um período de planejamento ao gosto do novo governante, um período de composições políticas e de reavaliação do que está em andamento, além do mais, as pesquisas mostram que o PPA, tem se mostrado inexistente como instrumento de transição.

Tivemos mais recentemente o caso do governo Lula que apresentou outros planos de governos no seu segundo mandato, ignorando na prática, o PPA anterior de seu próprio governo (PPA-2003-2007), sendo apresentados novos planos como, por exemplo, o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e vários planos setoriais para a saúde, a segurança pública e o desenvolvimento científico e tecnológico.

2.1. A REALIDADE POLÍTICA DO ORÇAMENTO NO BRASIL: O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO INFLUENCIA E PRIORIZA A LOA EM DETRIMENTO DO PPA E DA LDO

Para entender a complexidade do orçamento público brasileiro considera-se o fato de que “as conseqüências eleitorais da estabilidade fiscal recaem sobre o presidente da república e os ministros da área econômica” (MENDES, 2009, p. 65), sendo muito menor ou inexistente a preocupação dos parlamentares e demais ministros com o equilíbrio fiscal⁴. Há também uma significativa fragmentação de interesses político-eleitorais dentro do legislativo, fazendo com

⁴ Recomenda-se aos governos a execução exata do orçamento, tendo como limite máximo de gasto o valor da receita realizada. Não gastar mais do que arrecadou.

que as decisões orçamentárias vindas desse poder, apareçam como interesses de grupos políticos, que têm por diretriz única o atendimento de suas bases eleitorais ou dos grupos de interesse a que se encontram ligados por ações de lobbistas, acarretando, com isso, a expansão desnecessária das despesas públicas. Por fim há a dificuldade do executivo em formar maiorias no legislativo, transformando as dotações orçamentárias⁵ em “moeda de troca”, no sentido de manufaturar apoio aos projetos do Executivo.

O resultado que se tem, com essas características, é um jogo de poder, no qual, o presidente da república e a equipe econômica priorizam o equilíbrio fiscal, ainda que sejam pressionados a atenderem às demandas dos parlamentares e ministros da base de apoio⁶. Buscam uma harmonia conflitante entre a disciplina fiscal e a formação de uma maioria estável no parlamento. Assim, como consequência desse conflito de objetivos, tem-se o abandono do aspecto racional do planejamento orçamentário, que prejudica a relação “custo-benefício das emendas parlamentares sobre o orçamento, tentando-se, dessa forma, assegurar ao mesmo tempo, equilíbrio fiscal e apoio político, em prejuízo da eficiência e da eficácia da administração pública no tocante, sobretudo, à alocação de recursos em áreas prioritárias de governo (i.e. racionalidade orçamentária), não sendo raro de acontecer que uma administração, na busca do equilíbrio fiscal, termine por abandonar certas obras que estão em execução. Outro exemplo dessa patologia orçamentária pode ser exemplificado, em nível federal, quando o executivo, em troca de apoio político, inicia uma nova ação em outra região ou estado, contrariando a lógica que deveria seguir em termos de continuidade e completude das ações dos exercícios anteriores, muitas delas geograficamente afastadas dos locais prescritos nas emendas orçamentárias dos deputados da nova legislatura.

É de suma importância nesta análise, uma referência ao chamado “contingenciamento de verbas”, ou seja, quando o poder executivo segura com “mão de Ferro” a execução das despesas previstas no orçamento e, ao mesmo tempo, procura obter liberação de recursos junto ao Congresso Nacional, na dependência de apoio político nas votações mais importantes.

⁵ Importância consignada no orçamento ou em crédito adicional, para atender a determinada despesa.

⁶ Grupo de parlamentares que apóiam os projetos do governo federal, estadual ou municipal.

Desta maneira, a racionalidade mais uma vez se perde, pois que ações de governo podem ficar meses sem receberem recursos e, ao fim do mandato, ou em momentos de grandes votações, são liberadas grandes quantidades deles, causando instabilidade e incerteza sobre o fluxo financeiro, atrapalhando também a gestão pública, por forçar a concorrência por novas contratações trocadas por exonerações, numa verdadeira “dança de cadeiras”. Observemos a análise de Mendes (2009):

O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição é que a LOA passa ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia com o PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do orçamento e não na realização do planejamento via PPA. O “rabo” (LOA) abandona o cachorro (PPA). (MENDES, 2009, p. 66)

A definição do autor na realidade política da LOA e do PPA é relevante, visto que as contradições próprias do sistema político brasileiro são conflitantes na prática, e devem ser levadas em conta nas análises feitas sobre o processo orçamentário do País. Demonstra-se nesse ponto, toda a dificuldade e complexidade que impede o poder executivo de realizar todas as metas elencadas durante a campanha eleitoral de forma satisfatória, sendo que o governante encontra-se obrigado a atender uma ramificação de interesses não convergentes e destoantes dos compromissos assumidos, como uma estratégia para garantir apoio parlamentar necessário a sua governabilidade.

2.2. O JOGO DE PODER NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Por se tratar de uma lei de iniciativa privativa do poder executivo, o orçamento é proposto ao Congresso pelo Presidente da República, o congresso por sua vez examina, altera e aprova o projeto de lei do orçamento e o envia para a sanção do Presidente da República, o Presidente sanciona o projeto, transformando o mesmo em lei, podendo vetar alguns de seus dispositivos. Quando aprovada a LOA, o executivo faz valer o orçamento através da edição de decretos de programação financeira, nos quais estabelece o cronograma de liberação dos recursos e os limites de despesa de cada órgão e unidade orçamentária⁷.

⁷ É a repartição da Administração Federal a quem o orçamento consigna dotações específicas para os seus programas de trabalho.

Desse modo, para uma maior e melhor compreensão, devem-se analisar as três principais fases do processo orçamentário:

- a) Elaboração pelo Poder Executivo
- b) Alteração pelo Poder Legislativo
- c) Execução pelo Poder Executivo

2.2.1. Elaboração Pelo Poder Executivo

O processo inicia-se no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), dando as estimativas de receitas, desconta valores a serem empregados nas despesas obrigatórias⁸ e o valor fixado na LDO para um resultado primário. Sendo o restante destinado às despesas não obrigatórias de custeio e investimento.

O Ministério do Planejamento, diante desse valor, estabelece cotas de despesas para cada ministério, estes alocam internamente os recursos e enviam suas propostas de volta ao Ministério do Planejamento, que consolida as propostas dos demais ministérios, repassando como uma proposta de orçamento ao Presidente da República para envio ao congresso. Há então uma intensa negociação política, cada ministério tenta aumentar sua dotação, fazendo pressão sobre o Ministério do Planejamento e a Presidência da República. Os parlamentares das bancadas setoriais, também acabam pressionando o Ministério do Planejamento e a Presidência da República.

2.2.2. Alteração Pelo Poder Legislativo

O legislativo pode alterar o orçamento por meio de emendas, visto que eles possuem forte incentivo para aumentar a despesa prevista no orçamento de sorte a atender seus

⁸ São aquelas em que o pagamento está definido na constituição ou em outra legislação infraconstitucional. São os casos dos pagamentos de duração continuada com encargos sociais, benefícios da previdência, transferências constitucionais a Estados e municípios como o FPE (Fundo de Participação dos Estados) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

interesses eleitorais e de grupos de pressão específicos. Os valores totais de recursos disponíveis para as emendas advêm de duas fontes: a elevação da estimativa de receita e o corte de algumas categorias de despesa.

Nesse sentido, uma importante fase de tramitação do orçamento é a reestimativa da receita, feita pela Comissão de Orçamento do Congresso. No momento em que se inicia tramitação do projeto de lei da LOA, é nomeado um Relator da Receita para avaliar a estimativa de receitas feita pelo Poder Executivo. O Congresso sempre considera que o Executivo subestimou a receita e a reestima para cima, proporcionando mais espaço para que os parlamentares introduzam no orçamento mais despesas via emendas.

Dessa forma, a fixação da receita pelo Executivo e sua reestimativa pelo legislativo são pontos centrais desse jogo, que envolvem o processo decisório do orçamento. O Executivo sabendo que o legislativo vai reestimar a receita para cima, tem incentivos para enviar ao congresso uma receita subestimada, atendendo a dois propósitos do Executivo:

- a) Minimizar o risco de descumprimento da meta fiscal, já que a reestimativa feita pelo Congresso vai efetivamente se concretizar.
- b) A reestimativa pelo Congresso dá uma justificativa política para que o Executivo faça um bloqueio sobre a liberação de recursos, assim que for feita a aprovação do orçamento, sob a alegação de que as receitas estão superestimadas, colocando o controle do resultado fiscal nas mãos do Ministério da Fazenda e o controle político dos parlamentares na mão da Presidência da República.

2.2.3. Execução Pelo Poder Executivo

Uma vez aprovada a LOA pelo Congresso, segue esta proposta para a sanção do Presidente da República, que poderá vetar alguns dispositivos. Esses vetos ocorrem sem, contudo, afetarem de forma significativa o processo orçamentário. O maior impacto sobre o orçamento se dá por meio do “contingenciamento de verbas” ou também chamado pelo jargão técnico “limitação de empenho e movimentação financeira”.

Desde a promulgação da Constituição, os ministérios da área econômica utilizam esse artifício: é publicado um decreto do Presidente da República impondo limites às despesas (sob argumento de que o Legislativo superestimou a receita), após isso, à medida que a receita entra no cofre do Tesouro, confirmando ou superando a projeção do Congresso, as verbas vão sendo liberadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tentou racionalizar e diminuir o poder discricionário do Executivo para fazer contingenciamentos. Em seu art 9º, ela estabeleceu que se fizesse uma verificação bimestral da realização da receita e, caso houvesse frustração da arrecadação a ponto de comprometer as metas fiscais, ficaria autorizado o contingenciamento. Na prática, essa regra “não pegou”, e o contingenciamento continua sendo feito à moda antiga: um grande corte no começo do ano e liberações ao longo do exercício. (MENDES, 2009, p. 73).

A partir disso, tem lugar um debate sobre o chamado “orçamento obrigatório”, que significa tornar obrigatória a execução do orçamento, proibir o Poder Executivo de contingenciar a liberação das verbas, o que estiver escrito no orçamento deve ser cumprido, liberando-se 100% dos recursos previstos para os gastos.

Para entender o processo descrito acima, é necessário compreender que a despesa pública é feita em três estágios “empenho”, “liquidação” e “pagamento”, no caso da despesa não ser paga até o fim do ano, ela vai para o orçamento seguinte sob a forma de “restos a pagar”. Isto é prática comum entre os governos, deixar de pagar um volume de dívidas empenhadas e liquidadas, empurrando-as para o próximo exercício.

2.3. COMO AVALIAR O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL?

Afirma-se atualmente que a preferência pelo corte nos investimentos a favor do contingenciamento ocorre não apenas por uma oportunidade de manter parlamentares sob controle, mas também porque a maior parcela da despesa do orçamento federal não pode ser cortada.

O poder executivo pode alterar o orçamento ao longo do ano, através do envio ao Congresso, de projetos de lei de créditos adicionais. Estes créditos são classificados em “suplementares”, “especiais” e “extraordinários”, Em contraposição a um contingenciamento

tradicional arbitrário, o uso de créditos adicionais é democrático e transparente, visto que as alterações ao orçamento necessitam de chancela no Legislativo.

Do ponto de vista do cumprimento de metas do superávit primário⁹, o orçamento baseado no contingenciamento pode ter sucesso, entretanto, no que diz respeito à conquista dos parlamentares aos projetos governamentais, parece entrar em um processo nocivo ao sistema. Vêem-se os recentes escândalos de “mensalão” e “sanguessugas” mostrando forte evidência de que o processo de liberação de recursos orçamentários transformou-se em um mecanismo direto de suborno de congressistas e também para o uso de emendas parlamentares como instrumento de desvio de recursos públicos.

No que tange à qualidade do gasto, o processo orçamentário brasileiro possui um impacto negativo, já que os fornecedores de bens e serviços ao governo enfrentam uma imensa incerteza no que se refere ao momento em que serão pagos, preocupados com o risco de seus pagamentos serem postos em “restos a pagar”, tendo-se ainda a possibilidade dessas dívidas serem transferidas para os preços dos produtos.

Ocorre ainda um elevado custo de transação nesse processo. Um grande contingente de lobistas de empresas, assessores parlamentares e beneficiários de programas públicos fazem constantes visitas a ministérios visando pressioná-los, primeiramente pelo empenho e liquidação da despesa e, posteriormente, pelo pagamento dos restos a pagar havendo então, grandes oportunidades de corrupção nas duas etapas.

No que se refere à liberação de recursos via contingenciamento, existe uma grande transferência de despesas para os meses finais do ano, momento em que se tem a certeza quanto à receita realizada e ao cumprimento da meta de superávit primário. Isso faz com que os programas de governo sejam mantidos em segundo plano durante todo o ano, sendo que ao final do exercício, é necessário se fazer novas licitações¹⁰, tornando muito difícil administrar e almejar programas públicos com êxito, visto que não há regularidade e previsibilidade na liberação dos recursos.

⁹ O superávit primário é o resultado positivo das contas públicas, excluindo a rubrica juros, o resultado desses recursos é usado para o pagamento de juros, sendo que quando são superiores a eles, são usados para a quitação de parte das dívidas.

¹⁰ São procedimentos administrativos para a contratação de serviços ou aquisição de produtos pelos governos Federal, Estadual e Municipal ou outra entidade de qualquer natureza.

Essas volumosas liberações ao final do exercício, também desorganizam a tramitação do orçamento relativo ao ano seguinte, pois no momento em que está sendo conduzida uma complexa avaliação do projeto de LOA, a Comissão de Orçamento recebe um alto volume de projetos de créditos adicionais, através dos quais, o Executivo, ao mesmo tempo em que libera os recursos, propõe alterações nos programas atendidos, dessa forma, a transparência é prejudicada, porque os projetos de créditos adicionais são votados de “afogadilho”, sem informações e análises coerentes.

A recuperação da qualidade do sistema orçamentário deve ser feita a partir da normatização da elaboração e execução do orçamento. É extremamente necessário dispor de um sistema eficiente de elaboração da execução do orçamento, para que, posteriormente se busque a melhoria dos instrumentos de planejamento de médio e longo prazo, toda a atenção do sistema político fica voltada para a disputa em torno da execução das despesas em curto prazo, não dando chance de se estabelecer um sistema de planejamento plurianual que não seja uma mera formalidade burocrática. Somente conseguindo-se organizar a disputa na alocação da receita anual é que se torna possível planejar a despesa por mais de um exercício.

O ponto central nessa análise parece estar na estimativa da receita do orçamento, a necessidade de criação de uma comissão técnica conjunta do executivo e legislativo poderia ser encarregada de fazer uma estimativa de receita, visando assim acabar com o exaustivo jogo de subestimativas e correções de estimativas, oferecendo também um calendário de reestimativas.

2.4. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS

Um grande tema discutido atualmente está relacionado ao novo modelo de gestão fiscal¹¹ que está sendo adotado no Brasil através da Lei Complementar nº 101 de 5 de Maio de 2000, trata-se da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo Nóbrega e Figueiredo (2009), o primeiro aspecto a se considerar está relacionado com a ausência de motivação na gestão pública antes da edição da RLF, em termos de o gestor conduzir-se segundo os

¹¹ Controle da fiscalização e transparência nas contas públicas.

parâmetros de uma disciplina fiscal. Encontra-se nesse período, pouca, ou nenhuma motivação para o direcionamento a uma boa conduta.

No Brasil, os últimos trinta anos foram denominados por alguns autores, como semelhantes ao drama vivido pelos atenienses. No período do governo de Péricles¹², havia valores morais extremamente rígidos, sendo que no momento em que os soldados chegaram da guerra do Peloponeso, trouxeram uma peste que abalou a cidade, as pessoas se encontraram em um retrocesso moral, deixando de cumprir certas regras morais da época, pois achavam que morreriam em breve.

No Brasil, do ponto de vista fiscal, não havia, pelo menos durante os últimos trinta anos, razão para o gestor se conduzisse responsabilmente. A Lei de Responsabilidade Fiscal acompanhada pela Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal (lei nº 10.028 de 19 de outubro) parece vir fornecer esse estímulo e senso de responsabilização ao processo de gestão pública.

Um debate sobre o redesenho do papel do Estado, começa a tomar forma no Brasil, na segunda metade da década de 80, fortificado pela crise fiscal, por uma inoperância governamental e pela falência do modelo de substituição de importações, nesse sentido, o consenso atual direciona-se para a necessidade de reformar ou reconstruir o Estado, de maneira que se possa resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.

No Brasil, a crise fiscal pode ser analisada por três vias:

- a) Profundo desajuste fiscal
- b) Déficits públicos reiterados
- c) Colapso do modelo de substituição de importação

Esses problemas não estão isolados, fazem parte de uma conjugação de todos os fatores que, por sua vez, potencializaram situações que se tornaram crônicas no país, vistas até bem

¹² Influente estadista, orador e general da Grécia antiga. Um dos principais líderes democráticos de Atenas. Maior personalidade política do século V a.C.

pouco tempo e que resultaram em obstáculos ao desenvolvimento econômico e social do País como inflação, estagnação e mazelas sociais.

O estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal, não deve ser feito isoladamente, a sua construção sofreu influências internas e externas. Com relação ao aspecto interno, a lei veio complementar e estabelecer mais um capítulo do esforço de ajuste fiscal que o governo brasileiro tenta empreender desde a criação do Fundo Social de Emergência¹³ (Emenda Constitucional de Revisão nº1), em 1994, juntamente com a Lei Kandir (Lei complementar nº 87/97), o FUNDEF (Emenda Constitucional de Revisão nº14), as Emendas Constitucionais da Reforma Administrativa (EC. nº 19), a Reforma Previdenciária e principalmente, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF).

Dessa forma, o grande objetivo diferenciador da LRF, é o de estabelecer um novo padrão fiscal no país, sobretudo do ponto de vista comportamental, embora a experiência vivida no país seja de convivência com o despreparo de governantes, com a acomodação da população e criações do imaginário popular de que o político seja “um tocador de obras” ou de que seja “saudável” a presença daquele que “rouba, mas faz”, a LRF tenta transformar esse estado de coisas, estabelecendo o que pode se chamar de “choque de moralidade” na gestão pública, inserindo a responsabilização pelos gastos efetuados, procurando conscientizar os governos, políticos e a sociedade sobre a importância desse tipo de transformação no padrão fiscal.

2.4.1. O Federalismo Fiscal e a Descentralização Fiscal

O tema sobre a questão da aplicação de modelos macroeconômicos e de estabilização em uma nação descentralizada como no Brasil, é bastante polêmico entre alguns autores, no entanto, existem dois modelos que servem de base para a construção do arcabouço teórico da LRF. O modelo dos Estados Unidos e da Nova Zelândia, que trazem, respectivamente, os dois pilares básicos da LRF, sobre as regras e a transparência. Do modelo americano, adotou-se a regra, enquanto que do modelo neozelandês, adotou-se a transparência. O chamado código de

¹³ O Fundo Social de Emergência (FSE) instituído pela ECR nº 1/94, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública e de estabilização econômica, vigorou durante os exercícios financeiros de 1994 e 1995, até o término do prazo de sua duração, quando então foi implementado o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com as mesmas características do Fundo anterior.

boas condutas do FMI chama a atenção para a necessidade de transparência em um modelo fiscal de gestão atualizada e consciente das suas responsabilidades:

A transparência fiscal representaria uma importante contribuição à causa da boa governança, pois promoveria um debate público mais bem informado sobre a concepção e os resultados da política fiscal, ampliariam o controle sobre os governos no tocante à execução dessa política e, assim, aumentaria a credibilidade e a compreensão das políticas e opções macroeconômicas por parte do público. Num ambiente de globalização, a transparência fiscal reveste-se de considerável importância para alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento de alta qualidade (...)

Graças a sua experiência na área de gestão, das finanças públicas e à universidade de seus países membros, o FMI está bem situado para liderar a promoção de uma maior transparência fiscal, assim, o Comitê Interino procura estimular os países membros a aplicarem o presente Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. Este Código baseia-se nos seguintes objetivos primordiais: definição clara das funções e responsabilidades dos governos; divulgação de informações ao público sobre as atividades do governo; abertura na preparação e execução do orçamento, bem como na prestação das contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais. (...) O código facilitará a vigilância das políticas econômicas pelas autoridades nacionais, mercados financeiros e instituições internacionais
HTTP: // WWW.federativo.bndes.gov.br (NÓBREGA e FIGUEIREDO, 2009, pg. 56)

A experiência americana e Neolandeza, no caso dos Estados Unidos, um Estado Federal como também é o Brasil, tem o seu direcionamento com relação à responsabilidade identificado através da transparência e da regra que ficam bastante evidentes nos textos constitucionais. O principal texto normativo americano foi o Budget Enforcement Act (BEA) de 1990, que mostra o esforço do governo americano em disciplinar as ações públicas futuras que estejam sob o controle do orçamento federal. Muito importante destacar que o BEA é aplicado somente à União, por ser uma lei federal, surgindo então a crítica aplicada aos dois modelos, pelo fato de aplicarem verticalmente a lei aos Estados e municípios, acabando muitas vezes com as autonomias desses entes federativos e infringindo o pacto federativo estatuído na Carta Magna. As duas grandes regras adotadas pelo BEA norte americano foram o “sequestration” e o “Pay as you go”, que na lei brasileira pode ser traduzido para a limitação de empenho e compensação. O sequestration é uma espécie de ferramenta que se propõe a por

em prática o cancelamento de dotações orçamentárias com o objetivo de garantir a eficácia dos limites e das metas orçamentárias estabelecidas para as receitas e as despesas. Já a compensação, parte da chamada “neutralidade orçamentária”, ou seja, qualquer ação que proporcione aumento de despesas deve ser devidamente compensada com o aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas. No modelo americano, esses dois mecanismos se complementam em busca do equilíbrio fiscal.

Com relação à Nova Zelândia, o Brasil herda aspectos de transparência, através de uma prática de mercado que fornece aos agentes econômicos importantes informações confiáveis para a tomada de decisões, estes aspectos estão visíveis principalmente no Responsibility Act¹⁴ de 1990. Essa influência está refletida nos contratos de gestão¹⁵ introduzidos à Constituição Federal do Brasil (Art.37, § 8º) através da reforma administrativa (EC. nº 19).

Um desses aspectos a se destacar foi a implantação de um novo padrão contábil e a adoção de um série de relatórios contábeis-gerenciais que se dividem em:

- a) Demonstração de resultados: evidenciando os impactos das receitas e despesas, sob regime de competência.
- b) Balanço patrimonial: estabelecendo escrituração do ativo, passivo e patrimônio líquido.
- c) Demonstração de fluxo de caixa: pagamentos e recebimentos decorrentes de receitas e despesas.
- d) Demonstração de passivos contingentes: mostrando os riscos decorrentes de compromissos futuros e eventuais.
- e) Demonstração de obrigações: evidenciando detalhamento da composição e características da dívida pública.

¹⁴ Lei de responsabilidade fiscal norte americana criada em 1990, evidenciando as regras de transparência na execução do orçamento e com a dívida pública.

¹⁵ A constituição fala sobre algumas espécies de contratos firmados entre particulares e o poder público, Entretanto, não inclui os contratos de gestão.

Além desse novo padrão contábil-gerencial, a reforma na Nova Zelândia criou um modelo baseado na estabilização da relação dívida/PIB que deve ser mantida em nível prudencial. Adotou também as regras de transparência que estão caracterizadas na reforma neolandesa, e que estão sempre apontando para a importância do controle, incluindo também a sociedade nesse processo. Esses modelos externos também são passíveis de críticas, sobretudo na confusão metodológica que traria na análise sobreposta de fontes estrangeiras mescladas ao caso brasileiro.

Apesar de todas essas afirmações, Nóbrega e Figueiredo (2009) alertam para o fato de que o equilíbrio fiscal é uma condição necessária, porém não suficiente para almejar o desenvolvimento. Não se pode alcançar um equilíbrio sem promover mudanças também na área educacional e na área social, levando-se em conta, logicamente, os pontos positivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como um instrumento a colaborar com o equilíbrio das contas públicas e do desenvolvimento econômico, político e social.

2.4.2. Formas de Accountability no Orçamento Público Brasileiro

Apesar das finanças públicas e das políticas econômicas serem dificilmente analisadas pela ótica da accountability democrática, visto que a eficiência decisória e a democracia apresentam-se como objetivos opostos e excludentes, pode-se ao contrário, como Abrúcio e Loureiro (2005), mostrar que diversos aperfeiçoamentos institucionais relacionados ao aspecto fiscal tiveram êxito na medida em que fortaleceram ainda mais seus mecanismos de prestação de contas. A accountability deve então ser localizada dentro do contexto democrático, partindo de formas de controle do orçamento desde o processo eleitoral até o fim do mandato. Para esses autores, a primeira parte do processo democrático já atinge diretamente as instituições econômicas, visto que os padrões eleitorais afetam as finanças públicas em vários aspectos, sendo ainda que o aspecto mais importante é a influência sobre a alocação de recursos orçamentários, ou seja, na medida em que sistemas políticos realçam o caráter mais localista do mandato em contraposição ao viés partidário, devem ter maiores impactos sobre a qualidade do orçamento.

Este é o ponto principal da limitação do processo eleitoral sobre o orçamento, a sua incapacidade de garantir o controle completo sobre os governantes, não existe nenhum

instrumento capaz de obrigar os políticos a cumprirem suas promessas de campanha, restando apenas uma possibilidade de ser feita uma retrospectiva ao final do mandato (PRZEVORSKI, STOKES & MANIN, 1999 apud ABRÚCIO e LOUREIRO, 2005, p. 5).

Tradicionalmente a responsabilização política era feita pelos controles tradicionais, judiciais e de auditorias das contas públicas, pelo controle parlamentar e em menor escala, alguns mecanismos de participação popular ou controle societal independente dos Poderes Públicos. Predominavam então, os controles horizontais de accountability.

Atualmente os instrumentos de accountability durante o mandato podem ser divididos em cinco tipos. Primeiramente pode ser destacado o controle parlamentar do Legislativo sobre o Executivo, por meio de fiscalização orçamentária, da nomeação de integrantes da alta burocracia e da instauração de comissões de inquérito para averiguar a possibilidade de equívocos ou atos de improbidade administrativa. Para isso necessita-se, é claro, de uma cultura cívica democrática por parte da classe política, dando valor à atividade fiscalizatória do parlamento.

Os controles judiciais são outra maneira de fiscalizar intensamente o Poder Público, garantindo que os governantes e altos funcionários públicos atuem segundo o império da lei, para isso, os tribunais analisam a legalidade das normatizações criadas pelo Legislativo e pelo Executivo, de modo que o Ministério Público possa acionar o Estado para que certas regras sejam cumpridas.

O controle da accountability, durante o mandato, pode ser feito também pelo controle administrativo-financeiro das ações estatais, geralmente é feito por auditorias independentes ou tribunais de contas, objetivando verificar se o Poder Público efetuou as despesas da maneira como foi determinado pelo Orçamento e pelas regras legais gerais como os limites de endividamento e a vinculação do orçamento a determinadas áreas. Tem como ponto central a probidade, para não permitir o mau uso dos recursos públicos, bem como a corrupção.

A mais nova forma de controle de accountability está nos mecanismos de controles dos resultados da administração pública, procura-se responsabilizar o Poder Público de acordo com o desempenho dos programas de governo, pode ser feita pelos órgãos do governo, por

agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e também por instituições que realizam tradicionalmente o controle administrativo-financeiro.

Convém destacar finalmente, os instrumentos de controle da sociedade (Accountability Vertical) durante os mandatos, que é a principal fonte teórica deste trabalho, que busca ser mais um desses instrumentos nas avaliações de gestões, no que se refere à prestação de contas para com os cidadãos eleitores. Os instrumentos de accountability vertical funcionam por meio de consultas populares como o plebiscito, os conselhos consultivos ou deliberativos nas diversas áreas das políticas públicas (saúde, educação, segurança etc.), através da figura do *Ombudsman*, com este possuindo autonomia funcional efetiva perante o governante, e ainda, através de processos orçamentários participativos ou de parcerias com organizações não governamentais na oferta de serviços públicos:

O controle societal é uma forma de accountability vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos do cidadão. (ABRÚCIO e LOUREIRO, 2005, pg. 7)

2.5. O CORPORATIVISMO PARTIDÁRIO VIA LEGISLATIVO E A VANTAGEM DO PODER EXECUTIVO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Estudos de Figueiredo e Limongi (2002) demonstram que certas normas e procedimentos que regulam o processo orçamentário não visam atender exclusivamente aos interesses imediatos e individuais dos parlamentares, como na opinião divergente de alguns autores que defendem esta tese. É sabido que a participação do Congresso na elaboração do orçamento é intensamente regulada por normas constitucionais legais que mantêm a proposta original enviada pelo poder executivo. As normas regimentais adotadas privilegiam sim a participação coletiva dos parlamentares por meio de apresentação de emendas patrocinadas pelas bancadas estaduais.

Esses estudos mostram ainda que a distribuição de recursos orçamentários se dá através de uma disputa e pela ação coordenadora dos partidos políticos sobre o processo em seu conjunto. A grande presença dos partidos políticos agrupados, por exemplo, em dois fortes grupos, situação e oposição, nas suas várias etapas, explicam o padrão distributivo encontrado, ainda mais visível quando são consideradas as dotações feitas por ministérios e programas. Portanto, a noção de que o Congresso descaracteriza e retira a coerência programática do orçamento não é aceita pelos autores aqui estudados.

A constituição atual estabelece que o executivo tenha a prerrogativa e a exclusividade na iniciação de qualquer legislação de matéria orçamentária, como por exemplo, o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, incluindo também as chamadas Leis de Crédito, que são propostas ao longo do ano para atender às inconstâncias nas receitas e as circunstâncias imprevisíveis.

A constituição reconhece também o direito do legislativo de emendar os projetos enviados pelo executivo, sendo que no caso do Projeto de Lei Orçamentária PLO, o artigo 116 da Constituição estabelece que seja dever do Executivo estimar as receitas e que as emendas congressuais sejam aceitas desde que indiquem os recursos necessários admitidos, somente os recursos advindos de anulação de despesas incidentes sobre:

- a) Dotações sobre pessoal e seus encargos

- b) Serviço da dívida

- c) Transferências tributárias constitucionais para os Estados, Municípios e Distrito Federal

O executivo encontra-se, em tese, em posição privilegiada com relação ao legislativo, sendo que essa vantagem é reforçada pelo fato da Constituição não regulamentar as conseqüências da não-aprovação do orçamento no final do ano fiscal, sendo superadas pela LDO.

A vantagem estratégica do executivo estende-se e limita-se à execução dos gastos previstos pela LOA. Ressalta-se ainda que a lei orçamentária é “autorizativa” e não

“mandatória”, ou seja, o Executivo precisa de aprovação legislativa para efetuar qualquer gasto, todavia, não é obrigado a fazer todos os gastos autorizados.

A participação do Congresso no processo orçamentário, portanto, se dá dentro de limites definidos pelas restrições constitucionais legais, ao direito de emendar e por graus de autonomia reservados ao Executivo na proposição e execução do orçamento. Os recursos que podem ser usados para os programas de políticas públicas, que atendem aos interesses eleitorais dos congressistas, são resumidos a programas destinados a investimentos, sendo geralmente os que sofrem mais perdas, visto que são estes que são disputados de acordo com as variáveis macroeconômicas, os gastos com pessoal e com despesas correntes não são suprimidos da mesma maneira.

A apreciação de projetos de lei referentes a matérias orçamentárias enviadas pelo executivo se dá no Congresso Nacional em sessão conjunta de duas casas, está a cargo de uma comissão formada por senadores e deputados, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – na qual a existência é prevista pelo texto constitucional. A apreciação do orçamento se dá pela resolução nº 2/95-CN, produto da CPI do orçamento criada em 1993, devido a denúncias de corrupção. Esta resolução altera fortemente o modo como o Congresso se envolve no processo orçamentário, redefinindo o papel do relator geral e disciplinando o atendimento da demanda parlamentar.

A participação do Congresso na lei orçamentária anual se dá por meio da aprovação de emendas de acordo com três tipos de proponentes: individuais, coletivos e relatores. Com relação às emendas individuais, vigorou um teto para o número de emendas por parlamentar (R\$ 1,5 Milhão), após a promulgação da resolução nº 2/95-CN, a distribuição de recursos entre parlamentares passou a ser uniforme e fixa, retirando do relator geral a possibilidade de favorecer qualquer grupo na repartição desses recursos.

As emendas coletivas podem ser de três tipos:

a) Emendas de bancadas estaduais

b) Emendas de bancadas regionais

c) Emendas de Comissões do Senado e Câmara

A resolução nº2/95-CN aumentou as exigências de apoio para o recebimento das emendas coletivas, enquanto que no caso das emendas de bancadas estaduais a exigência de metade da bancada foi aumentada para três quartos.

Cabe destacar as emendas dos relatores, na qual a resolução nº2/95-CN procurou imprimir um caráter mais colegiado sobre a ação dos relatores, procurando ao mesmo tempo cercear a liberdade de oferecerem suas próprias emendas em qualquer área, a qualquer momento do processo de apreciação da LOA. Apesar disso, certa ambigüidade é observada no que se refere ao papel dos relatores nesse processo:

Não obstante os esforços dos membros do Parlamento no sentido de limitar os papéis decisórios do Relator Geral, por intermédio das normas da Resolução nº2/95-CN (sobretudo as do artigo 23), que o situa basicamente como um coordenador dos Relatores responsáveis pelas decisões, na prática, este continua a concentrar grande poder às expensas do esvaziamento das Relatorias Setoriais (SANCHES, 1998 apud FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, pg. 317).

Apesar de tudo, é notável que a atuação dos relatores após a promulgação da resolução nº2/95-CN, desenvolveu-se em um contexto de grande transparência e controle partidário. A relatoria passou a atuar de forma colegiada, já que o parecer do relator geral deve ser elaborado em conjunto com os relatores parciais. O relator geral, bem como o parcial, é designado pelo presidente da CMO, “de acordo com as indicações das lideranças partidárias ou dos blocos parlamentares, sendo observado o critério da proporcionalidade partidária”.

O artigo 10 da resolução nº2/95-CN prevê também que as lideranças partidárias devem fazer a indicação formal de seus representantes na CMO, formando assim, um Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias. Ainda que o Colegiado não possua atribuições formais, este pode assumir crescente importância no processo decisório da CMO, atuando ao longo da elaboração do parecer preliminar, momento decisivo do processo orçamentário.

Outro ponto que se deve considerar como negação das vantagens individuais dos parlamentares no processo orçamentário está mais uma vez na resolução nº2/95-CN, ela

estabelece que as emendas coletivas devam ter prioridade sobre as demais, favorecendo assim, os grupos partidários em detrimento dos retornos eleitorais e pessoais dos parlamentares.

Nesse contexto, os parlamentares não possuem as bases eleitorais nem institucionais que garantam uma independência para resistir à força dos líderes do governo e coordenar suas ações, os legisladores têm uma capacidade limitada para influir de forma individual. A apreciação do orçamento pelo Congresso se dá por um processo bastante centralizado, no qual as decisões mais importantes são tomadas pelos relatores, com a participação dos representantes dos líderes partidários, do Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias na CMO, ou seja, uma atuação complementada pela maioria que domina o Legislativo e o Executivo.

Vê-se que o poder executivo, observado o controle que exerce sobre a elaboração e a execução do orçamento, encontra-se em posição estratégica favorável, podendo induzir os parlamentares à cooperação. Desse modo, os recursos orçamentários são distribuídos de acordo com a participação dos partidos no governo e segundo uma divisão de trabalho entre Executivo e Legislativo, significando então, que a divisão de recursos orçamentários não obedece a uma lógica localista inteiramente voltada aos interesses particularistas dos parlamentares, e se realiza de acordo com prioridades estabelecidas pelo Executivo, principalmente quando o Executivo garante a capacidade de manter o orçamento equilibrado com estratégias de projeção de despesas e, às vezes, quando necessário, compressão dos gastos com investimento.

Diante desse jogo, afirma-se que é perceptível a atuação e a força relativa de vários atores, sendo consideradas duas versões no que se refere ao poder dos mesmos no processo de liberação de verbas orçamentárias. Em uma versão, pode se analisar o processo em que um Executivo frágil é chantageado por legisladores oportunistas (Ames, 2001 Apud e Figueiredo e Limongi 2002, p. 322). Já em outra versão, um presidente forte usa seu poder discricionário para liberar verbas visando obter os votos de legisladores estimulados pela necessidade de distribuir recursos para as suas bases eleitorais. Apesar disso, os partidos não desempenham nenhum papel nesta versão, existe apenas uma correspondência entre alguns comportamentos e filiação partidária. O nível de apoio que o presidente consegue de determinado parlamentar depende da execução de suas emendas. O presidente não teria razão para discriminar qualquer

parlamentar com base na sua filiação partidária, entretanto, o que contaria seria o apoio dado por cada parlamentar na agenda do presidente em cada votação nominal.

Para Pereira e Muller (2002, apud FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002, p. 323), se a execução orçamentária fosse usada como uma maneira de chantagear os legisladores para apoiar o Executivo, permitindo que este respondesse às demandas dos legisladores fiéis, evitando que se gastassem recursos com os legisladores infiéis, o apoio ao presidente deveria variar na mesma proporção, todavia, a realidade mostrada por estudiosos do tema revelam intensa estabilidade no que se refere a esse fato.

Se a execução das emendas individuais fosse a “moeda de troca” para obter apoio, o presidente deveria privilegiar a execução dessas ditas emendas e contingenciar as emendas coletivas. Dessa maneira, o processo segue não uma lógica política, mas sim uma lógica macroeconômica, prejudicando inclusive os gastos do executivo com investimentos e demonstrando uma boa vantagem do congresso em certos períodos.

A idéia de que o Executivo se encontra forçado a atender demandas alheias às suas prioridades não encontra sustentação teórica. Os recursos alocados pelo Legislativo e pelo Executivo são discriminados e organizados por programas, mostra-se também que as prioridades dos dois poderes não são tão diferentes, devendo-se isso em boa medida às restrições legais aliadas ao fato de o Legislativo se paralisar por conta de parecer preliminar.

A distribuição das verbas orçamentárias, de acordo com programas, mostra mais claramente as prioridades de cada poder, com relação aos municípios, por exemplo, é dada uma atenção maior do Congresso, enquanto que o Executivo privilegia mais os gastos nacionais. Percebe-se então um maior “localismo” do congresso, porém, sem confundir com uma fragmentação excessiva ou mesmo com o “municipalismo”. A distribuição dos recursos ocorre de maneira que as disposições legais favorecem as emendas coletivas das bancadas estaduais responsáveis por esses gastos, enquanto que os valores alocados aos municípios vêm das emendas individuais.

Diante desses argumentos, torna-se difícil afirmar que as políticas públicas tenham um perfil determinado pelo voto pessoal. A alocação individual de recursos orçamentários é

limitada e a execução deste mostra-se delineada por exigências de ajustes nas contas públicas e não por fatores de origem política ou eleitoral.

Estudiosos afirmam que o Legislativo brasileiro é estruturado de forma centralizada, a Constituição, o quadro legal e as regras internas do Poder Legislativo limitam a possível ação de participação do Legislativo na definição do orçamento. O arcabouço institucional vigente destina poucos recursos e poucas possibilidades para o legislativo influenciar individualmente nos resultados da alocação de recursos.

Devido a esse contexto, não se deve considerar que o executivo seja o ator mais fraco do processo de definição orçamentária, visto que os parlamentares não têm como pressionar o Executivo individualmente. Para que haja concessão do presidente, os legisladores devem ser capazes de coordenar suas ações. Já o Executivo deve preocupar-se apenas com as ameaças apresentadas coletivamente, sendo que somente estas podem afetar os resultados de uma votação e assim aumentar o poder de barganha dos parlamentares nas suas negociações com o Executivo. Compreende-se então que os parlamentares delegam poderes aos líderes partidários, que por sua vez, ao solucionarem o problema da coordenação com que os políticos se deparam, tomam o papel de “veículos das demandas coletivas” alcançando então, algumas concessões almejadas.

No caso de agirem individualmente, os parlamentares possuirão poucas possibilidades de conseguirem benefícios do Executivo. Na ótica do Executivo, negociar com os partidos é benéfico, pois dessa forma, obtém-se apoio estável e previsível ao longo do prazo, reduzindo os custos de transação em que este poderia se inserir se aderisse à negociação individual.

O papel dos partidos vai além da noção pragmática e da ação não programática dos pleitos parlamentares. Os partidos assumem posturas públicas em relação às políticas desejadas pelo Executivo, alguns não são membros da coalizão governamental, outros são membros de oposição ao governo. As análises que focam os parlamentares agindo da mesma forma diante de propostas parlamentares não condizem com esse quadro, cabendo então aos líderes partidários a missão de conciliar os interesses eleitorais individuais dos parlamentares em relação a sua posição diante do Poder Executivo.

2.6. OS GOVERNOS LOCAIS E OS MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL

Segundo Souza (1998) a literatura sobre os governos locais inicia-se, tradicionalmente, com Tocqueville, Stuart Mill e Thomas Jefferson, num processo de valorização do governo local no sentido da ampliação da democracia. Esses governos locais, aos quais se referem as teorias mais tradicionais, estão passando por mudanças e também necessitam de alterações no enfoque teórico e analítico. Deste modo, evolui-se, de um sistema de governo local para um sistema de governança local, envolvendo um conjunto complexo de organizações de origem pública, privada, comunitária e não-governamental.

É possível dividir as teorias sobre governo local em duas categorias: normativas e empíricas. As teorias normativas são aquelas que partem de normas preestabelecidas, relacionadas com as prescrições e recomendações, ou melhor, são teorias que se concentram no que “deve ser”. Já as teorias empíricas são resultado do conhecimento adquirido pelos estudos sobre experiências ocorridas. Essas abordagens apresentam vantagens e desvantagens que podem ser amplamente discutidas.

2.6.1. Teorias Normativas e Empíricas sobre o Governo Local

As teorias normativas iniciam-se a partir da produção britânica sobre o tema, visto que esta exerceu forte influência sobre a concepção dos governos locais em diversos países, sobretudo no Brasil. A literatura normativa sobre o governo local na Grã-Bretanha divide-se em três fases: a dos primeiros defensores, a dos reformadores do pós-guerra e a dos localistas. Na fase dos primeiros defensores, Stoker (1996 apud SOUZA, p. 7) destacou três argumentos normativos em defesa do governo local: a) oportunidade para a participação política; b) distribuição eficiente dos serviços c) oposição a um governo centralizado.

A segunda fase é atribuída aos reformadores do pós-guerra, relacionando-se com a expansão do Estado do Bem-Estar Social, as análises sobre governo local passaram a trazer uma preocupação em conciliar o papel desses governos com as necessidades do novo formato do Estado. Isso resultou no forte compromisso assumido em defesa do governo local autônomo, encarado como uma instância de governo habilidosa. As idéias que defendiam a

expansão do governo local pregavam que o mesmo tinha sido um elemento fundamental na expansão do Estado do Bem-Estar e que, se este fosse modernizado e adquirisse maior autonomia, se transformaria na esfera mais propícia para a realização dos compromissos do Estado do Bem-Estar.

A terceira fase é a dos localistas, estes reforçaram o argumento de que o governo local possui as melhores condições de alocar seus recursos de acordo com as necessidades locais, justamente por estar mais próximo da comunidade. Segundo alguns autores, a importância do governo local é exatamente a de ser local, o que lhe garante maior aproximação com a população e aumenta sua capacidade para responder às demandas locais. Têm-se ainda que, o governo local permite maior influência por parte da comunidade em suas decisões, sendo mais receptivo e mais passível de cobrança (*Accountability*) do que os níveis mais altos de governo. Dessa maneira, em termos normativos, o governo local é a expressão da difusão do poder político, sendo fundamental para uma sociedade mais livre, limitando a concentração de poder. Apesar disso, empiricamente observa-se que ainda existe ineficiência no governo local, autoridades locais que são irresponsáveis às demandas locais e burocracias locais que acabam buscando seus próprios interesses. Mas, mesmo onde essas acusações são feitas e justificadas, são divulgadas publicamente, exatamente por conta da grande visibilidade do governo local e da mídia. Há uma corrente normativa a favor do governo local que prefere os possíveis defeitos das instituições locais ao centralismo. Finalmente, comparando com a fase dos reformadores do pós-guerra, os localistas enfatizam menos a contribuição dos governos locais à distribuição eficiente dos serviços, ressaltando o seu valor político em confronto com o governo centralizado.

Goldsmith (1990, apud SOUZA p. 9) classificou em três tipos o governo local e alertou sobre a possível existência de um quarto tipo, atualmente baseado em evidências empíricas. O primeiro tipo é aquele no qual o governo local se baseia em um sistema de relações de clientelismo e de tutela entre líderes e liderados. A primeira função dos líderes políticos locais nesse tipo de governo é distribuir benefícios específicos para indivíduos ou grupos de indivíduos, em troca de votos.

O segundo tipo de governo local trata-se do modelo econômico-desenvolvimentista, onde a função primordial é promover o crescimento econômico local e estabelecer as condições necessárias para que as forças do mercado possam operar de maneira irrestrita,

todavia, com regulação. O objetivo do governo local neste caso é promover a saúde econômica de suas comunidades. A gestão local é vista como uma máquina de crescimento.

O terceiro tipo é o modelo do Estado do Bem-Estar, em que o governo local, principalmente no contexto do pós-guerra, atua primordialmente na provisão da ampliação da variedade de bens de consumo coletivo.

O quarto tipo seria então o modelo em que o governo local tem como função o estímulo ao consumidor em buscar diferentes alternativas de provisão de serviços, gerando variedade na oferta através da competição e da concorrência entre prestadores de serviços públicos locais. É importante ressaltar que as classificações descritas acima estão em sentido weberiano (tipos ideais), podendo-se perfeitamente encontrar diversas combinações desses tipos de governo nos dias de hoje.

2.6.2. Governo Local no Brasil

O conceito de governo local no Brasil é bastante relacionado ao de governo da cidade e de gestão urbana, por ocasião das altas taxas de urbanização do país. A dimensão geográfica, as características demográficas e o grau de desenvolvimento oscilam de um município para outro, entretanto, a definição oficial de área urbana é meramente administrativa, onde inclui todas as municipalidades e distritos, independentemente do tamanho.

As cidades possuem profundas diferenças na sua estrutura ocupacional, social e física, graças ao desenvolvimento econômico e social desigual. Embora exista essa diversificação, pode-se perceber que um processo de unificação cultural foi instalado. Investimentos, que se iniciam nos anos 60, em transportes e comunicações, sobretudo televisão, contribuíram para a expansão de valores urbanos referentes aos estilos de vida e aos padrões de consumo da população, bem como dos padrões e comportamentos políticos.

Os estudos sobre o papel histórico do governo e das políticas locais no Brasil estão divididos em três grupos. O primeiro concentra-se na hegemonia da política local e dos grupos privados na estrutura de poder do país, entre os trabalhos que estão nesse grupo, destaca-se o estudo de Victor Nunes Leal (1986), que enfatizou o município para descrever o poder dos “coronéis” sobre a esfera local, com grande contribuição acerca da diferenciação do

município, como instituição, dos “coronéis” e de seus “patrões”, nos quais eram, até esse momento, tratados como um mesmo fenômeno.

O segundo grupo destaca o papel principal do governo central na política brasileira e tem Raymundo Faoro (1958) seu maior expoente. O terceiro grupo é composto por estudos que argumentam que a polarização existente no debate central *vis-à-vis* o local é apenas aparente. Os autores desse grupo (Ames, 1987; Bursztyn, 1985; Medeiros, 1986 e Schwartzman, 1988) observam uma forte interdependência entre a esfera central e local que gera, por sua vez, uma mútua legitimidade. Trabalhos mais recentes como o de Souza (1997), afirmam, porém, que essa interdependência deve hoje ser relativizada, quando é vista a nova correlação de forças promovida pela redemocratização e pela descentralização ocorridas no país.

2.6.3. Autonomia Local e Autonomia do Governo Local.

Estes conceitos são geralmente tratados como sinônimos, aparecendo desta maneira nos estudos sobre o local. É necessário, entretanto, diferenciar autonomia local de autonomia do governo local. As argumentações sobre as iniciativas dos governos locais advêm, principalmente, dos estudos baseados em referenciais pluralistas, sendo que os trabalhos influenciados pelo referencial mais liberal reivindicam um novo papel para o governo local voltado para a defesa dos consumidores e para a minimização da atividade governamental. Nesta última linha de argumentação, a missão dos governos locais seria a de submeter os serviços locais à competição do mercado e, em certos casos, substituir a provisão pública do serviço pela provisão privada. Desse modo, procura-se introduzir elementos do setor privado no governo local com a finalidade de aumentar a autonomia local, mas não a autonomia do governo local. Já na visão esquerdista, se enobrece a expansão da autonomia do governo local. Essa distinção, dificilmente é feita, e se torna fundamental para se orientar os trabalhos sobre autonomia local, principalmente no Brasil.

Entre os diversos conceitos sobre o que seja autonomia local. White III (1976) alerta que conceitos como autonomia e coordenação só podem ser discutidos sob uma definição política, e não administrativa, sobre o termo “local”, temos então, o componente político como peça essencial à avaliação da autonomia local.

Pierre (1990) define a autonomia local como a capacidade dos governos locais em formularem e executarem políticas públicas sob a sua competência, independentemente de considerações externas. Assim, o domínio do governo nacional é visto como um desafio, da mesma maneira são alguns parâmetros conceituais quando assumem que o governo local está inevitavelmente limitado por responsabilidades de bem-estar social. Nesta visão, os fatores que limitam a autonomia política local são a incapacidade do governo local em tornar-se uma instituição política e a possível existência de restrições externas.

Para Rofman (1990), o conceito de autonomia é analisado em três dimensões distintas, mas convergentes: a político-institucional, que seria a expressão do poder político real, representando a cidadania local e expressando as forças políticas e sociais locais; a dimensão econômico-financeira, onde os municípios necessitam dispor de recursos necessários ao desenvolvimento das ações locais que estarão respaldadas em receita própria e não na receita do governo central; e, finalmente, a de prestação de serviços, onde a divisão da prestação de serviços entre as três esferas de governo é consequência da intenção ou não do resgate da autonomia municipal. O obstáculo ao desenvolvimento desse conceito é que são mencionadas condições ideais para que os governos locais desfrutem de autonomia, porém, essas condições não são suficientes para a existência ou não de autonomia política local.

Page (1981; 1991) avança conceitualmente no sentido de definir autonomia como a capacidade dos governos locais de tomarem decisões sobre os serviços por eles oferecidos, sem a interferência do centro, é vista também como a capacidade para influenciar políticas nacionais que afetem seus interesses.

Souza (1996) explica que a autonomia política local pode ser entendida de diversas formas. Do ponto de vista tributário, mesmo que a literatura sobre descentralização fiscal apresente reservas quanto ao rigor em medir o grau de descentralização ou centralização dos recursos públicos, algumas variáveis podem ser observadas nos governos locais que indicam ou não a sua autonomia, como a liberdade para a alocação e para a administração dos recursos próprios ou dos recursos transferidos. Sob o ponto de vista político-jurídico, a autonomia pode ser entendida como a capacidade que os governos locais possuem para legislar sobre assuntos de sua jurisdição. Apesar disso, existem restrições que afetam, na prática, a verdadeira autonomia dos governos locais.

Gurr e King (1987) dividem as restrições à autonomia política local em dois tipos. O primeiro tipo relaciona-se com as restrições econômicas e sociais, advindas de fontes variadas, o segundo está ligado às restrições impostas por níveis superiores de governo. Nessa lógica, o governo local é criado para interferir positivamente no bem-estar de seus cidadãos, todavia, essa capacidade está sujeita a restrições diversas. Essas restrições podem estar relacionadas à realidade da economia local, às condições sociais da população, à capacidade de arrecadar receita tributária local, ao papel das elites que afetam as decisões políticas ou, então, às restrições legais e políticas impostas pelas esferas superiores de governo.

Pierre (1990) classifica as restrições à autonomia local de acordo com o grau de condicionantes externas. A primeira restrição relaciona-se com os poderes estatais e à configuração do aparato de implementação, melhor dizendo, à política do Estado. A segunda restrição seria a influência que os interesses organizados exercem sobre os burocratas do governo local, pressionando os mesmos com demandas corporativas, em detrimento das demandas universalistas. A terceira restrição faz menção ao desenvolvimento ou declínio industrial nacional e local. Por último, a influência de políticas nacionais sobre o governo local, como os programas de descentralização ou centralização, que podem aumentar ou diminuir a autonomia.

O caso brasileiro é bastante elucidativo na discussão sobre as restrições da autonomia municipal. De acordo com Batley (1991), no Brasil, como em outros países latino-americanos, há um compromisso constitucional com o princípio da autonomia municipal. Esse compromisso implica, na aparência, em um papel forte e independente para o governo local, contudo, na prática, isso não ocorre com a maioria dos municípios brasileiros. Batley, analisando a posição dos municípios brasileiros no regime militar conclui que, apesar das garantias constitucionais, o papel e a posição do governo local haviam mudado em resposta aos requerimentos do desenvolvimento econômico e às necessidades políticas do regime. Essas transformações acarretaram restrições impostas ao nível local pelo nível central. Medeiros (1986) demonstrou que os estados e municípios tiveram um papel importante de legitimadores do regime militar no Brasil.

O governo local brasileiro é, sem dúvida, uma importante instituição política, sendo o município a mais antiga instituição que sobreviveu à colônia segundo (Souza, 1998), sendo assim, os municípios brasileiros, principalmente após a Constituição de 1998, garantem uma

margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos e para financiar e administrar esses recursos, resultando em uma autonomia tributária. Esses municípios fazem parte do chamado “pacto federativo” juntamente com os estados, com constituições próprias (as leis orgânicas), o que aponta para uma relativa autonomia político-jurídica, sobretudo quando comparados com outros municípios de países em desenvolvimento.

Apesar de sua importância como instituição política e sua relativa autonomia, nem todos os municípios brasileiros possuem condições econômicas para garantirem as condições mínimas de sobrevivência de suas populações, necessitando, desta forma, de ajudas financeiras externas. Essa ajuda externa, logicamente, limita a autonomia política propriamente dita, portanto, a partir de fatores determinantes como as restrições econômicas, os governos locais podem sofrer interferências externas sobre a agenda política local, resultando em uma redução da autonomia política.

2.6.4. O conceito de Descentralização

Ainda que as políticas descentralizadas estejam em voga, o conceito de descentralização é bastante ambíguo e vago. A popularidade da política de descentralização baseia-se em diversos fatores, nos quais se destacam os ataques da direita e da esquerda contra o excesso de poder dos governos centrais, bem como a capacidade que o conceito traz implicitamente de prometer mais do que pode concretizar. Alguns autores dão ênfase à desconcentração administrativa, outros vêem a descentralização como uma questão política envolvendo uma efetiva transferência de autoridade para certos setores, parcelas da população ou espaços territoriais que se encontravam anteriormente excluídos do processo decisório.

As formulações teóricas sobre a descentralização encontram alguns problemas. Inicialmente a descentralização está relacionada com as teorias normativas sobre o local, vendo este como espaço natural de virtuosismo. O segundo ponto crítico é que a descentralização tem significado um relacionamento com os mercados e com os atores locais, minimizando as esferas de politização.

Por último, as elaborações teóricas sobre a descentralização aplicam-se mais à realidade dos países industrializados, sendo que as bases conceituais e metodológicas desse tipo tornam-se incompatíveis com a realidade de outros países. Tem-se como exemplo disso o fato

de que as teorizações marxistas sobre a descentralização explicam a centralização e a descentralização como relativas aos ciclos mundiais do capitalismo. Segundo Souza (1998) essa explicação encontra-se hoje sem grande base empírica, visto que as tendências divergentes não estão diretamente ligadas aos regimes políticos atuais. Para a teoria que se opõe ao marxismo, a teoria da escolha pública, a descentralização é analisada como fator de grande importância para a limitação do descontrole dos burocratas, políticos e eleitores como maximizadores de despesas. Segundo a visão dessa teoria, a descentralização estimula os consumidores a escolherem livremente suas prioridades, logo, se um município não atende às demandas de um consumidor, este se muda para outro, no qual acreditam que suas preferências serão bem atendidas. Essas duas teorias se tornam difíceis de serem aplicadas em países em desenvolvimento. A visão marxista devido ao papel importante que o Estado sempre teve nos países em desenvolvimento, além de que, como afirma Mouzelis (1986), a teoria marxista é de difícil aplicação no mundo em desenvolvimento, já que não leva em conta o papel do clientelismo na configuração do sistema político. A teoria da escolha pública também se mostra de difícil aplicação por conta de que cidadãos (consumidores) pobres não parecem ter o direito de escolha de moradia quando se considera a realidade dos países em desenvolvimento, no que se refere à disponibilidade de emprego. Os estudos sobre migrações no Terceiro Mundo mostram, constantemente, o emprego, como fator determinante na decisão de migrar.

A diversidade política, econômica e social que existe no Brasil pode ocasionar grandes diferenças entre os municípios. Tais diferenças podem prejudicar os próprios objetivos da descentralização e das reformas estabelecidas com a redemocratização e a descentralização, na medida em que a descentralização financeira a favor das esferas subnacionais diminui as possibilidades de ajuda federal e estadual para as esferas locais. Apesar de existirem os fundos de participação FPE e FPM, que passam a favorecer o equilíbrio vertical do sistema tributário, uma grande parte dos municípios brasileiros que não conseguem sobreviver sem a ajuda adicional da União e dos Estados, nem podem iniciar, por si só, o processo de reforma.

Do ponto de vista da reforma do Estado, na qual a reformulação da administração pública local se insere, o ponto inicial talvez seja evitar aquele equívoco mais comum no processo de reforma, o de que se o Estado e o governo não estão funcionando bem, então o seu contrário, mercado, a competição, conselhos comunitários e ONGs deve ser a solução.

O papel do governo local pode variar em cada época e em determinada circunstância, em concordância com os atores que participam da moldagem da cena política e com as funções exercidas pelo Estado onde o governo local está localizado. Deve-se considerar ainda, o fato de que cada município possui características e obstáculos próprios, vista a complexidade da combinação de fatores sociais, demográficos, políticos e econômicos existentes em cada município. Então, qualquer proposta de reforma do governo local necessita da identificação primordial desses elementos.

2.7. A AUTONOMIA MUNICIPAL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA RECEITA E A MODERNIZAÇÃO DO PROCESSO DE ARRECADAÇÃO

Municipalização é uma denominação dada ao processo de descentralização estimulado pela reforma tributária de 1988, percebe-se a partir daí, a notável e crescente importância dos municípios no processo de arrecadação e de investimentos no setor público. Embora isso aconteça, como afirmam Afonso e Araujo, (2002, p. 19.), “pouco se conhece do papel desta esfera de governo no debate fiscal do país, e há muito preconceito sobre a eficiência e eficácia das administrações locais”. A idéia de que todo governo deve se autosustentar, segundo alguns autores é errônea, já que este fato não se observa nem sequer nos países desenvolvidos, muito menos no caso brasileiro. Há, entretanto, fatores que devem ser levados em conta para se avançar no processo de evolução da arrecadação própria municipal, são muitas as adversidades encontradas, como o fato de os municípios apresentarem, em termos de tributos típicos locais, principalmente aqueles que incidem sobre o patrimônio e taxas, altas dificuldades para administrar e explorar suas potencialidades. Soma-se a isso, a falta de informações precisas sobre as peculiaridades da estrutura e da cultura dos municípios, situação que amplia as dificuldades, e, sobretudo, as dimensões geográficas do País que abarcam significativas disparidades regionais, questões que necessitam, portanto, de profundos estudos, por parte de pesquisadores e autoridades governamentais.

O grau de descentralização fiscal é medido pela maior ou menor participação dos governos estaduais e municipais na receita e no gasto público, bem como pela autonomia no controle das políticas convencionais de governo. Sendo assim, considerando-se as mudanças instituídas pela Constituição de 1988 que tendem para um aprofundamento da

descentralização, pode-se concluir que o Brasil é, de direito e de fato, uma Federação altamente descentralizada.

Apesar da tese comumente defendida, é importante destacar que nesse movimento de municipalização da receita¹⁶, mesmo que de forma inadequada, podem ser mencionadas características marcantes desse processo no atual estágio de desenvolvimento das contas municipais:

Nunca os municípios tiveram uma importância relativa tão elevada na administração pública nacional. Pelo lado da despesa, os últimos dados das contas nacionais revelam que, em 1998, os municípios responderam por 19% da folha de pagamento de todos os servidores públicos ativos no país, por 39% das aquisições de bens e serviços para custeio e por conta da metade da formação bruta de capital fixo dos governos. Pelo lado dos maiores programas sociais de governo, o peso dos municípios em sua execução já se aproxima da casa dos 30% do gasto nacional com ensino e saúde. (AFONSO e ARAÚJO, 2002, pg. 20)

É fato que a receita própria municipal, sem contar com as transferências feitas aos municípios pelo governo federal, tem apresentado interessante desempenho ao longo dos últimos anos, pois a receita tributária atinge o nível histórico máximo em 1998, 1,6% do PIB, cerca de R\$ 14 bilhões anuais, superando a principal transferência federal líquida, que foi o Fundo de Participação Municipal (FPM), com o valor de R\$ 10 bilhões.

Estudos detalhados mostram que a arrecadação tributária própria dos municípios brasileiros, advém principalmente dos impostos sobre a venda de serviços (ISS) e sobre a propriedade imobiliária urbana (IPTU). Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) referentes ao exercício de 1997 e que cercam uma amostra de 5.046 prefeituras, mostram, por exemplo, que 99% são do IPTU (4.527), 94% das taxas (4.749) e 18% das contribuições de melhoria (887).

¹⁶Descentralização dos recursos tributários, previsto na constituição de 1988, dando autonomia para que os municípios trabalhem em prol de sua própria arrecadação tributária, gerência e fiscalização dos recursos.

2.7.1. Arrecadação Própria e Receita Disponível: Aspectos Econômicos, Históricos e Geográficos

Apesar do excelente desempenho ocorrido com a arrecadação direta municipal, os municípios arrecadam somente 5,3% de todos os tributos cobrados no país, incluídos os tributos das contribuições sociais. Para alcançar o patamar recente de 17% da receita tributária disponível, as participações municipais na receita de impostos federais e estaduais são de grande e inegável importância.

As características de arrecadação e descentralização no sistema orçamentário brasileiro podem ser mensuradas através de “Termômetros de Tributação” e de “Descentralização” disponíveis no site do BNDES, em um link especializado do Banco Federativo. Os índices dos termômetros contemplam 90% dos tributos nacionais, não considerando a arrecadação própria municipal. Estes medidores revelam que desde 1988, o grau de descentralização fiscal tem sido acentuado em termos de aumento de recursos a disposição de cada esfera de governo.

Em termos gerais, os municípios foram bastante beneficiados com o processo de descentralização. A receita disponível dos municípios, ou seja, a receita advinda das transferências constitucionais, em comparação com a União e os Estados foi a que mais cresceu entre 1988 e 1999, considerando que a partir de 1995, foram repassados pela União, além das transferências constitucionais, repasses voluntários com a finalidade de financiamento de obras ou prestação de serviços.

Um ponto importante a ser mencionado é que os principais tributos municipais possuem fortes características urbanas, as propriedades mais valorizadas e as atividades de serviços encontram-se concentradas nos grandes centros urbanos e nas regiões mais desenvolvidas. Por conta disso, apesar do substancial empenho em termos agregados, a arrecadação é concentrada nas regiões mais ricas. As transferências especialmente as do FPM, cumprem por assim dizer, um papel de amenizar a grande variância no modelo de financiamento dos municípios brasileiros.

Considerando que o Brasil possui grande quantidade de municípios com grande heterogeneidade em relação às dimensões territoriais e renda, as transferências exercem um

importante papel na tentativa de equalizar a capacidade de gasto dos municípios brasileiros. Não se deve afirmar, entretanto, que a concentração regional e a disparidade entre as prefeituras, no que se refere à arrecadação tributária direta, seja consequência apenas do desestímulo ao esforço tributário criado por conta das transferências, é fato ainda que o Brasil possua um sistema federativo que não adota nenhum mecanismo de premiação ao esforço de arrecadação tributária local, porém, devem ser pensados fatores como a estreiteza da base econômica e as dificuldades dos custos administrativos para a coleta dos tributos municipais, pesando mais na explicação da concentração da arrecadação do que no desestímulo dado por parte do governo federal e estadual, sobretudo pelas regras do FPM. O que existe realmente é uma grande parte de recursos próprios não aproveitados que está, em boa medida, relacionada aos obstáculos na cobrança de tributos em que a responsabilidade é atribuída aos municípios.

Quando comparado a outros países, a importância relativa dos municípios brasileiros na geração da carga tributária é inferior a de outras nações. Mesmo em países com renda média ou baixa, existem casos em que a participação municipal na receita nacional é maior que a do Brasil, ressalta-se ainda que o Brasil, um dos países com maior dimensão territorial, apresenta ainda um alto grau de concentração da arrecadação tributária, bem maior do que as nações onde, em tese, a maior parte do poder tributário caberia ao governo central. Analisando a realidade da tributação municipal brasileira, é bastante perceptível que a manutenção das incidências disponíveis às prefeituras pode ser ampliada, tornando-se uma fonte estável de receitas e uma ferramenta para a diminuição das diferenças regionais entre as prefeituras, no que tange à capacidade de gasto deste nível de governo.

No que se refere à receita própria municipal, com o seu grande incremento nos últimos anos, é possível perceber um notável potencial a ser explorado, trata-se de um grande contingente de municípios com perfis idênticos em termos regionais, de renda e de população, com indicadores de receita própria em razoável variância. Os estudos sobre o tema mostram que é possível avançar muito sobre essas bases tributárias, sobretudo nas médias e grandes cidades, de modo que, em vários casos, tornam-se necessários, avanços de cadastramento, sistemas de controle, fiscalização, treinamento de pessoal, ou seja, tratamentos de alto retorno, mesmo para os critérios mais rígidos de análise de investimentos.

Atualmente, é crescente a conscientização de que é preciso aperfeiçoar o processo de descentralização brasileiro, é sempre acentuada a idéia de que seja saudável o aprofundamento da transferência de responsabilidades aos municípios.

É recomendado pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) que os governos privilegiem situações onde não se gaste mais do que se arrecade, bem como que estes evitem dívidas em longo prazo, responsabilizando-se, desta forma, apenas pelas dívidas de curto prazo.

Pode-se dizer que o papel e a importância dos municípios tornam-se mais valorosos com as análises feitas no estudo desta seção. A idéia do antigo mito de que “prefeito não gosta de cobrar imposto” parece agora diminuir, apesar da diversidade de situações locais em que se percebem diversos obstáculos como as disparidades regionais e outras dificuldades peculiares das regiões. É perceptível ainda que a evolução da estrutura de arrecadação tributária e fiscal no agregado dos municípios, considerado o esforço dos gestores para a modernização de suas administrações, sobretudo aqueles municípios que se tornam mais urbanizados e mais complexos em sua infra-estrutura, revela um contexto positivo, devendo-se levar em conta a necessidade da ética e da responsabilidade fiscal nas administrações para o incentivo ao aperfeiçoamento da arrecadação própria, bem como para a manutenção e modernização da receita disponível, também reconhecida através das chamadas transferências constitucionais.

2.7.2. A evolução da Arrecadação Tributária dos Municípios Brasileiros e o Regime de Estimativas do ISS.

A evolução do processo de arrecadação própria municipal se inicia com a Constituição de 1988, momento em que os municípios foram considerados entes da federação, garantindo-lhes autonomia municipal tanto em termos políticos, financeiros, como em termos administrativos e legislativos. Desta maneira, foram delegados aos municípios poderes para instituir, fiscalizar arrecadar e administrar tributos de sua própria competência.

Segundo Ozaki e Biderman (2004) essa mudança alcançada constitucionalmente, se contrapõe a uma dificuldade relacionada à dependência das transferências constitucionais com que se deparavam os municípios anteriormente, a arrecadação própria dos municípios representava 9% do total de municípios, revelando que estes dependiam fortemente das transferências constitucionais. Esta situação muda consideravelmente no ano de 2001, quando

o nível de arrecadação própria aumenta para 18% no total de municípios brasileiros e 32% nas capitais.

A constituição de 1988 aumentou a autonomia dos municípios com relação à arrecadação própria, entretanto ela aumenta também os deveres dos mesmos para com a responsabilidade fiscal, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, que entrou em vigor em 2000. Proíbe-se que os municípios mantenham déficits crônicos que eram geralmente transferidos para a esfera federal:

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.”(CF-88 apud OZAKI E BIDERMAN, 2004, p. 101)

Nessa análise, percebe-se que a legislação esclarece a responsabilização fiscal por meio da arrecadação própria municipal, repassando aos municípios o dever de instituir, prever, fiscalizar e arrecadar tributos de sua própria competência. O parágrafo único reforça ainda mais essa responsabilização, ao alertar que o ente que não conduzir uma gestão fiscal responsável, ficará proibido de receber transferências voluntárias, ou seja, a boa gestão é premiada em dobro, já que é estimulada pelo aumento das transferências voluntárias¹⁷

Apesar do aumento da autonomia municipal, autores afirmam que houve centralização de recursos por parte do governo federal, quando se observa a manutenção das competências exclusivas e privativas (Neves 2000, apud OZAKI E BIDERMAN, 2004 p. 101), já para Afonso e Araújo (2000, apud OZAKI E BIDERMAN, 2004, p. 101) esse aumento da autonomia provocada pela Constituição de 1988 propiciou uma onda denominada de “municipalização” que por sua vez deu início a um movimento de municipalização da receita, todavia, em um processo desordenado de encargos. Esse fenômeno tem suas causas relacionadas à modernização fazendária, no caso das grandes cidades, pela melhoria nos

¹⁷ São as transferências de recursos por parte do Governo Federal que estão fora do cálculo das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF - ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal).

sistemas de avaliação das propriedades imobiliárias e pelo crescimento de serviços diante da indústria e comércio, nas pequenas cidades e regiões pobres, a municipalização ocorre devido à própria regulamentação e início da cobrança de impostos, visto que a pouco mais de uma década atrás, em diversos municípios a cobrança não existia. Apesar dos municípios serem ainda bastante dependentes das transferências constitucionais e voluntárias, é fato e não se pode negar a importância da arrecadação própria na composição da receita, Ozaki e Biderman (2004) afirmam em seus estudos que a maior parte das receitas provém de impostos e desses impostos boa parte são de ISS e de IPTU, cabendo destacar que as capitais apresentam a maior parte da arrecadação desses recursos.

Mesmo com o crescimento da importância dos municípios como entes responsáveis pelo aumento da arrecadação própria, ainda há a necessidade de se investir na modernização do processo de arrecadação, sobretudo nas cidades de médio e grande porte, onde existe grande possibilidade de investimento em cadastramento, sistemas de controle, fiscalização e treinamento de pessoal. Segundo os estudiosos do tema, trata-se de um investimento de alto retorno para as cidades, mesmo para os critérios mais rígidos de investimento.

Apesar disso, há a dimensão negativa e predatória que percorreu o processo de descentralização fiscal, gerando uma multiplicação do número de municípios que de 4.189 em 1988 passaram para 5.507 em 1997. Segundo Abrúcio (2002, apud OZAKI E BIDERMAN, 2004 p. 103) essa é uma lógica perversa de não cooperação do federalismo brasileiro em seu caráter predatório, no que se refere aos termos de redistribuição de recursos financeiros e distorção nos critérios eleitorais de representação da maioria em cada Estado. Essa característica nociva começou a ser refreada com a emenda constitucional nº15 (emenda Jobim) que ocasionou uma paralisação no desmembramento dos municípios, ocorrendo a criação de somente 53 municípios entre 1996 e 2000.

2.7.3.1. O regime de estimativa e os serviços como fonte de arrecadação

O aumento da participação do ISS na arrecadação própria ocorreu em boa parte devido ao significativo crescimento do setor de serviços, sobretudo nas zonas metropolitanas urbanizadas. O setor terciário tem crescido bastante em relação ao setor primário, que tem diminuído. Em 1999, por exemplo, a força de trabalho estava em sua maioria concentrada nas

atividades urbanas (57%), enquanto que os setores primário e secundário diminuíram sua proporção respectivamente de 37% e 23% para 25% e 19%, o setor de serviços aumentou sua proporção de 41% de 1977 para 57% em 1999

Tabela 1: Porcentagem da PEA nos Grandes Setores de Atividade para o Brasil, as regiões Metropolitanas e a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)

<u>Setor</u>	1977			1999		
	<u>Brasil</u>	<u>Metrópoles</u>	<u>RMSP</u>	<u>Brasil</u>	<u>Metrópoles</u>	<u>RMSP</u>
<u>Primário</u>	37%	3%	1%	25%	2%	1%
<u>Secundário</u>	23%	36%	43%	19%	23%	26%
<u>Terciário</u>	41%	61%	53%	57%	75%	73%

Fonte Ozaki e Biderman (2004)

Um obstáculo encontrado para a arrecadação do setor de serviços é o seu grau de informalidade, Ozaki e Biderman (2004) discutem como o regime de estimativas pode ser eficiente no processo de arrecadação própria. Alguns manuais de finanças públicas definem o que seria um sistema tributário satisfatório. Para Stiglitz (2000, apud OZAKI E BIDERMAN, 2004, p. 105) seria um sistema que se caracterizasse por:

- a) Eficiência econômica: não deve interferir na alocação eficiente de recursos.
- b) Simplicidade administrativa: deve ser fácil e relativamente barato de se operar.
- c) Flexibilidade: deve responder com agilidade, de preferência automaticamente, às mudanças econômicas.
- d) Responsabilidade política: os indivíduos devem saber quanto estão pagando e recebendo (transparência).

e) Justiça: indivíduos iguais devem ser tratados da mesma forma; indivíduos diferentes, de forma diferenciada, garantindo-se que quem pode mais paga mais.

Existe um ônus administrativo devido à complexidade da legislação tributária, como contratação de terceiros (advogados, contadores etc.), tanto da parte do Estado quanto da parte do contribuinte. Um sistema com maior simplificação poderia reduzir o ônus administrativo aumentando a eficiência do sistema, beneficiando assim, toda a sociedade, contudo, os elementos de um sistema tributário podem ainda concorrer entre si:

Em geral os elementos de um sistema tributário desejável são concorrentes. Por exemplo, um ganho de eficiência, muitas vezes, é obtido em detrimento da justiça. Dada a necessidade de processo administrativo para se questionar a cobrança maior pode ser que seja mais econômico suportar o pagamento abusivo do que recorrer à justiça. Além do mais, a incidência menor dificilmente será captada pelo sistema. Em ambos os casos, o regime de estimativa não estaria respeitando a justiça na arrecadação: empresas com a mesma receita poderiam estar pagando valores diferentes, se forem de setores distintos; e empresas com receitas distintas poderiam estar pagando o mesmo imposto. Assim, existe a possibilidade de que o regime de estimativa simplesmente troque eficiência por justiça (OZAKI E BIDERMAN, 2004, p. 105).

“a estimativa é uma antevisão daquilo que será devido, uma forma de antecipação do imposto devido, principalmente quando não é possível estabelecer exatamente quanto é o valor do imposto. Todavia, se o imposto realmente devido for inferior à estimativa, teremos pagamento de imposto a maior, que deverá ser devolvido ou compensado pelo fisco. Se o imposto for pago a menor em função da estimativa feita, há necessidade de o contribuinte pagar a diferença”. Este princípio não será aplicado na prática, se o custo de exigí-lo for maior do que o benefício, como foi discutido no parágrafo anterior. (MARTINS 2000, apud OZAKI E BIDERMAN, 2004, p. 105).

Outro detalhe a ser observado no processo de tributação é que a estimativa não pode se confundir com o parcelamento, visto que neste caso o imposto já está apurado e é devido, o mesmo apenas não foi pago, mas o crédito tributário já foi constituído. No caso da estimativa, o imposto é avaliado para certo período, obtendo-se um valor menor ou maior do que o

devido, porém o crédito tributário ainda não está constituído, correspondendo assim a uma antecipação do imposto.

As situações mais coerentes onde se devam aplicar o crédito são situações onde não existam dados reais aferidos pelo município e para as atividades de serviços, nas quais não se pode mensurar exatamente qual é o imposto devido. Para isso é estipulado um valor estimado a ser verificado em certo período, observando se o valor estimado foi recolhido de forma correta, se houver uma diferença a pagar ou a ser restituída, deve-se recorrer ao débito ou ao crédito tributário.

Segundo Borges e Reis (1994, apud OZAKI E BIDERMAN, 2004, p. 106) no município do Rio de Janeiro, a estimativa do ISS é utilizada nas situações seguintes:

- a) Atividade exercida em caráter provisório, entendendo-se por caráter provisório as atividades cujo exercício seja de natureza temporária e estejam vinculadas a fatores ou acontecimentos ocasionais ou excepcionais.
- b) Contribuinte de rudimentar organização.
- c) Contribuinte sem condições de emitir documentos fiscais ou deixar de cumprir com regularidade as obrigações acessórias previstas na legislação.
- d) Contribuinte ou grupo de contribuintes cuja espécie, modalidade ou volume de negócios ou atividades aconselhe, a exclusivo critério da autoridade competente, tratamento fiscal específico.

Nesse contexto, as atividades a serem analisadas sob o regime de estimativas seriam os hotéis, motéis, oficinas mecânicas, serviços de assistência técnica como consertos de geladeiras, eletrodomésticos, aparelhos de informática, serviços de diversões públicas como bingos, boates, cabarés, casa de videokê, estacionamentos e vídeolocadoras.

No caso de o movimento econômico do contribuinte durante o ano inteiro tenha sido maior do que a receita estimada nesse período, o contribuinte terá de pagar uma décima terceira parcela equivalente ao saldo devedor de imposto, no caso contrário, se o contribuinte

tiver um faturamento inferior à receita anual estimada, pode requerer uma restituição de saldo credor de ISS. Existe também a possibilidade de outros entes políticos poderem utilizar o regime de estimativas como a União e os Estados, também há a possibilidade de se usar o regime sobre outros tributos municipais como o IPTU, ITBI, etc.

2.7.4. Os Indicadores Municipais de Arrecadação.

Os indicadores são instrumentos importantes na análise e avaliação da eficiência e eficácia da administração pública, por possibilitarem a comparação entre municípios de um mesmo período ou de períodos diferentes de um mesmo município. Segundo Caldas (2006) os indicadores são como fotografias, podendo-se comparar um mesmo município em períodos diferentes e observar as modificações ocorridas ou comparar fotografias de municípios diferentes que possuam características estruturais semelhantes.

Em âmbito municipal, existem vários índices relacionados à área social e econômica. O instituto Pólis, por exemplo, criou uma série de índices sociais que permitem avaliar a gestão municipal, entre eles o Índice Social Municipal e o Índice de Gestão, ambos criados para os 49 maiores municípios de São Paulo. O índice Social Municipal é composto por 16 indicadores, divididos entre seis índices sintéticos: renda, habitação, ambiental, alfabetização, saúde, educação, permitindo comparar municípios entre si.

Já a fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo – FIEPE - USP, criou o Indicador Financeiro Municipal, composto por cinco índices distintos: Grau de independência financeira municipal ($RTP/(RTP+TC)$); Índice de Liquidez de Curto Prazo I (Salários e Encargos/ RTP); Índice de Liquidez de Curto Prazo II (Salários e Encargos/ $(RTP+TC)$); Índice de Endividamento de Curto Prazo (Dívida Flutuante/Receita Total); Índice de Endividamento de Longo Prazo (Dívida Fundada / Receita Total) ($RTP =$ Receita Tributária Própria; $TC =$ Transferências Correntes). Esses cinco índices permitem avaliar a situação financeira do município. Para chegar ao valor final, são calculados esses cinco índices para dois anos diferentes e divide-se o resultado do ano mais recente pelo ano mais longínquo (R_1/R_0), o resultado maior que um, representa uma melhoria na situação financeira do município, o resultado menor que um representa uma piora na situação municipal.

2.7.4.1. Características dos Indicadores

Para a elaboração dos indicadores observam-se as seguintes características:

- a) Comparabilidade – Os indicadores devem possibilitar a comparação temporal e espacial.
- b) Disponibilidade de informação – As bases de dados devem ser acessíveis e devem conter, de preferência, séries históricas, permitindo ao mesmo tempo, a comparação entre fatores e a evolução no tempo, do desempenho.
- c) Normalizados – Os resultados dos indicadores devem ser traduzidos para uma escala dimensional, permitindo uma mescla entre diferentes indicadores.
- d) Quantificáveis - Os indicadores devem ser traduzidos em números, sem análise qualitativa, inclusive devem facilitar uma análise quantitativa do desempenho da gestão.
- e) Simplicidade - O indicador deve ser de fácil compreensão, observando-se que os indicadores são tentativas pretensiosas de expressar de maneira sintética, fenômenos e processos complexos.

2.7.4.2. Avaliação da capacidade contributiva.

O conceito de capacidade contributiva está diretamente relacionado com a possibilidade de aumentar a receita tributária municipal, de acordo com a capacidade de contribuição de seus habitantes, relaciona-se então, com o princípio da produtividade fiscal e da equidade (justiça) fiscal, buscando tratar com igualdade os contribuintes iguais (equidade horizontal) e garantir que alguns contribuintes desiguais sejam diferenciados segundo alguns critérios estabelecidos (equidade vertical).

2.7.4.3. Metodologia do Índice de Capacidade Contributiva Municipal

O índice de capacidade contributiva municipal é relativo, portanto, mesmo que se queira estudar a situação de poucos municípios, torna-se necessário o estudo da situação de um conjunto amplo de municípios, seja de um Estado ou de uma região.

Inicialmente, é calculada a capacidade bruta contributiva dos municípios e posteriormente, a capacidade contributiva atualizada. A capacidade bruta é um índice composto pela Renda Familiar Média *per capita* (em salários mínimos) e pela parcela da população municipal com renda insuficiente, ou seja, inferior a meio salário mínimo. Deve-se perceber uma relação significativa entre renda e riqueza, entendendo-se historicamente por riqueza, a Capacidade Contributiva Municipal, já que a maioria dos estudos nessa área utiliza a variável renda para demonstrar a capacidade contributiva municipal, considerando-se ainda que dois tributos municipais, o IPTU e o ITBI incidem diretamente sobre a riqueza.

Para medir o desempenho de um município em relação à capacidade tributária dividi-se o valor das receitas tributárias próprias *per capita* pelo valor encontrado da Capacidade Contributiva Atualizada. Do mesmo modo se faz para conhecer o desempenho de cada item da receita tributária própria, utilizando-se o mesmo procedimento para cada item da receita: IPTU, ITBI, ISS, Taxas e Contribuição de Melhoria.

Vista a disparidade sócio-econômica regional, é necessário criar parâmetros para comparar municípios. No trabalho de Caldas (2006) em uma análise inicial para mais de 4.118 municípios de todo País, disponíveis na BIM – Base de Informações Municipais, os municípios foram divididos em grupos populacionais. A partir desse ponto inicial foram feitas as médias de cada uma das Receitas para cada grupo, que são, portanto, o padrão de referência para os municípios participantes dos referidos grupos.

Na tabela abaixo, é possível comparar alguns municípios, dentre os quais, Contagem e Serra, por exemplo. Esses são municípios vizinhos de capitais estaduais. Contagem está na região metropolitana de Belo Horizonte (MG), e possui 492 mil habitantes; e Serra está próxima a Vitória (ES) e conta com 270 mil habitantes, logo, são municípios com mais de 200 mil habitantes. Antes de qualquer comparação, o trabalho preocupou-se em observar que apenas 103 municípios brasileiros, incluindo as capitais, possuíam mais de 200 mil habitantes, ou seja, aproximadamente 1,9% dos municípios do país.

Para os municípios com mais de 200 mil habitantes, excluídas as capitais, foi verificado que a média populacional é 362 mil, a Capacidade Contributiva Atualizada Média para o ano atualizado de 1996 é 3,61. Sobre a receita municipal, ficou constatada, para esse padrão de municípios, que a receita total média é R\$ 306 *per capita*, a receita tributária média é R\$ 78,20 *per capita*, representando, em média, 23,8% da receita total municipal. Apesar da alta dependência das transferências constitucionais, observou-se que há uma relação inversa entre o tamanho do município e a dependência de transferências constitucionais, ou seja, quanto maior o município, menor é sua dependência com relação às referidas transferências. Também foi possível observar que a média do Desempenho Tributário Global para essa parcela de municípios atingiu o índice de 19,6 sendo que a referência para o desempenho global é 30, ou seja, há um hiato muito grande e, portanto, um grande potencial para melhorar o desempenho tributário desses municípios. Também foi possível observar que 88% desses municípios estão abaixo da referência (30). Especificamente para o IPTU, constatou-se que o Desempenho médio é de 7,6 e a referência é 12, ou seja, para o município que está exatamente na média, é possível uma melhoria de 58% em termos de arrecadação de IPTU.

Com os dados gerais para os municípios com mais de 200 mil habitantes, excluídas as capitais, foi possível observar o desempenho dos municípios citados: Contagem e Serra. Observou-se, por exemplo, que embora Contagem tenha tido uma receita tributária na ordem de R\$ 67 *per capita*, ou seja, R\$ 7 a mais que Serra, o Desempenho Tributário Global de Contagem está abaixo do desempenho de Serra, o que significa dizer que o potencial tributário de Contagem precisaria ser mais bem explorado. Observou-se ainda que os dois municípios estão acima do Desempenho Global médio (19,6), e abaixo do Desempenho Global de Referência (30).

Quadro 1: Capacidade Contributiva Municipal

<u>Município</u>	<u>UF</u>	<u>RFpc</u>	<u>R</u> <u>Insuf</u>	<u>CCB9</u>	<u>ICMSpc9</u>	<u>CCA9</u>	<u>RTp</u>	<u>D.Tr.</u>	<u>IPTUp</u>	<u>Desem</u>
		M		<u>1</u>	<u>6</u>	<u>6</u>	<u>c</u>	<u>G</u>	<u>c</u>	IPTU
Coluna		A	B	C	D	E	F	G	H	I
1. Vitória	ES	2,55	22,0	4,86	283	5,27	233	44,2	30	5,7
2. Rio de Janeiro.	RJ	2,56	21,2	4,90	104	4,99	224	44,9	61	12,2
3. Niterói	RJ	3,19	18,2	5,25	62	5,17	184	35,6	74	14,4
4. Curitiba	PR	2,56	13,5	5,12	90	5,17	183	35,3	55	10,5
5. Belo Horizonte	MG	2,34	24,4	4,57	62	4,50	180	40,0	59	13,1
6. Volta Redonda	RJ	1,40	27,0	3,47	333	3,80	134	35,1	53	13,9
7. Recife	PE	1,74	43,6	3,36	101	3,42	125	36,6	37	10,8
8. Juiz de Fora	MG	1,78	26,9	3,89	74	3,88	109	28,1	52	13,4
9. Manaus	AM	1,55	30,4	3,54	170	3,72	86	23,2	8	2,3
10. Contagem	MG	1,20	30,6	3,15	192	3,34	67	20,1	16	4,9
11. Natal	RN	1,45	40,2	3,15	61	3,10	60	19,5	16	5,3
12. Serra	ES	0,97	42,0	2,57	174	2,71	60	22,1	12	4,3
13. Cuiabá	MT	1,79	29,8	3,82	(ND)	3,82	58	15,2	16	4,1
14. Fortaleza	CE	1,33	48,2	2,79	75	2,78	53	18,9	13	4,7
15. Belém	PA	1,49	37,1	3,28	66	3,25	52	15,9	14	4,4
16. Teresina	PI	1,01	56,5	2,20	61	2,17	29	13,3	6	3,0
17. Petrolina	PE	0,82	62,8	1,81	49	1,76	28	16,1	5	2,8
18. Campina Grande	PB	0,89	58,0	2,03	64	2,00	20	9,8	6	2,8
19. Vitória da Conquista	BA	0,81	59,5	1,90	39	1,81	15	8,5	3	1,4

Fonte: Caldas, 2006, p. 5.

O Índice de Capacidade Contributiva Municipal se diferencia dos demais. No momento em que se compara o desempenho de arrecadação com períodos anteriores em um mesmo município, percebe-se muitas vezes um aumento significativo de arrecadação. Desta maneira, esquece-se que o aumento marginal da arrecadação é decrescente, exigindo mais esforço quanto mais alto for o patamar arrecadatário. Assim, deve-se relativizar o esforço de arrecadação de um município que aumenta sua arrecadação própria, passando de R\$ 100 *per capita* para R\$ 150 *per capita* (aumento de 50%), quando a capacidade de contribuição de sua população poderia elevar esse montante para R\$ 200. Do mesmo modo, deve-se elogiar o aumento de arrecadação de um município, que passa de R\$ 150 para R\$ 180 (apenas 20%), quando a capacidade de arrecadação de sua população também é de R\$ 200 e a arrecadação média dos municípios de seu porte é de R\$ 150.

Há casos em que com a mudança de gestão administrativa, o município diminui sua arrecadação em 50% e, posteriormente, com uma elevação de 100% da arrecadação, volta ao nível anterior. É um esforço para chegar onde já se estava anteriormente. Nestes casos, não se trata necessariamente de uma potencialização da arrecadação municipal (CALDAS, 2006). No caso de Vitória da Conquista (Ver quadro 1), que esteve abaixo de seu potencial de arrecadação, teve como o traço mais marcante da política implementada neste município, o desenvolvimento de uma política tributária ativa que buscou romper uma tradição de não contribuição tributária que mantinha e reforçava as relações clientelistas que predominavam na esfera local e estadual.

2.8. A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL E O ORÇAMENTO

Hoje a maioria da população brasileira vive nas cidades. É nas cidades que os indivíduos realizam suas principais atividades, desenvolvendo as suas necessidades básicas e se relacionando com outros indivíduos. Para garantir o desenvolvimento ordenado das atividades, as cidades são administradas sob o regime de leis. Como afirma Meirelles (1997) o município, como unidade político administrativa, surgiu oficialmente na República Romana, que estava interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força dos exércitos. Os que eram derrotados ficavam sujeitos, desde o momento da derrota, às imposições do Senado, entretanto, na troca de submissão e obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas que podiam se estender desde os direitos

privados até o privilégio de poder eleger seus governantes e administrar a própria cidade. As comunidades que adquiriam essas vantagens eram denominadas de municípios.

As leis locais tinham origem no Conselho Municipal, constituído de cidadãos do município, escolhidos periodicamente. Em 79 d.c. esse regime foi concedido a todas as colônias italianas e, posteriormente, adotado nas províncias conquistadas, sendo modificado ao longo do tempo.

A partir daí, o município foi diversificando sua estrutura e suas atribuições, sobretudo, por conta da incorporação de todas as responsabilidades relacionadas à ordenação da cidade, à organização dos serviços públicos e à proteção ambiental de sua área.

No Brasil, o município surge exatamente como uma cópia do município português, guardando a Colônia as mesmas formas de organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais do Reino.

As funções político-administrativas do município atualmente não se resumem apenas à ordenação da cidade, pois se estendem ao território inteiro, seja urbano ou rural, aplica-se a tudo aquilo que estiver afetando o bem estar da comunidade.

Após a Independência, os municípios, que eram anteriormente regidos pelas ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, passaram a ser ordenados pelas Constituições. O Brasil teve até hoje sete Constituições. A primeira Constituição brasileira foi a Constituição Imperial de 1824. Seguida das de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a de 1988, promulgada nesse ano e que está em vigor até hoje. O município possui atualmente, garantida por esta Constituição, autonomia para deliberar e executar sobre todos os assuntos que forem de interesse local, sem precisar de aprovação dos governos estadual ou federal, desde o que diz respeito aos aspectos político-administrativos até os aspectos financeiros.

2.8.1. A organização do Estado e da Federação

A organização do Estado brasileiro está alicerçada na instituição de três Poderes, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que são independentes e harmônicos entre si e possuem funções reciprocamente indelegáveis. O Poder Legislativo possui a função

normativa de aprovação das leis, este, categorizado como administrativo, possui a função de fazer cumprir o estabelecido nas leis, cabendo ao Poder Judiciário, função de caráter puramente judicial, de julgar a aplicação de tais leis com o objetivo de garantir o seu cumprimento. Apesar da classificação de funções, ocorre que os mencionados poderes podem vir a exercer funções de outros poderes, visto que há momentos em que o Executivo, por exemplo, elabora projetos de lei que são apreciados pelo Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que o Legislativo se encontra no papel de elaborador de leis em conflito com o Executivo.

Os chamados três poderes nacionais são também divididos em três níveis distintos, o Federal, o Estadual e o Municipal. O Poder Legislativo é representado no nível federal pelo Congresso Nacional. No nível estadual e municipal respectivamente é representado pela Assembléia Legislativa e pela Câmara de Vereadores. O Poder Executivo é representado no nível federal pela figura do Presidente da República, na esfera estadual pelo Governador e na esfera municipal pelo Prefeito. O Poder Judiciário, por sua vez, é representado no nível federal pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Eleitorais, do Trabalho e da Justiça Militar. Na esfera estadual é representado pelo Tribunal de Justiça e pelos Tribunais de Justiça Militar dos Estados correspondentes.

É importante mencionar que dentro do Poder judiciário destaca-se o Ministério Público, que abrange o Ministério Público da União (Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios) e o Ministério Público dos Estados, no qual possui função principal de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a essas garantias. Importa lembrar que não existe, no caso brasileiro, representação do Poder Judiciário no nível municipal. Mais importante ainda, é a existência dos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo com a função de verificar como são realizados os gastos públicos.

O tipo de regime adotado no Brasil é o da Federação, mais conhecido como regime do Estado Federativo. O Estado Federativo diferencia-se do Estado Central devido à autonomia que concede aos outros níveis de governo, estadual e municipal, tanto nas esferas políticas, quanto nas administrativa e financeira. O Estado Central caracteriza-se pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço dos poderes do executivo federal, o Estado

Federativo caracteriza-se, ao contrário, pela administração própria, seja dos estados ou municípios, no que diz respeito aos seus interesses particulares, como a arrecadação de tributos de sua competência, a aplicação de suas rendas e a organização dos serviços públicos locais. A Federação é, então, definida e caracterizada pela existência de vários tipos de governo, como se observa nos poderes da união, dos Estados-membros e dos Municípios, de maneira que, quem convive no ambiente do Estado Federal deve obedecer à legislação tanto da União quanto do Estado-membro e do Município a que pertence.

No Brasil, apesar do município integrar a Federação, na qual a autonomia político-administrativa é assegurada pela Constituição de 1988, dispõe sobre as suas competências e disciplina suas relações com os respectivos Estados-membros, possuindo obstáculos ao seu desenvolvimento autônomo. Segundo Zmitrovicz e Biscaro (1998) os municípios não possuem poder de dominação própria, precisando recorrer aos Estados-membros para que suas determinações sejam cumpridas, já que não há um órgão representativo do Poder Judiciário no nível municipal.

2.8.2. As Atribuições do Governo Municipal

O governo municipal se concretiza através de seus dois Poderes, Executivo e Legislativo, que são a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, com funções específicas. Tanto a Prefeitura como a Câmara, através do sistema de divisão de funções, exercem suas atribuições com completa independência entre si e em relação aos poderes e órgãos da União e dos Estados. Não existe subordinação ou dependência dos poderes na área de competência definida na Constituição. Em relação aos municípios, sua ação se exerce sobre os seguintes campos, relacionados no artigo 30 da Constituição de 1988:

- a) Legislar sobre assuntos de interesse local.
- b) Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.
- c) Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados por lei.

- d) Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual.
- e) Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.
- f) Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.
- g) Prestar, com a cooperação técnica da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.
- h) Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
- i) Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

De todas as atribuições do Executivo Municipal, uma das mais importantes, sem dúvida é a competência genérica de organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, sendo entendidos como aqueles que são de interesse predominantemente municipal, em relação ao Estado e à União. Neste conceito, são as obras e os serviços de extrema competência municipal todos aqueles que se enquadram nas atividades reconhecidas como sendo do município, segundo o critério da predominância de seu interesse, podendo ser citados o exemplo do fornecimento de água, de limpeza pública, da extensão de redes de esgotos e de iluminação pública, inclui também a prestação de serviços de saúde e de educação fundamental, assistência social, execução de obras viárias e de infra-estrutura e todas as demais realizações municipais cuja demanda acaba exigindo cada vez mais constantes e novas atuações.

O município brasileiro possui ainda, como garantia da Constituição de 1988, o poder de editar sua própria Lei Orgânica. A Lei Orgânica, também denominada de Carta Própria, é equivalente a uma Constituição Municipal. Constam, na Lei Orgânica Municipal preceitos

que determinam as regras para a realização das eleições municipais, a composição da Câmara de Vereadores, as remunerações do executivo municipal, as proibições e incompatibilidades a que estão sujeitos Prefeito e Vereadores, a estrutura organizacional, municipal, as normas administrativas, a administração tributária e financeira do município, o planejamento municipal e seus instrumentos, a participação popular e a implementação de políticas para o desenvolvimento do município nos diversos setores. As Leis Orgânicas são regulamentos que criam direitos e atribuem poderes específicos aos municípios, dentro das prerrogativas que lhes foram outorgadas pela Carta de 1988.

A prestação dos serviços públicos pode ser realizada através da administração direta, com a atuação propriamente dita dos servidores públicos e das estruturas municipais, ou através da administração indireta, onde se destaca como uma das modalidades mais utilizadas de administração indireta, a chamada terceirização.

A idéia da terceirização tem sido bastante usada na administração pública com grande aceitação. Consiste simplesmente na contratação de empresas especializadas para a execução de determinados serviços, podendo ser de cunho operacional, como os serviços de limpeza, de digitação ou de segurança, ou de cunho técnico, como é o caso da execução de projetos e de obras, através da formalização de contratos específicos que ficam sob a supervisão e a fiscalização do município. Essa prática é considerada positiva na medida em que elimina as possibilidades de novas contratações de pessoal para a realização de diversas atribuições, fator que tem sido defendido visto o constante aumento da demanda, das pressões sociais e políticas em relação ao tamanho da máquina pública. Todavia, é necessário considerar que as experiências demonstraram que as tarefas de controle e fiscalização do desenvolvimento desses serviços necessitam de imensa atenção e cuidado por parte dos municípios na ocasião em que contratam, necessitando de profissionais especializados nos diversos quadros, para garantir a qualidade do padrão correto instituído para a prestação de serviços terceirizados.

2.8.3. A Estrutura Interna das Prefeituras

Os órgãos que fazem parte da Administração Municipal estão divididos em órgãos meio, ou seja, aqueles que oferecem às Secretarias condições para as suas principais

operações, além de planejar, instrumentar e definir as ações a serem concretizadas e os denominados de órgãos fim, que executam as ações propriamente ditas.

São órgãos meio:

- **Secretaria de Governo:** a este órgão compete basicamente à coordenação das relações internas entre as diversas unidades da Administração e a coordenação e execução das relações com a comunidade.

- **Secretaria de Administração:** a este órgão compete o planejamento administrativo, envolvendo organização, sistemas e métodos, bem como o gerenciamento das informações municipais.

- **Secretaria de Planejamento:** a este órgão compete o planejamento municipal, nos seus aspectos urbanísticos, sociais e econômicos, bem como a coordenação e o controle do desenvolvimento municipal.

- **Secretaria Jurídica:** a este órgão compete a orientação jurídica do município, a representação judicial e extrajudicial da Fazenda pública ou da Administração direta municipal e a orientação normativa, no campo jurídico, da Administração indireta municipal.

- **Secretaria de Finanças:** a este órgão compete toda a política e administração tributárias do município, bem como sua política econômico-financeira, a administração das finanças municipais e das licitações e materiais públicos.

É ainda atribuição da Secretaria de Finanças receber e gerenciar todos os recursos municipais, ou seja, suas receitas e despesas, destinando as verbas necessárias às demais Secretarias, de acordo com a programação realizada por cada uma delas. Essas verbas serão aplicadas no custeio, manutenção e investimentos variados da Administração Municipal. Está também a cargo da Secretaria de Finanças, o pagamento das dívidas eventualmente contraídas pelo município.

São órgãos fim as seguintes Secretarias:

- **Secretaria de Obras:** a este órgão compete a administração, execução e fiscalização de todas as obras do município, em especial das viárias, de edificações públicas e de saneamento básico, tais como as de extensão de redes de água e esgoto, bem como a fiscalização e o controle do uso e ocupação do solo e dos projetos de obras de iniciativa particular na área municipal.

- **Secretaria de Serviços Urbanos** (em certos municípios esta secretaria pode aparecer fundida com a Secretaria de Obras): Compete a esta secretaria, a administração dos serviços públicos urbanos municipais, executados direta ou indiretamente, tais como os de limpeza pública, de ajardinamento, de coleta de lixo, entre outros relacionados à manutenção da cidade, além da fiscalização das posturas municipais, que engloba o controle e a fiscalização de ambulantes e outros tipos de comércio nos logradouros públicos e da manutenção dos próprios postos municipais e de seus equipamentos.

- **Secretaria de Transportes:** a este órgão compete a execução da programação da engenharia de tráfego e do transporte municipal, bem como o gerenciamento e a manutenção da frota de veículos pertencente ao município, tais como os carros oficiais, carros fúnebres, ambulâncias, tratores e caminhões.

- **Secretaria de Educação e Cultura:** a este órgão compete a administração e a execução dos programas de educação e assistência escolar da Administração Municipal e dos programas de preservação do acervo documentário e de difusão cultural.

- **Secretaria de Saúde:** a este órgão compete a administração e prestação de serviços de saúde à população em geral e a execução de programas de prevenção.

- **Secretaria de Habitação:** a este órgão compete estabelecer, coordenar e controlar a política habitacional do município, bem como controlar e coordenar os programas e projetos de urbanização de núcleos favelados e de habitação popular.

- **Secretaria do Bem Estar Social:** a este órgão compete a execução dos serviços de promoção social.

- **Secretaria de Meio Ambiente:** à qual compete a coordenação e a implantação da política de meio ambiente do município, observando a manutenção e a promoção do equilíbrio ecológico e a melhoria da qualidade ambiental.

Em uma minoria de municípios podem-se observar subdivisões nas diversas secretarias mencionadas ou então, nos de maior porte, a existência de secretarias auxiliares e de coordenadorias que possuem a finalidade de tratar de assuntos específicos, como esportes, turismo, indústria e comércio, desenvolvimento, etc.

As denominações e as atribuições também podem variar de um município para outro, já que os municípios têm autonomia para elaborar a sua estrutura organizacional, fazendo de acordo com as necessidades prioritárias do município considerando uma vocação própria.

2.8.4. As fontes de Recursos Municipais

Para que a execução dos serviços públicos seja realizável, o município precisa de recursos financeiros. As principais fontes de recursos financeiros em âmbito municipal são:

- a) Recursos de fontes próprias
- b) Recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado
- c) Recursos de empréstimos e financiamentos

2.8.4.1. Recursos de Fontes Próprias

Asseguram ao Município o direito de arrecadar tributos de sua competência e a gerar rendas locais advindas de remunerações relativas ao uso de seus bens ou a serviços prestados, efetivados através do pagamento de preços.

a) Tributos: São as remunerações decorrentes da capacidade impositiva do município. Os tributos podem ser classificados em impostos, taxas e contribuições.

b) Impostos: São os tributos arrecadados em proveito de toda a coletividade, objetivando atender às necessidades administrativas em geral, na qual a obrigação tem por fator gerador situações independentes de qualquer atividade estatal específica. É necessário salientar este fato, pois os impostos caracterizam-se justamente pela inexistência de uma determinada atividade da administração relacionada com a sua incidência.

Os impostos municipais arrecadados são:

a) (Imposto Predial e Territorial Urbano) Este imposto incide sobre a propriedade predial e territorial existente na zona urbana, independente de seu uso (residencial, comercial ou industrial). É pago pelo proprietário do imóvel e cobrado sobre o valor venal do imóvel. Chama-se valor venal do imóvel o valor dessa venda. Geralmente a planta de valores dos municípios adota como valor venal dos imóveis para base de cálculo uma quantia de 70 a 80% do valor real de mercado. Essa planta de valores é atualizada temporariamente de acordo com os índices oficiais de inflação do período.

b) ISS (Imposto Sobre Serviços) Este imposto incide sobre a prestação de serviços de qualquer natureza, desde que esta prestação seja remunerada e efetuada por empresa ou profissional autônomo. É pago pelo prestador de serviço e cobrado sobre o valor real do mesmo. O ISS só incidirá quando houver a efetiva caracterização da prestação de serviço, não podendo ser cobrado sobre uma atividade “em potencial” que ainda não foi exercida.

c) IVVC (Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto óleo diesel) Este imposto incide sobre a venda de combustíveis. É pago pelo vendedor varejista de combustíveis líquidos ou gasosos e cobrado sobre o preço final da operação. O IVVC não exclui a incidência de ICMS sobre a mesma operação.

d) ITBI (Imposto sobre Tramitação de Bens Imóveis) Este imposto incide sobre a tramitação “inter vivos” de imóveis e de direitos reais sobre imóveis, sobre a transferência de propriedade por ato oneroso. É pago por qualquer uma das partes,

adquirente ou transmitente, de acordo com o que dispõe a lei tributária municipal, sendo cobrado sobre o valor venal do bem ou direito transmitido.

As Taxas são tributos cobrados dos contribuintes que se utilizam ou se beneficiam, efetiva ou potencialmente, de um serviço ou atividade pública prestada ou colocada à sua disposição. Deve-se ressaltar que para a cobrança da taxa não basta apenas a criação do serviço, é preciso que a utilidade esteja em condições de ser usufruída por seus destinatários e que funcione efetivamente.

São classificadas como taxas de licença de funcionamento de atividades:

- a) Taxas de expedientes e serviços diversos (expedição de documentos etc.)
- b) Taxas de coleta e remoção de lixo, taxas de iluminação, taxas de conservação e limpeza públicas.
- c) Taxas de execução de muros e calçadas, etc.

As Contribuições São os tributos cobrados pela “especial valorização” que um serviço ou ação confere a uma determinada categoria ou propriedade. Existem dois tipos de contribuições previstas em lei, a contribuição de melhoria e a contribuição social.

- a) Contribuição de Melhoria: incide sobre os proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas que lhes proporcionem valorização. Podem ser exemplos a pavimentação da via para a qual o imóvel confronta.

Em alguns casos pode ocorrer de este se sobrepor a outros tributos. Ex: A execução de rede de água e esgotos é passível de contribuição de melhoria, pois gera valorização nos imóveis, e ainda é fonte de cobrança de taxas pela sua utilização, portanto, pela efetiva utilização da água.

- b) Contribuição Social: Esta contribuição é cobrada, em benefício da categoria dos servidores públicos, para o custeio de sistemas de previdência e assistência social.

2.8.4.1.2. Preços

São os valores dos pagamentos que os particulares fazem ao Poder Público quando de modo facultativo e espontaneamente adquirem bens, adquirem vantagens ou se utilizam de serviços públicos ou de utilidade pública, remunerando-os de acordo com a tarifa fixada pela Administração (preço público) ou pelo valor disputado em livre concorrência entre os interessados (preço semiprivado).

Os preços se diferenciam das taxas por terem um caráter opcional, facultativo e dividem-se em preços públicos e preços semiprivados.

2.8.4.1.2.1. Preços públicos

São os valores que a Administração Pública fixa, de forma antecipada e unilateralmente, por ato executivo, destinados às utilidades e serviços especiais, prestados por seus órgãos, sempre em caráter facultativo aos usuários. Como exemplo pode-se citar a cobrança de pedágio para utilização de obras viárias que facilitem o trânsito e ofereçam maior segurança que outras. Diferenciam-se da cobrança de taxa porque não se trata de uma imposição fiscal, como o tributo. Os preços públicos são constituídos pelas tarifas e pelo pedágio.

a) Tarifa: Constitui-se no preço público cobrado para remunerar a prestação de serviços públicos facultativos, realizados direta ou indiretamente pela administração pública, como os serviços de transporte coletivo, distribuição de energia elétrica domiciliar, gás, telefone e outros de característica não essencial.

b) Pedágio: Constitui-se no preço público cobrado especificamente pela utilização de um sistema viário com características especiais, lembrando sempre a condição de que deve haver, à disposição do usuário, outra opção, de uso comum, que não incorra em qualquer cobrança. Os critérios básicos para que possa ser cobrado um pedágio são que a utilidade ou serviço em causa deve necessariamente conferir uma condição especial e vantajosa ao usuário e que deva existir outra de uso comum como opção, sem a remuneração.

2.8.4.1.2.2. Preços Semiprivados (quase privados)

São tarifas que não são antecipadamente fixadas pelo Poder público e iniciam-se nos atos negociados do particular com a Administração, para aquisição ou utilização de bens públicos, ou para a fruição de certas atividades administrativas, que estão sujeitas à melhor oferta dos interessados. Como exemplo cita-se a cobrança de preço para a permissão de uso de um próprio municipal (praça, passeio, Box de mercados, etc.). O pagamento é fixado de acordo com o resultado da livre concorrência, ou melhor, da concorrência, entre os interessados. Constituem também recursos de fontes próprias do Município a Receita Patrimonial e a Dívida Ativa Tributária.

2.8.4.1.2.3. Receita Patrimonial

Resultante das aplicações financeiras dos recursos disponíveis da Prefeitura.

2.8.4.1.2.4. Dívida Ativa Tributária

Resultante da receita arrecadada daqueles cidadãos que deixaram de pagar seus tributos na época do vencimento.

2.8.4.2. Recursos de Transferências Feitas pela União e pelo Estado

São os chamados impostos partilhados, constituem-se dos impostos de competência federal ou estadual no qual do produto beneficiam-se os municípios por determinação constitucional. A participação é parcial, representada por quotas-partes.

São impostos partilhados:

- Imposto de Renda - IR
- Imposto Territorial Rural - ITR
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICMS
- Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI

- Fundo de Participação dos Municípios – FPM

a) Imposto de Renda: é cobrado sobre a renda e proventos de qualquer natureza, onde a renda é considerada o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos e proventos de qualquer natureza, os acréscimos patrimoniais que não são renda. É privativo da União. Do resultado do produto da arrecadação do Imposto de Renda a União entregará 47% distribuídos da forma abaixo:

- 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

- 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios.

- 3% para a aplicação de programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

b) Imposto Territorial Rural: Este imposto é cobrado sobre a propriedade territorial rural. É pago pelo proprietário e arrecadado pela União, sendo que metade do produto deste imposto pertence ao município.

c) Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores: é cobrado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados no território estadual. É de competência do Estado, pago pelo proprietário do veículo e repassado ao município na proporção de 50% do produto arrecadado.

d) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicação: Este imposto é cobrado sobre a circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, de competência dos Estados. É pago pela indústria, comércio, agricultura, pecuária e serviços, e repassado ao município na proporção de 25% do produto total arrecadado pelo Estado. O fator gerador de cobrança do ICMS é a saída das mercadorias de sua origem, seja de estabelecimento comercial, industrial ou do próprio produtor.

e) Imposto sobre Produtos Industrializados: Este imposto é cobrado sobre a produção industrial. Para os efeitos deste imposto é considerado como produto industrializado todo aquele que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza, a finalidade, ou o aperfeiçoe para o consumo. É de competência da União, que o arrecada e o transfere aos estados e municípios obedecendo às mesmas regras válidas para a distribuição do Imposto de Renda.

f) Fundo de Participação dos Municípios: é composto de 22,5% dos 47% do produto de arrecadação dos IR e IPI, privativos da União, descontada a porcentagem da arrecadação do imposto relativa aos estados e municípios. A distribuição deve obedecer a critérios de rateio objetivando a promoção do equilíbrio sócio-econômico entre estados e municípios. O critério de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios obedece à algumas disposições : 10% aos municípios das capitais dos estados e 90% aos demais municípios do país. A parcela a ser distribuída posteriormente a cada estado e município é calculada levando-se em conta o número de habitantes de cada município e a renda per capita do respectivo Estado.

São ainda recursos de transferências aqueles gerados através de convênios os convênios realizados com o Estado para:

- a) Subvenção do Fundo Social de Solidariedade.
- b) Merenda escolar.
- c) Municipalização da saúde.
- d) Municipalização da vigilância sanitária.
- e) Municipalização da fiscalização de trânsito, etc.

2.8.4.3. Recursos de Empréstimos e Financiamentos

São os recursos obtidos através de instituições internas ou externas ao país que podem ser levantados pelo município e que não são gerados por sua capacidade de arrecadação própria, nem pelo repasse estadual ou federal.

a) Empréstimos: Trata-se de operações financeiras de que os municípios podem utilizar para prover o custo de obras e serviços de grande vulto e para os quais sua receita se evidencie insuficiente. Esses empréstimos, apesar de não se constituírem em rendas locais, passam a compor a receita corrente do município. Os empréstimos sempre devem se sujeitar à Câmara dos Vereadores e ao Senado, pois passam a ser uma dívida, uma obrigação financeira extraordinária ao município.

b) Financiamentos: São recursos utilizados para a execução de obras e serviços públicos provenientes de fundos e instituições financeiras federais ou estaduais, com facilidades como módicas taxas de juros e longos prazos de amortização. A obtenção de financiamentos é prática corrente nas administrações municipais e também se constitui em uma modalidade de endividamento. Os financiamentos diferenciam-se dos empréstimos pelo fato de ser uma concessão e estarem vinculados a uma ação pública especial, como a execução de obras específicas de urbanização de favelas ou de contenção de enchentes.

2.8.3. As Despesas Municipais

Todas as fontes de recursos municipais mencionadas anteriormente fazem frente às despesas municipais.

“É considerada despesa, todo dispêndio que a Administração faz para o custeio de seus serviços, remuneração dos servidores, aquisição de bens, execução indireta de obras e serviços e outros empreendimentos necessários à consecução de seus fins” (MEIRELLES 1997 p. 22).

As despesas municipais, de acordo com seu destino, podem ser agrupadas em dois grandes blocos, que são os das despesas de custeio e de investimento.

2.8.3.1. Despesas de Custeio

São as despesas racionadas às tarefas que a Prefeitura realiza de forma contínua e permanente para manter em operação os serviços públicos que presta como as despesas com material de consumo, despesas com serviços de terceiros, despesas com pessoal ativo, etc.

2.8.3.2. Despesas de Investimento

São as despesas relativas às ações da Prefeitura que aumentam a capacidade ou aperfeiçoam a ação da Administração, criando novos serviços e novos equipamentos urbanos, como, por exemplo, novas escolas, creches, postos de saúde, reformas diversas, melhorias no sistema viário, etc.

Além das despesas de custeio e de investimento a Prefeitura depara-se ainda com outros encargos gerais como a amortização e juros das dívidas públicas, o pagamento de inativos e pensionistas, o pagamento de desapropriações e o pagamento de tarifas públicas, como energia elétrica, água e telefone.

É previsto na Constituição Federal de 1988 que sejam necessariamente aplicados recursos pela União, pelos Estados e pelos Municípios em certas áreas de relevância pública, como em áreas de seguridade social, de saúde, de assistência social e de educação, de modo que em alguns casos a cota a ser aplicada seja pré-determinada por cada um dos níveis, como é o caso da educação, cujo município é obrigado a aplicar 25% de sua receita anual, seja em despesas relacionadas ao custeio da estrutura já existente, seja em despesas referentes a novos investimentos. Esse tipo de gasto obrigatório é bastante polêmico, sendo que em alguns casos pode ser considerado inadequado, pois, apesar do incentivo à educação representar uma meta fundamental para o desenvolvimento da sociedade, os municípios brasileiros possuem realidades educacionais e financeiras significativamente diferenciadas, fato que torna a alíquota fixa uma solução quase sempre ineficaz. Para alguns municípios que possuem boa rede de ensino, o destino obrigatório de 25% do orçamento torna-se um problema, chegando a

significar desperdício, no entanto, em casos contrários, onde a arrecadação é extremamente baixa, o valor destinado fica longe de atingir a finalidade para a qual foi criado.

2.8.4. As Fases de Efetivação da Despesa Municipal

Todas as despesas são associadas a *dotações*, sendo que estas verbas são fixadas no orçamento para atenderem às diversas necessidades, classificadas através de códigos e que devem ser devidamente autorizadas pelas entidades competentes, antes de se iniciar o seu processo de efetivação.

Após a autorização, passam por três fases de fixação e esclarecimento, que são o *empenho* da verba, a sua *liquidação* e por fim o *pagamento*. O *empenho* é o ato que cria para o município a obrigação do pagamento de determinada despesa.

A *liquidação* é a fase onde se verifica o direito do credor. Por último, tem-se o *pagamento*, o último estágio da realização da despesa, é o ato que definitivamente exaure a dívida. Como exemplo básico, pode-se ilustrar o processo de execução de uma obra pública como a construção de uma Escola Municipal.

Em um primeiro estágio, a construção de escolas no município deve estar enquadrada no rol dos objetivos relativos ao *Plano Plurianual de Investimentos*. A construção da escola, em local pré-definido, deve constar na *Lei de Diretrizes Orçamentárias* e na *Lei Orçamentária Anual*, com o respectivo valor. Dessa maneira, no exercício em que a construção estiver planejada, terá a competente previsão orçamentária para honrar com as despesas, quando estas forem efetivadas, previsão que é formalmente concretizada pela existência de uma *dotação* específica para esta finalidade. No início do processo deve-se fazer a chamada *reserva orçamentária* deste recurso dentro da respectiva dotação, de maneira que o mesmo já fique separado. Em seguida, ocorrerá a *licitação pública*, considerando que a determinada creche será executada através de administração indireta, que determinará qual a empresa que realizará o serviço e por qual preço. Já ciente do custo real da obra, deverá ser providenciado o *empenho* da quantia necessária pela autoridade competente a realizar o conseqüente pagamento, neste caso, a Secretaria de Educação. A partir deste momento a empresa será autorizada a iniciar os serviços, através da assinatura da *ordem de serviço*, sempre observando o disposto no *contrato* firmado, elaborado pela Secretaria Jurídica, que

regularmente contempla os projetos, memoriais descritivos e os cronogramas da obra, e também, as normas e legislações vigentes.

A execução da obra deverá ser fiscalizada pela Secretaria de Obras e sua conclusão verificada pelas Secretarias competentes, neste caso, a secretaria de Obras e a secretaria de Educação, para constatar se o serviço corresponde ao contratado, o que corresponde à fase de *liquidação*. Só a partir daí, não havendo pendências a sanar por parte da empresa contratada, será autorizado o *pagamento* do valor firmado no contrato. No caso da construção ter sido contratada pelo sistema de *medições e pagamentos mensais*, a fase de liquidação, que é a fase de verificação dos serviços, será mensal.

O pagamento final deverá sempre ser autorizado pela Secretaria responsável pela fiscalização dos serviços, no caso corresponde à Secretaria de Obras. A *efetivação do pagamento*, ou seja, a transferência do dinheiro propriamente dito será realizada pela Secretaria de Finanças.

Feitas as observações acerca do orçamento público, seus desdobramentos, obstáculos e características que envolvem o jogo de poder na sua elaboração, as atribuições do governo municipal, as receitas próprias e disponíveis, a classificação dos tributos municipais, as teorias sobre os governos locais e o processo de execução orçamentária. Passarei, no capítulo seguinte, a analisar os objetos de pesquisa propriamente ditos, ou seja, iniciarei a introdução ao estudo dos dois municípios (Ananindeua e Belém) e das gestões dos respectivos prefeitos, Hélder Barbalho e Duciomar Costa, no que se diz respeito às despesas públicas, dos anos de 2009 e 2010, referentes ao segundo mandato desses prefeitos.

Sob a ótica da Accountability Vertical e do Federalismo Fiscal, que são os maiores elos deste trabalho com a Ciência Política, segue agora a pesquisa, tratando-se de um estudo de caso, no sentido de ser uma ferramenta pública para a avaliação de gestões a não se esgotar no limite da eleição, mas permitindo reavaliação pormenorizada do governo em atuação, através do cruzamento e da comparação de dados relativos à execução orçamentária dessas prefeituras e do registro dessa pesquisa como fonte de dados.

Capítulo 3

ANÁLISE E COMPARAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA NOS GOVERNOS MUNICIPAIS DE ANANINDEUA E BELÉM, HÉLDER BARBALHO E DUCIOMAR COSTA, EM 2009 e 2010

3.1. O OBJETO DE PESQUISA

Passarei agora a discorrer sobre as execuções orçamentárias dos dois municípios paraenses, Ananindeua e Belém, nos governos dos prefeitos Hélder Barbalho e Duciomar Costa, concernentes ao segundo mandato desses prefeitos, iniciando com as observações sobre as características gerais dos municípios, que devem ser demonstradas para a compreensão das dimensões físicas, geográficas, históricas e sociais dos dois municípios, discorrendo também sobre os aspectos político-partidários dos dois gestores.

A escolha do objeto de pesquisa, que envolve não só a gestão em si, mas também os próprios municípios, como elementos da pesquisa, já que são o “locus” das gestões estudadas e para onde são direcionadas as políticas dessas prefeituras. Justifica-se a escolha desses dois municípios, Ananindeua e Belém, pela semelhança temporal das gestões e pelas suas dimensões físicas e geográficas que mostram diariamente sua ampliação no sentido da urbanização. São municípios que estão bem próximos um do outro, chegando mesmo a estarem interligados geograficamente, pois que a segunda principal entrada do município de Belém, por via terrestre, começa pelo município de Ananindeua, além do fato de possuírem íntima ligação no que diz respeito às relações comerciais e sociais que se fundem e se inter-relacionam cotidianamente. Possuem então, apesar da diferença populacional e dimensional, características de crescimento tanto no aspecto urbanístico, quanto no aspecto político e econômico, fazendo com que os gestores tenham que ser bastante dinâmicos em suas gestões para a tenderem as atuais demandas vigentes.

Com relação ao aspecto político, a escolha dessas gestões municipais se justifica pelo fato de terem sido ocorridas de forma semelhante, e num mesmo período. O prefeito Hélder Barbalho teve sua primeira eleição vencida em 2004, assumindo em 2005, governando até

2008, sendo reeleito nesse mesmo ano, exercendo o segundo mandato até os dias de hoje e que se estenderá até 2012. Da mesma forma, o prefeito Duciomar Costa assumiu em 2005 exercendo essa gestão até 2008, quando também foi reeleito, exercendo ainda o seu primeiro mandato naquela época, sendo que hoje exerce o seu segundo mandato, que durará até o ano de 2012. Dessa maneira a fim de fazer a avaliação mais justa possível, escolhi, por sugestão de meu orientador, duas gestões e dois municípios com características próximas, justificando assim, a opção por esses dois municípios. Apesar dos dois governos estudados terem sido reeleitos, o trabalho se deterá apenas ao segundo mandato de cada gestor, visto que geralmente o primeiro mandato passa por um período de adaptações, que envolvem questões orçamentárias como “restos a pagar” e outras pendências dos governos anteriores.

3.1.1. Considerações Acerca do Município de Ananindeua

Ananindeua é um município paraense que está localizado na grande Belém, sendo o segundo mais populoso do Estado. A estimativa populacional até 2009 era de 505.512 habitantes. Encontra-se margeado pelo Rio Maguari que está acompanhado de 14 ilhas.

O nome Ananindeua está relacionado a uma grande quantidade de árvore com o nome “Anani”, na qual produz uma resina de cerol usada para lacrar as fendas das embarcações. Essas árvores cresciam à margem do igarapé que levou o nome de Ananindeua.

A origem da cidade está relacionada aos ribeirinhos, começando a ser povoada a partir da construção da antiga estrada de ferro de Bragança. Possui uma área de 191. 42, 9 Km².

As referências históricas datam de meados do século XIX e possibilitam a identificação de características provenientes da sua fundação, possuindo íntima relação com a criação de uma parada ou estação da estrada de ferro de Bragança, na região onde se encontra situada a sua sede municipal.

Inicialmente, o município de Ananindeua pertencia à circunscrição de Belém, posteriormente, seu povoamento tornou-se bastante dinâmico, passando a ser reconhecido como freguesia, e em seguida, como distrito de Belém. Pelo Decreto-Lei Estadual nº 4.505, de 30 de Dezembro de 1943, promulgado pelo Interventor Federal Magalhães Barata, o município foi criado, tendo sua instalação efetiva em 3 de janeiro de 1944.

Os solos do município são classificados como Concrecionários Lateríticos indiscriminados distróficos, textura indiscriminada, Latossolo amarelo distrófico de textura média.

A vegetação é caracterizada pela floresta secundária, em diversos estágios, proveniente do desmatamento executado na área, para cultivo de espécie.

A topografia do município apresenta um relevo relativamente uniforme, com poucas oscilações altimétricas, com uma cota média que gira em torno de 16 metros.

A estrutura geológica é representada por sedimentos Terciários da formação Barreiras e do Quaternário Subatual e Recente, relevo com níveis baixos representados pelas várzeas, terraços e predominantemente, pelos baixos platôs, inseridos na unidade morfoestrutural do Planalto Rebaixado da Amazônia (Baixo Amazonas).

A hidrografia do município está representada pelos Rios Guamá ao sul, fazendo limite com Belém, o Maguari - Açu ao norte, o Benfica a nordeste limitando com Benevides. Para o Rio Guamá vertem o Rio água-Preta, com limite natural a oeste, com o município de Belém; o rio Uriboquinha, onde e todo seu curso serve de limite parcial com Benevides e o igarapé Aurá. O Rio Maguari - Açu deságua no furo do Maguari e forma limite natural a noroeste com o município de Belém. Ao norte, encontram-se situadas as ilhas de João Pilato, Santa Rosa e Sassunema.

O clima é megatérmico úmido, temperatura elevada em torno de 25° C, pequena amplitude térmica, um regime pluviométrico em torno de 2.250 a 2.500 mm com chuvas regulares, com maior concentração de janeiro a junho, a umidade relativa do ar está em torno de 85%.

3.1.1.1. Aspectos Político-Partidários do Governo Hélder Barbalho

O prefeito do município de Ananindeua, Hélder Barbalho, é filiado ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) que é atualmente o maior partido político brasileiro. Fundado em 1980, possui uma orientação política centrista, é o partido brasileiro que possui o maior número de filiados, tendo ainda vários prefeitos e vereadores eleitos, sendo que é ainda

o partido político que possui a maior representação do Congresso Nacional. O código eleitoral é o nº 15.

Quando da instalação do Regime Militar de 1964, as expressões políticas da época foram obrigadas a se reorganizarem, visto que existia o Ato Constitucional número dois, de 1965, que extinguiu, naquele período, os treze partidos que existiam no Brasil. Formou-se então, de um lado, os adeptos de novo regime na ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e de outro, a oposição formada pelos membros do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), fundado em 1966, que dá origem posteriormente ao PMDB.

O PMDB foi fundado no dia 15 de janeiro de 1980, na ocasião da instauração da nova Lei de Partidos Políticos, que resgata o pluripartidarismo sufocado anteriormente pelo regime militar, permitindo que haja novamente no País, liberdade de expressão, de opinião e de associação partidária. Os militares desejavam enfraquecer o MDB obrigando as agremiações a se renomearem, exigindo de todas elas, o designativo de “partido” no início de seu nome. A necessidade de reorganização programática levou o presidente do diretório do MDB em Guarulhos a sugerir o acréscimo da letra “P” à sigla do MDB, preservando assim o nome de origem.

O partido esteve presente em diversos momentos históricos da política brasileira, como na campanha do movimento das *Diretas Já*, que teve como elemento principal, a emenda *Dante de Oliveira*, e no processo de transição do Regime ditatorial para a chamada “redemocratização”, modificando o quadro do sistema partidário, que passou a ser novamente pluripartidário, ao invés de bipartidário, como no regime militar. Apesar das manobras do governo da época contra as eleições diretas, o partido lutou pelas metas da nova república, que culminaram com a nova constituição de 1988 e com as eleições diretas para presidente da república em 1989.

3.1.2. Considerações Acerca do Município de Belém

Belém é um município paraense pertencente à Mesorregião Metropolitana de Belém e à Microrregião de Belém. É também a capital do Estado do Pará, considerada a MetrÓpole da Amazônia, possuindo uma área de aproximadamente 1.064, 918 Km², localizada na região norte do Brasil, estando a 2.146 quilômetros de Brasília, a capital do Brasil.

Sua população é de aproximadamente 1.392.031 habitantes, considerada a maior densidade demográfica da região norte 1.307,17 hab/Km² segundo o IBGE (2010). Belém é a sede da Região Metropolitana de Belém, sendo a segunda maior cidade da região e que possui o segundo maior volume de turistas circulando na Amazônia.

Possui um clima equatorial quente e úmido, com temperatura média de 26° alcançando 35° nos períodos mais quentes. Possui influência direta da floresta amazônica, com chuvas constantes, um índice pluviométrico de 2.889 mm ao ano. As mangueiras existentes na cidade ajudam a amenizar o calor, apesar de boa parte estar sendo derrubada por diversos agentes urbanos. Apesar disso, ainda é conhecida como a Cidade das Mangueiras.

Os rios que passam pela cidade são o rio Amazonas, o rio Maguary e o rio Guamá. A Baía do Guajará é a baía que banha as várias cidades do estado do Pará, incluindo a capital. É formada também pelo encontro da foz do rio Guamá com a foz do rio Acará.

Sua vegetação é típica da floresta amazônica e possui um relevo típico de planície amazônica.

Nos seus quase 400 anos de história, o município de Belém viveu períodos de plenitude entre os quais o período áureo da borracha, no início do século XX, momento em que recebeu diversas famílias européias, influenciando bastante a arquitetura de suas edificações, sendo conhecida na época como a *Paris n'América*. Hoje apresenta-se como uma cidade cosmopolita e moderna, entretanto, guarda ainda aspectos tradicionais como as fachadas dos casarões, igrejas e capelas do período colonial.

A cidade é conhecida nacionalmente e internacionalmente, exercendo enorme influência sobre essas esferas, tanto do ponto de vista cultural, quanto no aspecto econômico e político. Possui importantes monumentos, parques e museus como o Theatro da Paz, o Museu Paraense Emílio Goeldi, o Mercado Ver-o-Peso e eventos de grande repercussão como a Amazônia Fashion Week e o Círio de Nazaré.

Criada por lei complementar federal em 1973, alterada em 1995 e em 2010, a Região Metropolitana de Belém (RMB), com 2.100.319 habitantes (IBGE 2010), compreende os municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará. Devido ao intenso processo de urbanização, os municípios que formam a

RMB integram uma só cidade, evento que gera a maior aglomeração urbana do Norte do país. A RMB é a 179ª maior área metropolitana do mundo, sendo a maior da região norte e uma das vinte maiores regiões metropolitanas brasileiras.

3.1.2.1. Aspectos político-partidários do governo Duciomar Costa

O prefeito do município de Belém, Duciomar Costa, é filiado ao PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). Fundado no estado do Rio de Janeiro em 15 de maio de 1945, sob a inspiração de Getúlio Vargas, seu maior líder no bojo do chamado Queremismo, movimento popular que exaltava a presença de Getúlio Vargas no poder, e que também propunha uma assembléia constituinte com Getúlio na presidência da República, possuía, além de Getúlio, o seu Ministro do Trabalho, Alexander Marcondes Filho, como principal articulador de sua fundação.

Sua base eleitoral era o operariado urbano, possuía também forte ligação com os sindicatos. No aspecto Ideológico, suas raízes eram o castilhismo gaúcho, o positivismo, com traços de social-democracia e o pensamento de Alberto Pasqualini, que era o maior ideólogo do PTB.

O PTB, entre os anos de 1945 e 1964, cresceu significativamente, seja em número de votos, seja em número de filiados, Esse fato refletiu-se na crescente urbanização e industrialização que o Brasil experimentou nesse período. Este partido era, entre os grandes partidos, considerado o mais de esquerda, sendo acusado quase sempre pelos opositores de ser adepto de políticas comunistas.

O programa partidário do PTB pregava várias reformas; urbana, agrária e educativa, dava ênfase ao crescimento econômico, ao desenvolvimento industrial, à nacionalização de recursos e à educação. Incluía-se no contexto populista que monopolizou a prática política a partir do Estado Novo em diante. Sua criação objetivava, entre outras coisas, servir de amparo à classe trabalhadora, sob a influência do partido comunista e das demais organizações de esquerda.

Em 1965, o PTB foi extinto, como todos os partidos existentes na época. A maioria dos membros desse partido então foram cassados ou fugiram do país, sendo que o restante migrou

para o recém criado MDB, já que a configuração do sistema partidário era bipartidária, durando, com esse quadro, até 1979, quando o presidente João Figueiredo restaurou o pluripartidarismo no processo de reabertura política. Atualmente o número eleitoral do partido é o número 14, e seu registro permanente data de 3 de novembro de 1981.

3.2. A ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE DADOS DAS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS DE ANANINDEUA E BELÉM NOS ANOS DE 2009 E 2010 (2º MANDATO DOS GOVERNOS HÉLDER BARBALHO E DUCIOMAR COSTA)

Nesta seção, exponho, analiso e comparo os dados relativos à despesa pública dos municípios de Ananindeua e Belém, na gestão de seus respectivos prefeitos, Hélder Barbalho e Duciomar Costa. Como foi projetado, fiz a análise, partindo de um modelo que foi criado por Rezende (1997) no qual divide os gastos em três grandes setores (Setor de infraestrutura do Estado/Setor Social e Setor Privado) incluindo, porém, a administração indireta. A análise segue então por um trajeto que parte dessas grandes gerais para as áreas específicas de cada grande setor, analisando os dois governos e os dois anos de exercício, relativos aos dois primeiros anos do segundo mandatos desses dois gestores em 2009 e 2010. Nesse primeiro estágio da análise, procurei demonstrar como foram gastos os recursos pelos dois anos e pelas áreas e subáreas de cada governo separadamente, verificando assim, quais foram o maior e o menor gasto de cada governo, em cada ano, verificando em seguida, se houve aumento ou diminuição de valores e percentuais de um ano para o outro.

Em um segundo momento, procurei cruzar os dados relativos aos dois anos de governo dos dois gestores em conjunto, fazendo assim uma comparação mais precisa e a diferenciada dos “perfis” dos governos em relação a esses gastos, comparando a evolução de suas variações e tendências em direção a certas áreas, considerando, é claro, as diferenciações espaciais e populacionais desses municípios e enfatizando os gastos no grande setor social.

Com relação às grandes áreas de despesas do município de Belém, incluindo a administração indireta, foi observado que o governo obteve uma concentração na grande área social, com um percentual de 58,72% em 2009, entretanto, no ano seguinte, 2010, esse percentual caiu para 40,9%, ficando abaixo do maior gasto nesse ano que foi na área de infraestrutura do Estado com um percentual de 50,65%. O menor gasto em 2009 e 2010 foi na

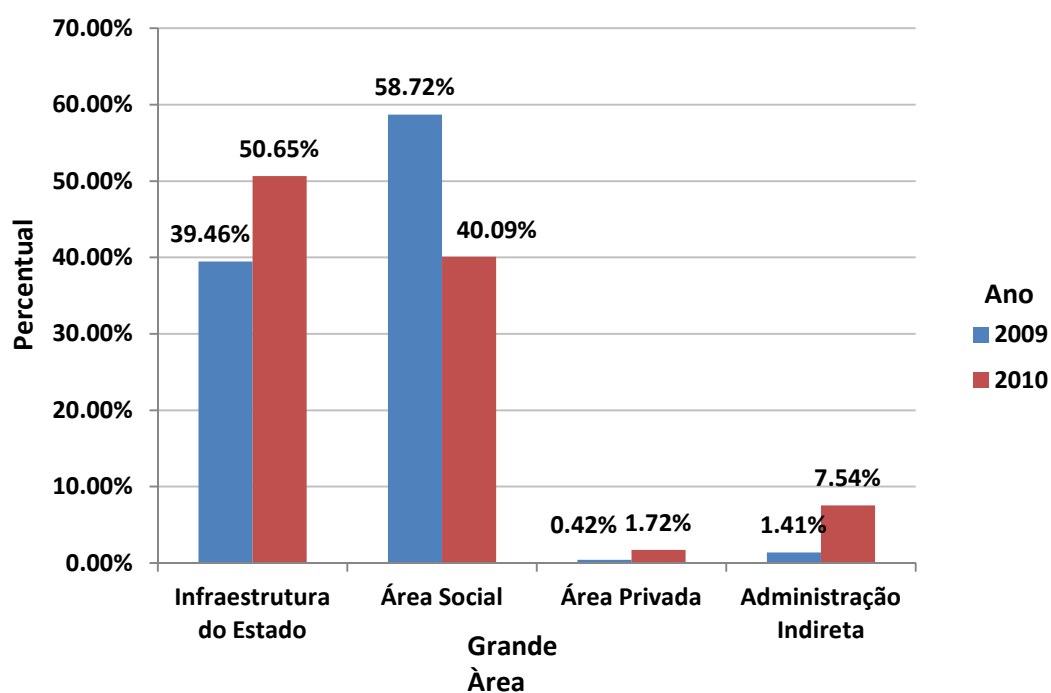
área privada com um percentual de 0,42% e 1,72% respectivamente, como mostra a tabela 2 e o gráfico 1.

Tabela 2: Despesa de Belém por Ano e Grande Área ou Setores de Despesa

Área	Ano			
	2009	%	2010	%
Infraestrutura do Estado	R\$ 1.524.945.454,00	39,46%	R\$ 1.798.355.356,12	50,65%
Área Social	R\$ 2.269.158.278,00	58,72%	R\$ 1.423.274.331,62	40,09%
Área Privada	R\$ 16.133.870,00	0,42%	R\$ 61.026.515,32	1,72%
Administração Indireta	R\$ 54.37.567,00	1,41%	R\$ 267.732.979,95	7,54%
Total	R\$ 3.864.612.169,00	100%	R\$ 3.550.389.183,01	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 1: Despesa de Belém por Ano e Grande Área ou Setores de Despesa



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

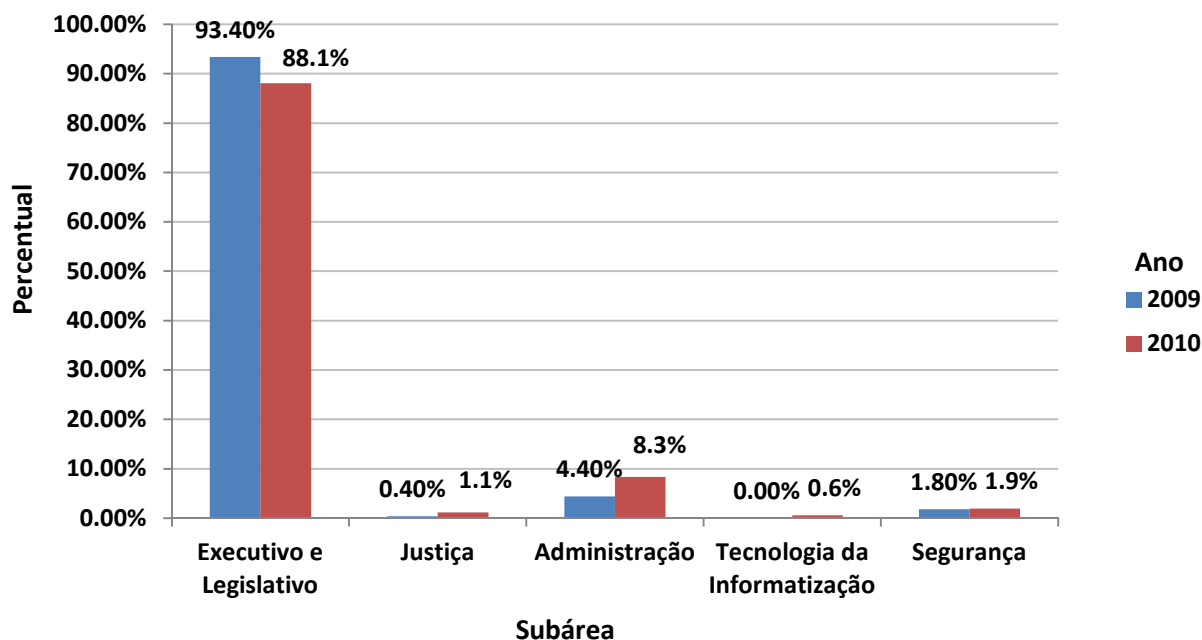
Com relação às subáreas do setor de infraestrutura do Estado em 2009, aplicou-se o maior valor na subárea Executivo / Legislativo, com um percentual de 93,4%, tendo uma pequena queda para 88,6% em 2010. Este percentual também esteve relacionado ao maior gasto do ano de 2010 dentre as subáreas desse ano, continuando assim, a concentração de gastos na subárea do Executivo / Legislativo. O menor gasto em 2009 foi na subárea da justiça, sendo que esta tinha um percentual de 0,4% e obteve um aumento para 1,13% em 2010. O menor gasto, entretanto, em 2010, foi na subárea da tecnologia da informatização, com um percentual de 0,58% nesse ano. A tabela 3 e o gráfico 2 ilustram esses dados respectivamente.

Tabela 3: Despesa de Belém por Ano e Subáreas do Setor de Infraestrutura do Estado, Gasto Mínimo ou de Bens Públicos Puros

Subárea	Ano			
	2009	%	2010	%
Executivo e Legislativo	R\$ 1.423.538.900,00	93,4%	R\$ 1.583.586.060,44	88,06%
Justiça	R\$ 6.382.541,00	0,4%	R\$ 20.240.260,05	1,13%
Administração	R\$ 67.392.672,00	4,4%	R\$ 149.663.251,00	8,32%
Tecnologia da Informatização	- - - - -	0,0%	R\$ 10.535.117,46	0,58%
Segurança	R\$ 27.581.463,00	1,8%	R\$ 34.330.667,17	1,91%
Total	R\$ 1.524.954.554,00	100%	R\$ 1.798.355.356,12	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 2: Despesa de Belém por Ano e Subáreas do Setor de Infraestrutura do Estado, Gasto Mínimo ou de Bens Públicos Puros



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

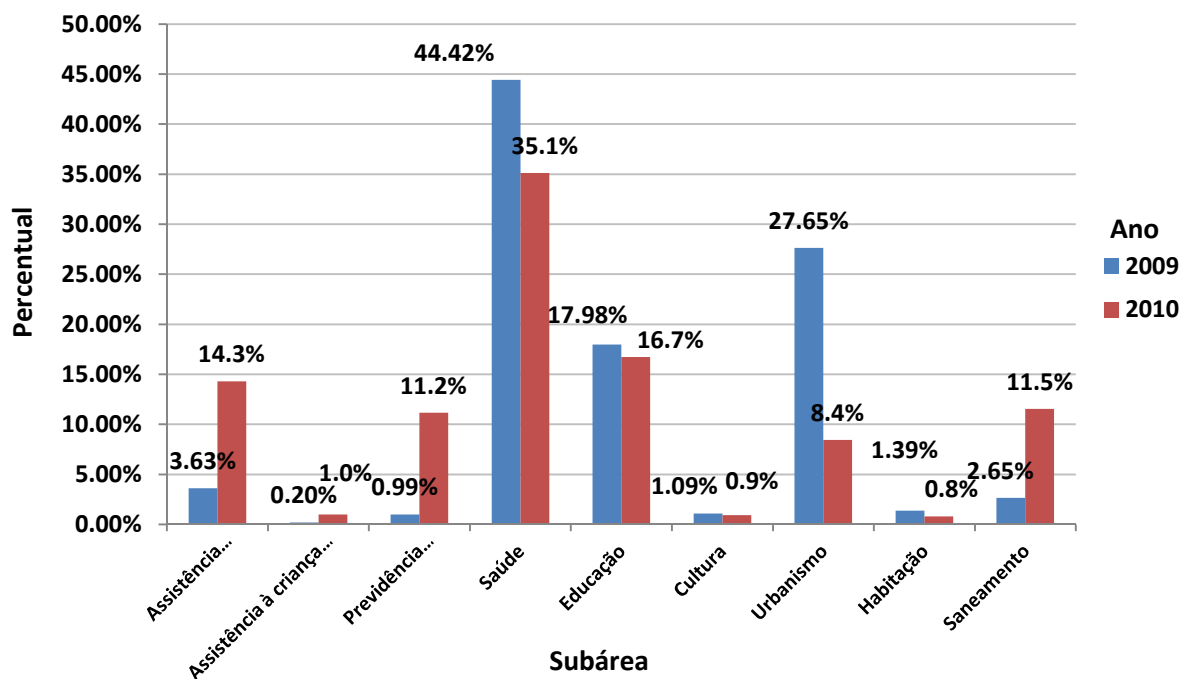
Com relação às subáreas sociais, em 2009, foi verificado que o maior gasto nesse ano foi na subárea da saúde, com um percentual de 44,43%, tendo uma queda para 35,12% no ano de 2010, mantendo, entretanto, a concentração de gastos nessa subárea, sendo este o maior percentual dentre as subáreas também em 2010. O menor gasto em 2009 foi na subárea que diz respeito à assistência à criança e ao adolescente, com um percentual de 0,20%, tendo um aumento inexpressivo para 0,98% no ano de 2010. O menor gasto desse ano, entretanto, foi na subárea da Habitação, com um percentual de 0,79% nesse ano, como mostra a tabela 4 e o gráfico 3 respectivamente.

Tabela 4: Despesa de Belém por Ano e Subáreas do Setor Social, Gasto Social ou de Bens Semipúblicos

Subarea	Ano				
		2009	%	2010	%
Assistência social	R\$	39.675.525,00	3,63%	R\$ 203.619.888,47	14,31%
Assistência à criança e ao adolescente	R\$	2.145.556,00	0,20%	R\$ 14.002.548,18	0,98%
Previdência social	R\$	10.781.138,00	0,99%	R\$ 158.850.889,93	11,16%
Saúde	R\$	485.359.767,00	44,43%	R\$ 499.871.901,37	35,12%
Educação	R\$	196.387.752,00	17,98%	R\$ 238.130.059,04	16,73%
Cultura	R\$	11.885.691,00	1,09%	R\$ 13.158.959,48	0,92%
Urbanismo	R\$	302.091.784,00	27,65%	R\$ 120.241.278,50	8,45%
Habitação	R\$	15.149.051,00	1,39%	R\$ 11.204.367,58	0,79%
Saneamento	R\$	28.998.605,00	2,65%	R\$ 164.194.439,07	11,54%
Total	R\$	1.092.474.869,00	100%	R\$ 1.423.274.331,62	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 3: Despesa de Belém por Ano e Subáreas do Setor Social, Gasto Social ou de Bens semipúblicos



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

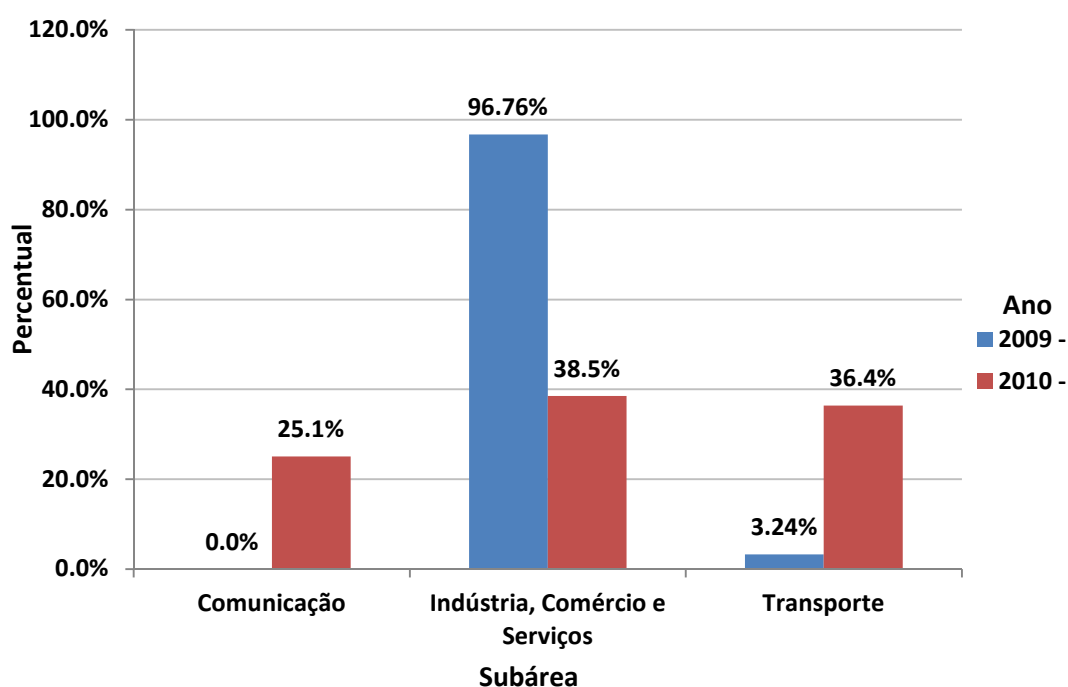
Com relação às subáreas do setor privado, foi observado que o percentual mais alto em 2009 foi na subárea de indústria, comércio e serviços, com um percentual de 96,76%, tendo um declínio para 38,50% em 2010, sendo que em 2010 esse também foi o percentual de subárea mais alto dentre as subáreas do ano, mantendo-se a concentração de gastos nesta subárea. O menor gasto deste governo em 2009 foi na subárea de transportes, com um percentual de 3,24%, aumentando consideravelmente para 36,41% em 2010, o menor gasto nesse ano, porém, foi na subárea da comunicação, 25,09%. Esses dados são ilustrados pela tabela 5 e o gráfico 4 respectivamente.

Tabela 5: Despesa de Belém por Ano e Subáreas do Setor Privado, Gasto Econômico ou de Bens Privados

Subarea	Ano			
	2009 %		2010 %	
Agricultura	-	-	-	-
Comunicação	R\$ -		R\$ 15.311.008,29	25,09%
Indústria, Comércio e Serviços	R\$ 15.610.980,00	96,76%	R\$ 23.497.291,31	38,50%
Transporte	R\$ 522.890,00	3,24%	R\$ 22.218.215,72	36,41%
Total	R\$ 16.133.870,00	100%	R\$ 61.026.515,32	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 4: Despesa de Belém por Ano e Subáreas do Setor Privado, Gasto Econômico ou de Bens Privados



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

No caso de Ananindeua, ficou constatado que em 2009, os maiores gastos, em termos gerais, foram na grande área social, com um percentual de 82,89% mas com um pequeno declínio de 3,45% em 2010. Todavia, esta área ainda se manteve como a de maior percentual de gastos no ano de 2010, com 79,5%. O menor gasto deste governo em 2009 foi na área da

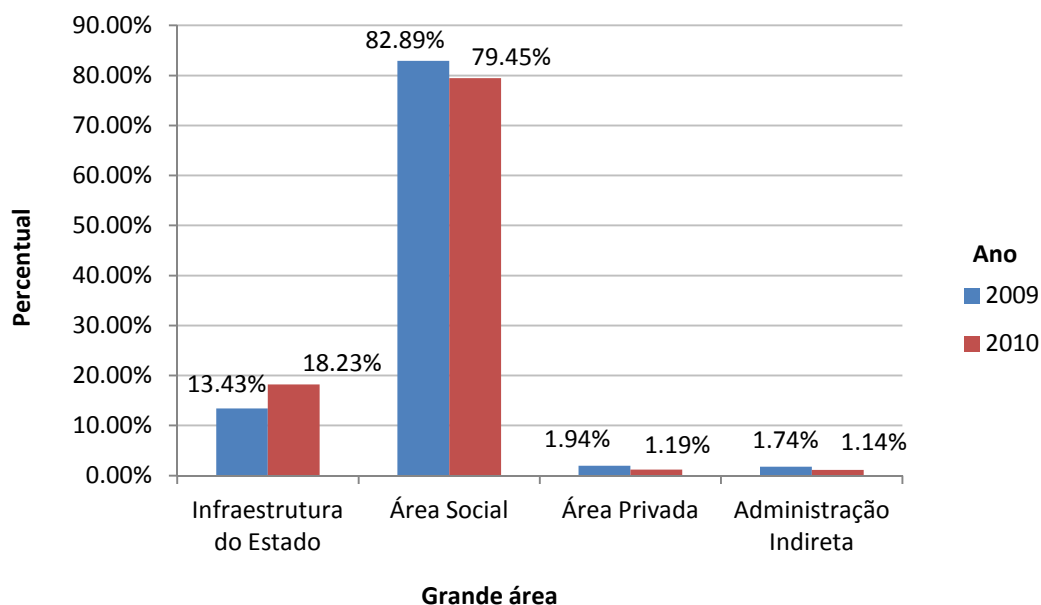
administração indireta, com um percentual de 1,74%, mantendo-se como a área de menor gasto também em 2010, com um percentual insignificante de 1,14% nesse ano. A tabela 6 e o gráfico 5, ilustram bem esse contexto.

Tabela 6: Despesa de Ananindeua por Ano e Grande Área ou Setores de Despesa

Área	Ano			
	2009	%	2010	%
Infraestrutura do Estado	R\$ 37.878.015,06	13,43%	R\$ 62.683.500,05	18,23%
Área Social	R\$ 233.793.304,90	82,89%	R\$ 273.225.382,02	79,45%
Área Privada	R\$ 5.461.436,48	1,94%	R\$ 4.078.894,61	1,19%
Administração Indireta	R\$ 4.904.283,57	1,74%	R\$ 3.929.753,33	1,14%
Total	R\$ 282.037.040,01	100%	R\$ 343.917.530,01	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 5: Despesa de Ananindeua por Ano e Grande Área ou Setores de Despesa



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

Em relação às subáreas do setor de infraestrutura do Estado, o governo de Ananindeua teve seu maior gasto na subárea da administração, tanto em 2009 quanto em 2010, com um

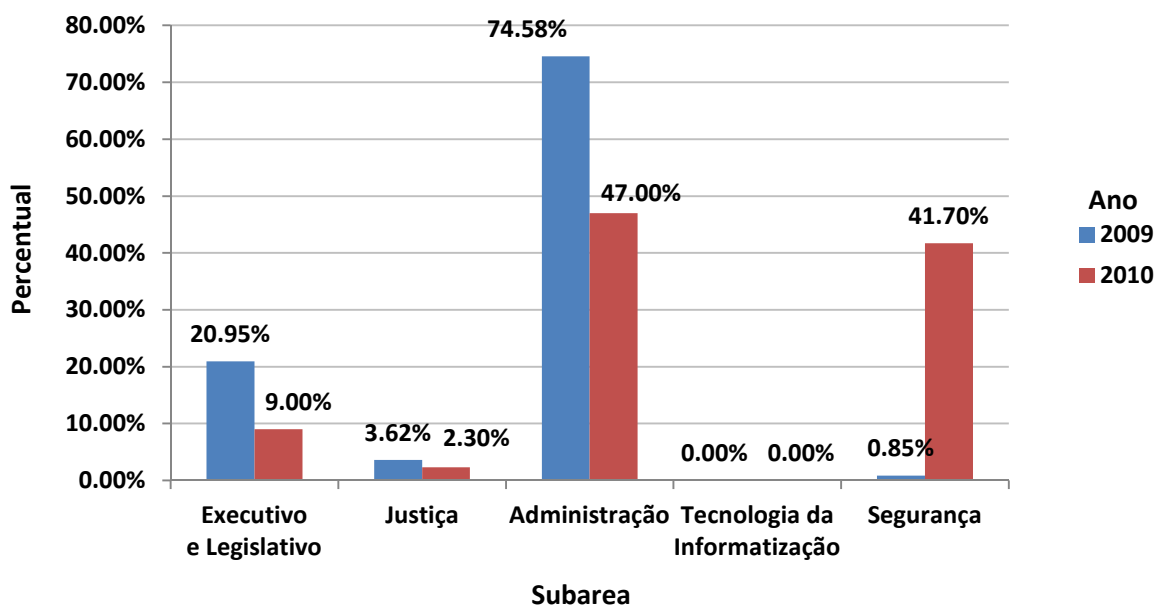
percentual de 74,58% em 2009 e 47,00% em 2010. Apresentou também um gasto considerável na subárea da segurança em 2010, com um percentual de 41%, que se distancia fortemente do menor percentual de 2009, 0,85%. O menor gasto em 2010 foi na subárea da justiça com 2,30%. No caso desse grande setor de infraestrutura do Estado, a configuração se repete nos dois anos de forma semelhante, com exceção da subárea da segurança e legislativa, como mostra a tabela 7 e o gráfico 6.

Tabela 7: Despesa de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor de Infraestrutura do Estado, Gasto Mínimo ou de Bens Públicos Puros

Subarea	Ano			
	2009	%	2010	%
Executivo e Legislativo	R\$ 7.935.640,00	20,95%	R\$ 7.381.394,52	9,00%
Justiça	R\$ 1.372.362,16	3,62%	R\$ 1.888.707,09	2,30%
Administração	R\$ 28.250.608,33	74,58%	R\$ 38.632.480,13	47,00%
Tecnologia da Informatização	R\$ -	-	R\$ -	0,00%
Segurança	R\$ 319.404,57	0,85%	R\$ 5.789.324,24	41,70%
Total	R\$ 37.878.015,06	100%	R\$ 62.683.500,05	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 6: Despesa de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor de Infraestrutura do Estado, Gasto Mínimo ou de Bens Públicos Puros



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

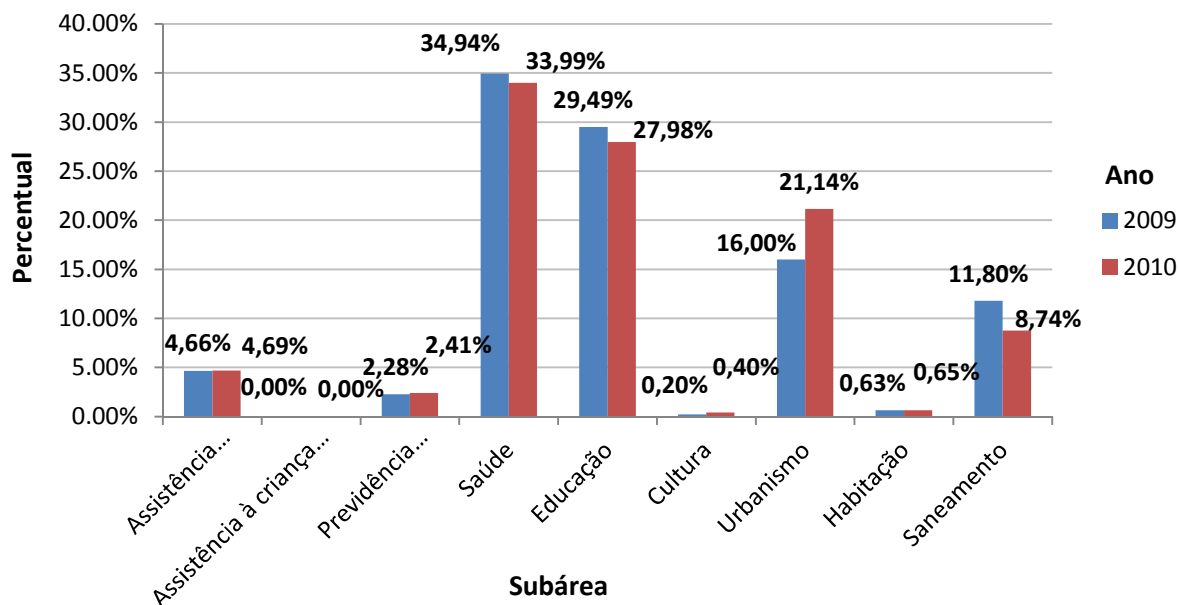
Em relação às subáreas do grande setor social, o governo de Ananindeua, além de ter concentrado os gastos nessa grande área social, privilegiou dentro da mesma, a subárea da saúde em 2009 e em 2010, com percentuais de 34,94 % e 33,99% respectivamente, apresentou também um gasto considerável na subárea da educação em 2009 e 2010, com 29,49% e 27,98% respectivamente. Os menores gastos em 2009 e 2010 foram na subárea da cultura, com 0,20% e 0,40% respectivamente, como se observa na tabela 8 e no gráfico 7.

Tabela 8: Despesa de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor Social, Gasto Social ou de Bens Semipúblicos

Subarea	Ano			
	2009	%	2010	%
Assistência social	R\$ 10.896.673,93	4,66%	R\$ 12.803.934,96	4,69%
Assistência à criança e ao adolescente	R\$ -	-	R\$ -	-
Previdência social	R\$ 5.330.214,47	2,28%	R\$ 6.594.899,21	2,41%
Saúde	R\$ 81.685.026,80	34,94%	R\$ 92.866.931,23	33,99%
Educação	R\$ 68.939.734,35	29,49%	R\$ 76.450.031,95	27,98%
Cultura	R\$ 470.402,41	0,20%	R\$ 1.090.517,00	0,40%
Urbanismo	R\$ 37.405.749,62	16,00%	R\$ 57.746.259,08	21,14%
Habitação	R\$ 1.482.283,76	0,63%	R\$ 1.782.613,57	0,65%
Saneamento	R\$ 27.583.219,56	11,80%	R\$ 23.890.195,02	8,74%
Total	R\$ 233.793.304,90	100%	R\$ 273.225.382,02	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 7: Despesa de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor Social, Gasto Social ou de Bens Semipúblicos



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

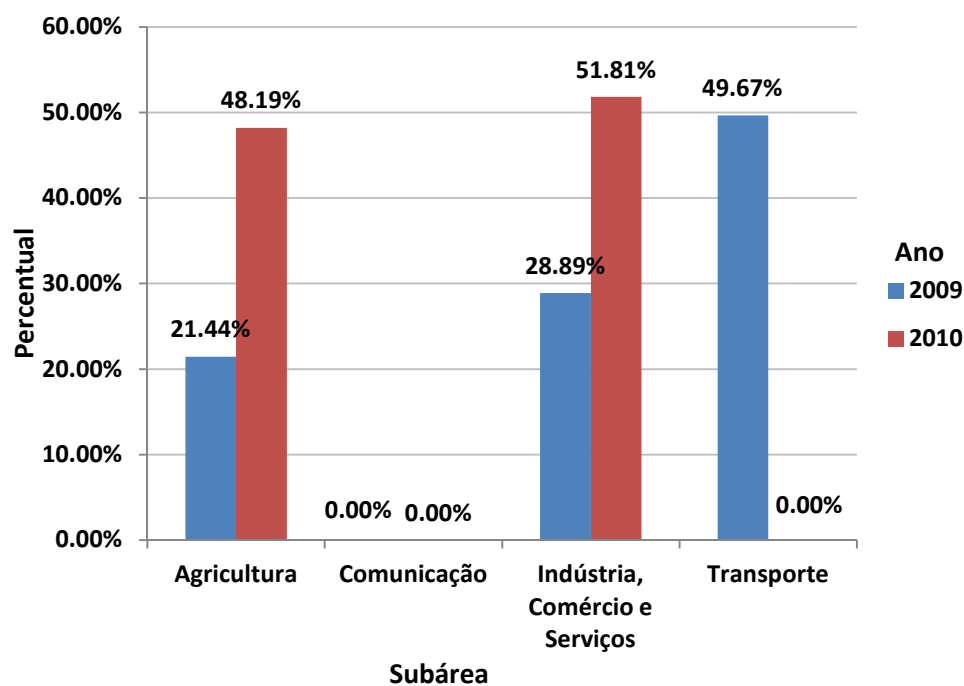
Com relação às subáreas do setor privado, o governo de Ananindeua teve seu maior gasto, em 2009, na subárea do transporte, com um percentual de 49,67% e em 2010, privilegiou a subárea da indústria, comércio e serviços com 51,81%. O menor gasto em 2009 foi na subárea da agricultura com um percentual de 21,44% que aumenta significativamente em 2010 com um percentual de 48,19%, permanecendo esta subárea, entretanto, como o a de menor percentual desse ano, neste governo, como mostra a tabela 9 e o gráfico 8.

Tabela 9: Despesa de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor Privado, Gasto Econômico ou de Bens Privados

Subarea	Ano			
	2009 %		2010 %	
Agricultura	R\$ 1.490.575,00	21,44%	R\$ 1.965.735,94	48,19%
Comunicação	R\$ -	-	R\$ -	-
Indústria, Comércio e Serviços	R\$ 2.008.214,82	28,89%	R\$ 2.113.158,67	51,81%
Transporte	R\$ 3.453.221,66	49,67%	R\$ -	-
Total	R\$ 6.952.011,48	100%	R\$ 4.078.894,61	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 8: Despesa de Ananindeua por Ano e Subáreas do Setor Privado, Gasto Econômico ou de Bens Privados



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

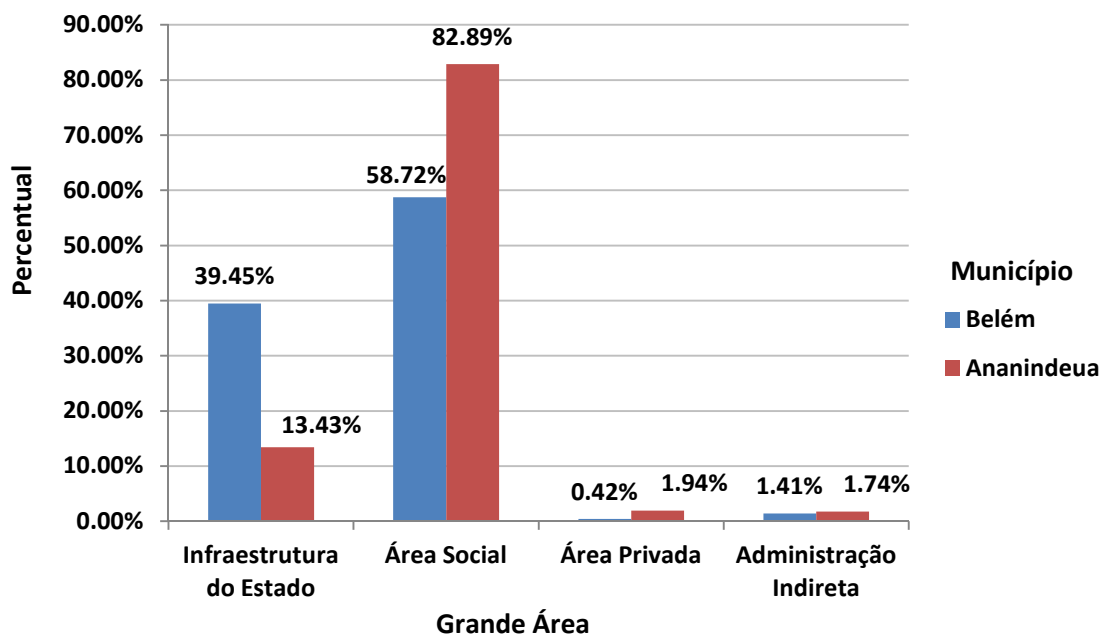
Vistos os perfis dos governos de Ananindeua e Belém, isoladamente, com relação às preferências alocativas, passo agora ao ponto crucial deste trabalho, aproximando os dois perfis e comparando-os pelas grandes três grandes áreas de despesas e administração indireta, da maneira como foi objetivada na fase de planejamento da minha pesquisa. Essa comparação permite definir exatamente qual a característica marcante de cada gestão, bem como nos dá a noção almejada para definir qual administração teve maior sensibilidade ao investimento social, nos dois anos, como é demonstrado nas tabelas seguidas dos gráficos abaixo.

Tabela 10: Belém e Ananindeua – comparação por área 2009

Área	Município					
	Belém		%	Ananindeua		
Infraestrutura do Estado	R\$	1.524.945.454,00	39,45%	R\$	37.878.015,06	13,43%
Área Social	R\$	2.269.158.278,00	58,72%	R\$	233.793.304,90	82,89%
Área Privada	R\$	16.133.870,00	0,42%	R\$	5.461.436,48	1,94%
Administração Indireta	R\$	54.374.567,00	1,41%	R\$	4.904.283,57	1,74%
Total	R\$	3.864.612.169,00	100%	R\$	282.037.040,01	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 9: Belém e Ananindeua – comparação por área 2009



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

É visível, a partir deste gráfico, que a gestão de Ananindeua, em 2009, investiu incomparavelmente a maior parte de seus recursos na grande área social, somando-se, logicamente, as subáreas; Educação, Saúde e Urbanismo como prioridades desse governo nesse ano. Foi encontrado o percentual de 82,89% na grande área social. O governo de Belém, nesse ano, investiu, ao contrário, 24,17% a menos do que o governo de Ananindeua, o governo de Belém aplicou- nesta área 58,72%, sendo este seu maior gasto nesse ano, contudo, esta área teve um investimento inferior ao de Ananindeua, não alcançando o patamar de 82,21%, mesmo considerando os órgãos da administração indireta que se relacionam com a área social.

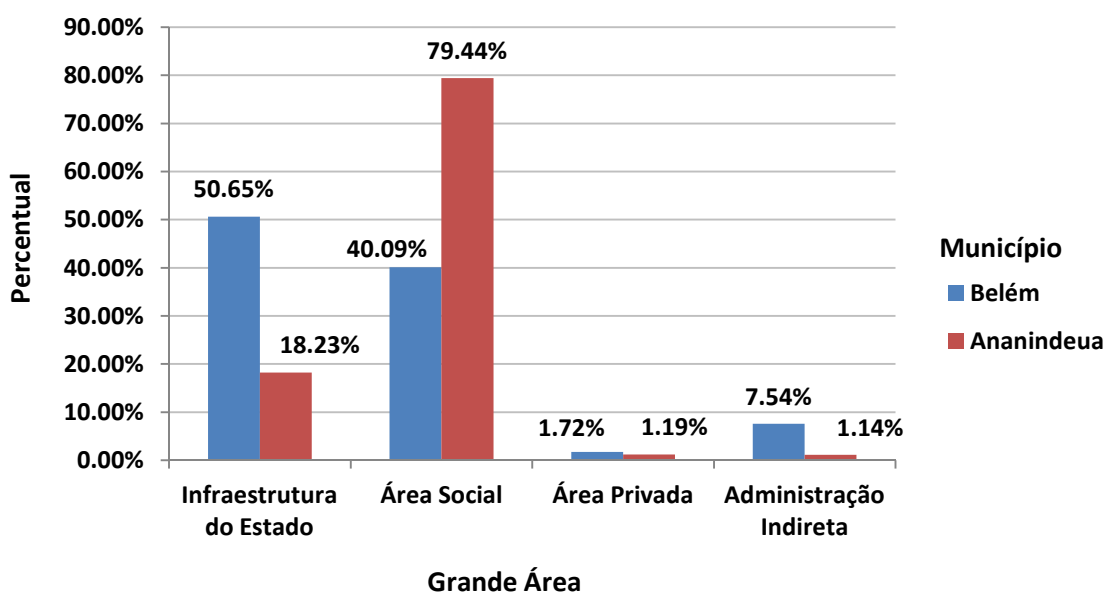
Para 2010, Ananindeua sai novamente na frente, mesmo com uma diminuição de seu percentual na área social de 2,77% em 2010. Obteve, portanto, nesse ano 79,44%. Já o percentual de investimentos do governo de Belém, neste ano, na área social, foi de 40,09%, representando uma diminuição de 18,63% deste percentual em relação ao do ano anterior, afastando-se consideravelmente do nível de Ananindeua. O percentual de investimento social do governo de Ananindeua está bem ilustrado na tabela 11 e no gráfico 10.

Tabela 11: Belém e Ananindeua – comparação por área 2010

Área	Município			
	Belém		Ananindeua	
	Belém	%	Ananindeua	%
Infraestrutura do Estado	R\$ 1.798.355.356,12	50,65%	R\$ 62.683.500,05	18,23%
Área Social	R\$ 1.423.274.331,62	40,09%	R\$ 273.225.382,02	79,44%
Área Privada	R\$ 61.026.515,32	1,72%	R\$ 4.078.894,61	1,19%
Administração Indireta	R\$ 267.732.979,95	7,54%	R\$ 3.929.753,33	1,14%
Total	R\$ 3.550.389.183,01	100%	R\$ 343.917.530,01	100%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCM

Gráfico 10: Belém e Ananindeua – comparação por área 2010



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TCM

O governo de Belém fica marcado pelos investimentos na área social 2009 (58,72%) e os altos investimentos para o funcionamento da máquina estatal em 2010 (39,45%), o que o caracteriza como um governo de Estado minimizante, enquanto que merece destaque o investimento de 82,89% na área social em 2009, e o equilíbrio de investimentos nessa área, marcando uma continuidade desses investimentos na área social em 2010, 79,44%, que o caracteriza como um governo de Estado mais socializante que o de Belém.

É bastante coerente, e justo, considerar algumas diferenças entre os municípios estudados, sobretudo na relação entre gestão e arrecadação, incluindo também os aspectos econômicos e geográficos que permeiam essa relação, Belém e Ananindeua, apesar de serem cidades que estão bem próximas uma da outra, apresentam características diferenciadas nas dimensões territoriais e populacionais que influenciam diretamente no processo arrecadatório. Belém possui uma área bem maior que Ananindeua, uma área de aproximadamente 1.064, 918 Km², sendo que Ananindeua possui 191. 42, 9 Km² de área. A população de Belém, 1.392.031 habitantes e de Ananindeua apenas 505.512 habitantes, pode-se dizer que a relação entre arrecadação e a gestão de cada município é esclarecida por uma dimensão proporcional ao tamanho e população do município, neste caso Belém fica comprometida com uma demanda bem maior que Ananindeua, o que pode, em grosso modo, justificar alguns desequilíbrios nos padrões de investimento do governo de Belém no período estudado, sobretudo no que diz respeito aos temas da área social, como foi verificado entre 2009 e 2010.

A dimensão da arrecadação do município de Belém, entretanto, é incomparavelmente superior, a do município de Ananindeua, basta analisar os gastos gerais dos dois municípios (tabela 10 e tabela 11), para se perceber então esta enorme disparidade existente entre os valores da execução das tarefas orçamentárias das duas gestões nessa análise. Todavia, a ampliação e a continuação desta pesquisa podem trazer questionamentos e novas respostas acerca da seguinte questão: como um município que arrecada menos, com população contribuinte inferior, investe mais e com continuidade, em termos agregados, no grande setor social, em contraposição ao investimento maciço do governo de Belém em infra-estrutura do Estado, sobretudo na máquina legislativa e executiva? O presente trabalho coloca a questão, ainda que se levem em conta todos os obstáculos e desdobramentos que envolvem o processo orçamentário, como um fator de escolha política que marca a gestão como um todo, nos revelando algo de importante, já que a margem constitucional atribuída pelo pacto federativo, vistas e executadas as obrigações constitucionais legais do orçamento, traz uma relativa autonomia que permite ao gestor e sua equipe formularem suas próprias escolhas acerca dos investimentos a serem aplicados nos municípios. Estudos futuros mostrarão os impactos dessas políticas sobre essas cidades, no sentido de verificar a eficácia das mesmas sobre o contingente das demandas e sobre as possíveis causas das preferências por certas áreas de investimento das respectivas gestões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou explorar, de maneira científica, a distribuição de recursos de duas gestões municipais do ponto de vista da accountability vertical e do federalismo fiscal, ou seja, procurou servir de instrumento à prestação de contas, sobretudo no que diz respeito ao avanço da democracia, dos municípios e da cidadania aos indivíduos na condição de eleitores, visto que procurou mostrar, através da estatística simples, o perfil de gestão adotado e praticado em dois anos de governo por duas gestões recentes, contemporâneas a esta dissertação.

Fica verificado, em relação ao comportamento político do gestor, no que se refere à distribuição dos recursos arrecadados com os tributos municipais e com as transferências constitucionais, que não se configura, no caso dos dois municípios estudados, e provavelmente em muitos outros, um padrão constante de preferências alocativas ao longo dos anos, ou seja, em um período, o governo pode aplicar os recursos maiores em uma grande área como a social, e no ano seguinte aplicar a maior parte dos mesmos na infraestrutura do Estado ou vice-versa, talvez isso possa depender das necessidades ou contextos existentes em cada cidade ou em cada região. Todavia, pode ser percebida maior sensibilidade, por parte de certos gestores e tendências maiores de investimento em direção à área social. Certas gestões privilegiam esse setor mais que outras, como foi o caso do governo de Ananindeua em relação ao governo de Belém, no qual foi notada essa característica que marca o governo de Ananindeua e que se estende pelos dois anos estudados na pesquisa com certa constância.

A sociedade atual, reconhecida como a sociedade da informação, pressupõe a disseminação desta última, pela necessidade de informação acerca da gestão administrativa, como requisito fundamental para a obtenção da transparência governamental. Este tipo de estudo comparativo acaba por reforçar ainda, as instituições da accountability horizontal, representada pelos órgãos fiscalizadores oficiais, ou mesmo pelos órgãos do próprio governo e do Estado, na medida em que os grupos sociais venham, em todo o período administrativo, pressionar essas instituições na ocasião em que não se sintam representados ou amparados por elas, obrigando-as a serem mais rígidas nos casos de corrupção, com intensa fiscalização e com a adoção de métodos e técnicas mais sofisticadas de avaliação de gestões visando ampliar o controle, a responsabilização e a prestação de contas sobre a elaboração do

orçamento público e sobre a execução orçamentária, com a verificação dos gastos ocorridos nas gestões de todas as esferas de governo.

A *accountability* é um dispositivo imprescindível à democracia, ferramenta que garante o aumento da cidadania, que por sua vez se mostra como um “termômetro” democrático, já que na medida em que se garantem direitos como a participação política, o monitoramento dos eleitores sobre os seus representantes e outros direitos básicos como o direito à educação e à saúde, vai se garantido também a cidadania e o avanço da democracia.

A relação original existente entre a política e a coisa pública, sobretudo na geração atual, nos remete ao respeito do bem comum, coexistindo em meio às diversas opiniões e às diversas classes sociais, requerendo também, a moralidade social e política, cabendo então ao gestor, zelar pela preservação e implantação de políticas públicas, procurando solucionar problemas sociais antigos e peculiares das cidades, como os relacionados à educação, saúde, saneamento e geração de emprego. Nota-se que ainda falta avançar bastante nesse sentido, mas já é compreendido que é preciso mudar o quadro do sistema político brasileiro para tal, sendo necessário, portanto, que as pessoas se envolvam e administrem a coisa pública e que os gestores e suas equipes estejam comprometidos com ela e com a sociedade, estando isentas de influências malignas ou influências ideológicas e partidárias que impeçam a sociedade de atingir a equidade social, a estabilidade econômica e a moralidade política.

Apesar de hoje existirem diversos mecanismos de controle traduzidos em formas de *accountability*, tanto vertical como horizontal, torna-se necessário ainda, o investimento em reformas institucionais nos dispositivos jurídicos que destravem os obstáculos ao desenvolvimento da democracia dentro do processo orçamentário, tornando o mesmo cada vez mais “transparente”, ou seja, que traga as contas públicas à luz da sociedade, em uma linguagem que seja acessível a todos os segmentos sociais, colaborando para uma escolha eleitoral mais qualificada e que ofereça o suporte necessário para os eleitores distinguirem os bons dos maus políticos ou os que agradem às suas preferências e supram suas necessidades.

Aspectos temporais como ocorrem nos planos de execução orçamentária, como a não coincidência do tempo de execução do orçamento entre os mandatos de governo ou mesmo a do não cumprimento da execução orçamentária do governo anterior, estes aspectos se tornam problemas crônicos do nosso sistema político que precisam ser revistos, testados, e adaptados

às diversas situações e entraves com que se depara o processo orçamentário, fazendo ainda com que a representação política no mandato seja mais comprometida com a transparência, com a ética e com a cidadania.

Os aspectos estimulantes da accountability vertical também precisam se desenvolver de maneira que possam existir canais de comunicação e de cobrança dos objetivos disponíveis na sociedade, destacando nesse sentido, o papel da mídia, com a devida formação profissional e ética do jornalista, no qual exerce a função de refletir as demandas e direitos sociais, bem como mapeia, de forma geral, as carências sociais locais. Devem-se considerar também, o aperfeiçoamento de outras formas de cobrança no que se refere à prestação de contas públicas como o aperfeiçoamento dos processos de consulta pública, a organização dos sindicatos e associações nas diversas áreas, como suportes de esclarecimento político.

No contexto municipal, é o aperfeiçoamento da relação federativa entre os níveis de governo, unindo as mesmas nos objetivos de um crescimento sócio-econômico, independentemente da filiação partidária ou da preferência ideológica, crescimento não só econômico, mas também social, tornando-se necessário assim, comprometimento direto e sério com os setores assistencial, habitacional, de saúde e educação, importantes vetores do desenvolvimento local. A prefeitura, nesse contexto, é a presença pública mais próxima do indivíduo, capaz de compreender melhor a realidade de cada área de sua cidade, os problemas que aflingem a população e travam o desenvolvimento dos municípios, logo, deve ser responsabilizada pelos cumprimentos ou não de projetos sociais, cobrança que deve existir em todo o mandato, que anula essa espécie de “amnésia governamental”. Muitas vezes são vistas promessas, sobre a solução de muitos incômodos sociais, questões importantes e prioritárias que dizem respeito ao desenvolvimento social local, entretanto aquilo que era, na época de campanha, prioridade, previsão, acaba, por se tornar, em razão dos diversos fatores aqui expostos neste trabalho, algo secundário, ou esquecido, tanto pelo gestor, quanto pelo eleitor, sendo que este último, na grande maioria dos casos não só não se lembra em quem votou como também não se lembra qual foi plataforma eleitoral de seu candidato, ou seja, quais eram as promessas de melhoria social do governo que atendiam aos interesses da população, distanciando assim, a possibilidade de relação dos eleitores com accountability vertical.

A accountability pode ser garantida, em termos gerais, através da chamada “cidadania ativa” disseminada por atores sociais articulados nos seus contextos políticos e sócio-

econômicos. Com o fortalecimento das culturas locais, tende-se a estimular a visão crítica desses atores, que conseqüentemente podem adotar práticas de verificação e comparação de políticas públicas, bem como de cobranças nesse sentido. As técnicas de aferimento se justificam perfeitamente em âmbito democrático, já que o Erário, ou seja, o tesouro público, que pertence ao coletivo, deve estimular o povo, enquanto detentor desses bens, a se utilizar das prerrogativas irrefutáveis da democracia para acessar todas as informações concernentes ao uso, origem e ao destino final dos recursos públicos. As chamadas tecnologias de informação e comunicação (TICs) tornam-se, nesse contexto, instrumentos poderosos para o acompanhamento das políticas governamentais. Esta dissertação comporta-se, portanto, como uma fonte de registros, e como uma ferramenta para esse fim, que se une aos demais dispositivos públicos de avaliação e comparação de políticas públicas. Deposita aqui, uma contribuição à Ciência Política, no sentido de estimular o desenvolvimento de pesquisas e de estudos comparativos sobre gestões públicas, fazendo a devida referência às linhas de pesquisas, que dizem respeito à representação política, à democracia e à modernização do aspecto institucional das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças Públicas, Democracia e Accountability: debate teórico e o caso brasileiro.** São Paulo: versão preliminar do trabalho apresentado no XXIX Congresso da Anpocs, 2005. 27 p.

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. **A capacidade dos gastos do município brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.** Brasília: Texto apresentado no 3º Curso de Relações Fiscais intergovernamentais – RFI, realizado na ESAF, 2002. 12 p.

AMES, B. **Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin América.** Berkeley: University of California Press, 1987. 286 p.

BATLEY, R. **Urban Management in Brazil.** Common Characteristics, Development Administration Group, Institute of Local Government Studies, Part 1 - University of Birmingham. Mimeo, 1991.

BURRSZTYN, M. **O Poder dos Donos: Planejamento e Clientelismo no Nordeste.** Petrópolis: Vozes. 1985. 249 p.

CALDAS, E. de L. **Ação Administrativa, Indicadores Municipais de Arrecadação.** São Paulo. [s.n], 2006. 6 p.

FAORO, R. **Os Donos do Poder.** Rio de Janeiro: Globo, 1958. 913 p.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.** Vol. 45. nº 2. Rio de Janeiro: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, 2002, pp. 303 a 344.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 14ª ed. São Paulo: Atlas. 2007. 368 p.

GURR, T. R. e KING D.S. **The State and the City.** Chicago: University of Chicago Press. 1987. 252 p.

<http://www.ananindeua.pa.gov.br/#page.index.view?pg=oMunicipioPrefeitura>

<http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/index.php?id=2&conteudo=3352>

<http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/index.php?id=2&conteudo=3353>

LEAL, N. V. **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil.** São Paulo: Alfa-Omega, 1986. 276 p.

MEDEIROS, A. C. de. **Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982.** New York: Garland, 1986. 464 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 1997. 854 p.

MENDES, M. J. **Sistema Orçamentário Brasileiro**: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. nº 9. Brasília: Cadernos de finanças públicas, 2009. p. 57-102.

MOUZELIS, N. **Politics in the Semi-Periphery**: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America. London: Macmillan, 1986. 284 p.

NÓBREGA, M. A. R.; FIGUEIREDO, C. M. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: aspectos gerais. [S.I.: s.n], 2000. 9 p.

OZAKI, M. T.; BIDERMAN, C. **A Importância do Regime de Estimativa de ISS para a Arrecadação Tributária dos Municípios Brasileiros**, [S.I.: s.n], 2004. 114 p.

PIERRE, J. **Assessing Local Autonomy** in Challenges to Local Government – Part 1 – Theoretical Perspectives, Sage Modern Politics Series. [S.I.: s.n], 1990. pp. 37-54.

REZENDE, F. da. C. **Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994)**. Rio de Janeiro: Dados v.40, n.3, 1997.

ROFMAN, A. **El Proceso de Descentralizacion en América Latina**: Causas, Desarrollo, Perspectivas, [S. I.], Clad, 1990. pp. 19-45.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro** 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988. 95 p.

SOUZA, C. **Constitutional Engineering in Brazil**: The Politics of Federalism and Decentralization. London: Macmillan. New York: St. Martin's Press, 1997. 276 p.

SOUZA, C. **Reinventando o Poder Local**: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 1996. pp. 103-12.

SOUZA, C. **Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local**. Recife: Trabalho apresentado no Seminário: A Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos. [s.n], 1998. 23 p.

WHITE III, L. T. **Local Autonomy in China During the Cultural Revolution**: The Theoretical Uses of an Atypical Case. *The American Political Science Review*, 1976. pp. 479-491.

ZMITROWICZ, Witold e BISCARO, Cibele, **A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal**. São Paulo: Texto Técnico, Escola Politécnica da USP Departamento de Engenharia de Construção Civil, 1998. 35 p.