
NOTAS SOBRE A ATUAL PROBLEMÁTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO*

*Eduardo R. Lacher***

1 - Introdução

O momento atual é bastante propício para se discutir acerca da questão orçamentária. Após a instalação da CPI que investigou as denúncias relativas ao Orçamento da União, esta matéria tomou grande espaço nos meios de comunicação. Apesar de toda a importância dos trabalhos realizados pela CPI, é fundamental ressaltar que a problemática orçamentária extrapola em muito as questões nela abordadas. Além disso, as discussões sobre as questões orçamentárias, e o que hoje se chama amplamente de crise do orçamento público, vêm há muito inquietando os agentes que participam e influenciam tal processo no Brasil.

A questão específica da crise do orçamento público está intimamente ligada à questão geral da crise do Estado brasileiro. E hoje, quando é fundamental se discutir uma nova forma de Estado, fica evidente a necessidade de se discutir um novo orçamento público.

A crise do Estado pode ser vislumbrada tanto pela carência dos serviços que o Estado presta, ou deveria prestar, à sociedade quanto pela crise de financiamento do Estado em si, ou seja, da máquina pública, ou, ainda, como sinalizador e/ou indutor de um processo de desenvolvimento econômico e social.

A crise do orçamento público deriva diretamente dessa crise do Estado. Três fatores podem ser considerados fundamentais para a análise dos motivos pelos quais o Estado abdica e/ou menospreza a utilização dos seus instrumentos de planejamento, dos quais o orçamento é peça fundamental. Em primeiro lugar, não necessariamente em ordem de importância, devemos salientar o processo inflacionário crônico pelo qual passa o País, principalmente a partir da década de 80; em segundo, a atual incapacidade de financiamento do Estado; e, em terceiro lugar, a inexistência de projetos articulados de desenvolvimento de médio e longo prazos.

* Algumas idéias aqui abordadas foram discutidas durante a realização do I Seminário de Orçamento e Gestão Pública, realizado em dezembro de 1993, organizado pela Associação dos Técnicos em Economia e Finanças (ASTEF) e pelo Gabinete de Orçamento e Finanças.

** Economista do Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) da Secretaria Estadual da Fazenda do Rio Grande do Sul.

O autor agradece as considerações e comentários do Vereador e ex-Secretário Municipal da Fazenda João Verle, bem como dos Economistas Tiago Xausa, Aod Cunha de Moraes Jr. e André Minella. Os erros e omissões porventura presentes neste artigo são de inteira responsabilidade do autor.

É freqüente ouvir-se que o orçamento público se tornou uma peça de ficção. Ou seja, existe praticamente um consenso de que hoje o orçamento público, de maneira geral, não reflete a realidade das políticas e do gasto público. Nossa finalidade é levantar algumas das principais questões sobre a problemática do processo orçamentário no Brasil, bem como propor algumas alternativas para solucioná-las. O presente artigo não pretende esgotar o tema em questão, mas, sim, levantar aspectos relevantes para futuras discussões. De outra parte, cabe salientarmos que as análises críticas feitas aqui não avaliam nenhuma esfera específica do Governo, mas tratam, de modo genérico, de como o processo orçamentário vem sendo abordado no Brasil.

Analisaremos, a seguir, algumas causas e consequências da crise do orçamento público no Brasil; posteriormente, analisaremos a interação dos vários aspectos que influenciam a distribuição dos recursos no orçamento, ou seja, o que chamamos "conflito alocativo"; em seguida, analisaremos um processo orçamentário alternativo, o orçamento participativo, que propõe uma nova lógica de alocação de recursos; e, finalmente, nas conclusões, tentaremos levantar algumas questões, dos pontos de vista técnico, político e legal, que visem resgatar o fundamental papel do orçamento público no Brasil.

2 - A crise do orçamento público

Podemos definir como crise a situação em que uma instituição perde parcial ou totalmente a capacidade de responder às suas funções. O que ocorre atualmente com o orçamento público no Brasil é justamente a falta de funcionalidade desse instrumento, haja vista a crescente incapacidade de esse refletir as políticas públicas.

As funções do orçamento público variaram e evoluíram ao longo do próprio processo de seu aperfeiçoamento. Giacomoni, de maneira simplificada, divide a evolução conceitual do orçamento público em função da sua evolução histórica. Sob essa ótica, temos dois tipos de orçamento: o tradicional e o moderno.

O orçamento público tradicional surgiu na Inglaterra, em 1822, com a função de servir como meio de controle do Parlamento sobre a Coroa. O surgimento do orçamento está ligado fundamentalmente à questão da receita, visto que o Parlamento, com sua orientação liberal, visava restringir a cobrança de impostos. A questão da despesa apareceu indiretamente, em função de que o aumento desta tenderia a acarretar a necessidade de elevação da receita pública, logo, dos impostos. Isso se devia, pois, à intenção do orçamento público de buscar tanto o equilíbrio das contas públicas quanto a parcimônia nos gastos do Estado. Dessa forma, o orçamento surgiu com a função de controle. Sendo assim, o orçamento tradicional caracterizou-se pela ênfase à questão contábil.

Segundo Giacomoni:

"No orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua 'neutralidade': o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente, e o volume do gasto público não chegava a pesar significativamente em termos econômicos. Os tratadistas clássicos preferiam analisar questões ligadas à tributação e seus efeitos" (GIACOMONI, 1989, p.60).

O orçamento moderno surgiu no início do século XX, quando as políticas intervencionistas propostas por Keynes ganharam maior espaço com relação ao *laissez-faire*, então, a ênfase contábil do orçamento, e ampliou-se a econômica. Essa mudança de enfoque ocorreu em função das novas necessidades que o orçamento passou a ter que refletir, tendo em vista uma nova lógica de atuação do Estado. Com o predomínio das políticas keynesianas, a partir de 1930, cresceu substancialmente a importância do gasto público. O Estado passou a ter um papel intervencionista, abandonando a "neutralidade" e utilizando o gasto como forma de intervir e incrementar a atividade econômica. O equilíbrio das contas públicas deixou de ser a meta fundamental do Estado, que passou a atuar como sinalizador e indutor do desenvolvimento econômico.

Segundo Machado (1962, p.5), o orçamento moderno "(...) 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".

Portanto, a função de um orçamento moderno é demonstrar os objetivos, as metas e os meios das políticas públicas. O que ocorre, hoje em dia, no Brasil é a total falta de conexão do orçamento público com as efetivas políticas públicas. Devido às suas distorções, o orçamento público deixa de expressar as reais intenções do Estado e a sua orientação política. O orçamento no Brasil é uma peça muito mais contábil e legal do que um instrumento de política financeira.

2.1 - As causas da crise

A falta de funcionalidade do orçamento público tem três causas essenciais: o processo inflacionário, a crise de financiamento do Estado e a falta de projetos articulados de desenvolvimento de médio e longo prazos.

O processo inflacionário, apontado várias vezes como a principal causa da crise do orçamento, tem como uma de suas consequências fundamentais a deterioração dos referenciais dos preços relativos. Essa perda de referencial dificulta sobremaneira as estimativas de preços e custos, prejudicando, assim, a elaboração da peça orçamentária.

Além de distorcer os valores durante a elaboração, o processo inflacionário aumenta a distorção quando o orçamento é executado. Esse fato decorre da defasagem de tempo existente entre as etapas legais da despesa, definidas no Capítulo III da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Ocorre que, tanto pelos trâmites legais e burocráticos quanto pela compatibilização da programação das despesas com o efetivo pagamento, existe um hiato de tempo, no qual o processo inflacionário se encarrega de corroer os valores monetários. Ou seja, desde a liberação dos recursos, passando pelo empenho até a liquidação, os recursos originalmente destinados vão se desvalorizando até o pagamento. Dados os critérios do cronograma de pagamentos, que não necessariamente são os mesmos critérios da elaboração do orçamento, certas despesas são saldadas em detrimento de outras, causando uma evidente distorção. Ocorre que o fluxo de caixa tem levado em consideração, prioritariamente, variáveis de curto prazo. Essa distorção tende a se agravar quanto maiores forem as restrições financeiras.

Outra consequência do processo inflacionário diz respeito ao aumento do grau de incerteza da economia. Esse processo gera uma elevada dose de instabilidade, que

prejudica a atividade econômica como um todo e, conseqüentemente, o setor público. Este é afetado na medida em que a redução da atividade econômica tende a diminuir o montante de impostos arrecadados, impondo, dessa forma, uma menor disponibilidade financeira.

Outra causa geralmente apontada para explicar a crise do orçamento público diz respeito à crise de financiamento do setor público. O processo de endividamento, tanto externo quanto interno, gerou um estrangulamento nas finanças públicas que praticamente inviabilizou o financiamento do Estado. Essa crise de financiamento pode ser verificada quando analisamos tanto a manutenção da própria máquina pública quanto a prestação dos serviços, ou ainda com relação ao nível de investimentos em infra-estrutura básica e de serviços. A realidade é que essa crise acaba propiciando o aumento da escassez de recursos, provocando maiores restrições orçamentárias e, conseqüentemente, a redução de graus de liberdade para a alocação dos recursos. Sendo assim, restringe-se o fôlego das ações a serem realizadas, o que, de certa forma, pode reduzir a evidência do planejamento de médio e longo prazos.

Menos citada, porém fundamental na nossa análise sobre as causas da crise do orçamento público, é a falta de projetos articulados de desenvolvimento de médio e longo prazos. O que ocorre hoje em dia é um predomínio, tanto no debate econômico quanto na pauta de discussão política, da questão do curto prazo, ou seja, de planos de estabilização. Tendo a inflação adquirido o papel de problema número um da sociedade, questões como o desenvolvimento econômico e o que podemos chamar de "déficit social" ficam relegadas a planos inferiores de discussão.

Na realidade, os agentes políticos e a sociedade civil organizada não têm articulado de forma efetiva a discussão sobre projetos de desenvolvimento econômico e social. Assim, podemos admitir que praticamente inexistente o debate de alternativas articuladas de desenvolvimento para o País.

Também inexistem diagnósticos efetivos do setor público e análises setoriais e globais, que são, na verdade, peças fundamentais para a articulação de projetos de desenvolvimento. Os instrumentos de planejamento e avaliação perderam seu conteúdo e importância, deixando de analisar a eficiência e a eficácia do gasto público. Inexistem, nos orçamentos públicos, análises e avaliações de programas e projetos orçamentários, bem como o questionamento e a avaliação do atingimento de objetivos e metas. Assim, o orçamento acaba adquirindo um viés incrementalista, onde a despesa futura é estabelecida exclusivamente pela despesa passada, sem que se avalie de forma efetiva o impacto de gastos anteriores, de alterações de prioridades, etc.

A questão dessa crise do sistema de planejamento é bastante consensual, e a própria Constituição Federal de 1988, no sentido de resgatar os instrumentos de planejamento, criou um mecanismo nesse sentido, qual seja, o Plano Plurianual. Conforme o parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição Federal, o

"(...) Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

Vale lembrar que as Constituições Estaduais também copiaram tal pressuposto.

Apesar desse pressuposto legal, o que tem se verificado na prática é a insuficiência desse instrumento enquanto peça de política financeira. Os Planos Plurianuais, em geral, têm se mostrado descolados da realidade, com pouco embasamento técnico e com parca correlação com os orçamentos anuais.

Antes de analisarmos as conseqüências da crise do orçamento público no Brasil, devemos salientar algumas questões com relação às três causas acima citadas.

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao aspecto do processo inflacionário e à deterioração dos referenciais dos preços relativos, podemos afirmar que a indexação dos valores no orçamento tende a preservar a alocação relativa dos recursos. Essa medida reduz de forma sensível as distorções causadas pelo processo inflacionário. Sendo assim, o orçamento a preços constantes reduz sensivelmente as distorções geradas na elaboração da peça orçamentária em cenários inflacionários.

Por outro lado, no nosso ponto de vista, a crise de financiamento do Estado deveria, ao invés de desestimular o planejamento e o controle via orçamento, estimulá-los, visto que a escassez de recursos deve aumentar a necessidade de priorização de gastos. As necessidades crescentes de serviços públicos e a incapacidade de o Estado atender às demandas deveriam incentivar mecanismos de otimização e alocação de recursos, o qual nos parece ser o caso específico do orçamento público. Portanto, quanto maiores forem as restrições financeiras, mais eficientes deveriam ser as alocações de recursos públicos.

Sendo assim, parece-nos que a crise do orçamento público no Brasil está muito mais ligada a questões políticas, com um certo "acomodamento" dos agentes que se beneficiam do caos, e à falta de planos articulados de desenvolvimento do que a questões como a inflação e a crise de financiamento do setor público. Estas últimas acabam servindo como subterfúgio para legitimar uma alocação caótica e discricionária de recursos, onde o componente político e burocrático se sobrepõe ao componente técnico, econômico e social.

2.2 - Conseqüências da crise

Como reflexo da escassez de recursos e das suas conseqüências, associada à perda de referencial de preços e à inexistência de projetos articulados de médio e longo prazos, o processo orçamentário gera uma peça com pouca utilidade sob o ponto de vista econômico e social. O próprio processo, analisado pragmaticamente, torna-se um verdadeiro círculo vicioso. De um lado, o Executivo, através do seu órgão central de orçamento, vê-se obrigado, por razões legais, políticas e de escassez de recursos, a estabelecer valores subestimados às reais necessidades dos órgãos setoriais. Os órgãos setoriais, por sua vez, dados tanto a precariedade dos seus sistemas de orçamento e planejamento quanto os limites subestimados a serem orçados, elaboram uma proposta pouco embasada tecnicamente. Assim, o Executivo fecha uma proposta orçamentária descolada da realidade e com pouca sustentação técnica no que diz respeito à avaliação de critérios econômicos e sociais. Essa proposta é enviada ao Legislativo, que geralmente a altera não em termos globais, mas, sim, de maneira pontual e com critérios bastante discutíveis.

Assim, a cada fase do ciclo orçamentário, são incluídos "ingredientes" que afastam o orçamento de sua função fundamental. Como conseqüência, o orçamento passa a ser um mero fechamento contábil, com o intuito de cumprir uma formalidade legal, não refletindo as políticas públicas.

Desprovido de critérios técnicos efetivos e de diretrizes políticas sustentáveis, o orçamento torna-se "refém" do caixa, que passa a controlar as finanças públicas. Esse

controle do caixa sobre o orçamento é bastante prejudicial, pois, dessa forma, na definição efetiva dos recursos, se analisam essencialmente questões de curto prazo, deixando em segundo plano análises de maior fôlego, o que, seguidamente, tende a prejudicar ações continuadas. Dessa forma, muitas vezes, reduzem-se a eficiência e a eficácia do gasto público, dada a pouca ênfase em análises do tipo custo-benefício.

O controle do caixa sobre o orçamento provoca uma perda do referencial de longo prazo e submete as decisões de gasto às variações conjunturais. Assim, cresce o poder discricionário sobre a alocação de recursos e sobre as análises econômicas e sociais. Se, para a sociedade como um todo, esta parece ser uma lógica bastante perversa, para a manutenção do *status quo*, parece ter se mostrado bastante apropriada.

3 - Os vários aspectos do conflito alocativo

O orçamento é um instrumento de definição de prioridades e, portanto, de alocação de recursos. Essa alocação gera uma luta por recursos, a qual chamamos de "conflito alocativo". No processo orçamentário, são feitas escolhas que envolvem, além de critérios técnicos, critérios legais e políticos.

O conflito alocativo dá-se no momento em que existem, de um lado, uma demanda por bens e serviços públicos e, de outro, um montante de recursos para financiar tais demandas. Assim, é necessário optar, e aí surge o conflito. Quanto maiores forem as demandas e/ou quanto menores forem os recursos para o financiamento das despesas, mais acirrado será o conflito alocativo. O que vem se verificando no Brasil é que temos tanto uma demanda extremamente elevada por bens e serviços públicos como uma restrição de recursos para o financiamento do Estado. Portanto, temos um acirrado conflito alocativo, que se dá em várias esferas. Analisaremos a seguir, de forma genérica, alguns aspectos dessa problemática.

No caso dos Poderes do Governo, o conflito alocativo surge devido à independência dos mesmos. Ocorre uma disputa entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário por parcelas cada vez maiores de recursos para satisfazer suas crescentes demandas. Essa relação tem se mostrado bastante traumática em alguns casos.

No que diz respeito aos agregados de despesa, nota-se um grande conflito na alocação de recursos. Esse conflito dá-se muitas vezes devido às definições políticas e administrativas. Analisaremos a seguir, sucintamente, uma *nuance* dessa problemática. O Executivo inúmeras vezes tenta reduzir os percentuais relativos às despesas correntes (pessoal e manutenção da máquina pública), com o intuito de ampliar as despesas de capital (basicamente investimentos). Essa característica dos administradores públicos tende a gerar algumas distorções.

Tem-se visto que a receita do setor público vem se mantendo em patamares inferiores à demanda por bens e serviços públicos, gerando uma pressão crescente por gastos públicos. A postura desenvolvimentista, que prioriza o investimento indiscriminadamente, assumida pela maioria dos governantes, tende a provocar tanto uma orçamentação quanto uma execução distorcidas. Ocorre que os montantes alocados para investimentos várias vezes geram problemas de eficiência do gasto público. Se, de um lado, nada garante que a ampliação pura e simples da capacidade instalada torne eficiente o gasto sob o ponto de vista econômico e social, de outro lado, devemos salientar que os gastos com investimentos devem gerar uma necessidade de alocação

de recursos tanto para manutenção quanto para pessoal. Assim, o próprio investimento gera necessidades de contrapartidas em despesas correntes. Como a receita é insuficiente para atender às demandas, vários estrangulamentos podem ocorrer.

Entre os diversos setores de atuação do Estado, também existe o conflito alocativo. Ocorre que os diversos setores lutarão para que a alocação de recursos orçamentários seja suficiente para garantir o atendimento de suas demandas crescentes.

3.1 - Os critérios legais

Os critérios legais aqui analisados são basicamente os relativos a preceitos das Constituições Federal e Estadual. Dentro dessa linha, temos dois tipos de artigos que acabam reduzindo os graus de liberdade na alocação de recursos: as vinculações de receita e as definições de percentuais para despesas específicas.

Sobre as vinculações de receitas, devemos ressaltar que a técnica orçamentária sugere a adoção, dentre outros, do princípio da não-vinculação de receitas. Temos que:

"(...) a exigência de que as receitas não sofram vinculações, antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos sem comprometimento algum, para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade" (GIACOMONI, 1989, p.76).

Porém o que se verifica é que, atualmente, existe um grande percentual de receitas vinculadas e recursos previamente destinados pela legislação nos orçamentos públicos. O que agrava ainda mais o problema no Brasil é que essas vinculações se dão pelas leis máximas das diversas esferas de governo, que, em tese, devem ser peças perenes, elaboradas para terem um prazo longo de vigência.

Podemos exemplificar essa problemática através da análise do Orçamento Anual do Estado do Rio Grande do Sul para 1994, que prevê a vinculação de 43,04% da receita própria do Estado, como podemos observar na Tabela 1.

No caso do Rio Grande do Sul, as vinculações dão-se por critérios diversos. A fim de estabelecer um parâmetro homogêneo, utilizaremos aqui o conceito de receita própria, que consiste no total arrecadado descontadas as operações de crédito.

Conforme dados da Tabela 1, podemos observar que, com relação à receita própria, 19,96% dos recursos estão destinados conforme inciso IV, do art. 158 da Constituição Federal, que vincula 25% do produto da arrecadação do ICMS para os municípios. Cerca de 22,03% dos recursos referem-se ao art. 202 da Constituição Estadual, que prevê um desembolso mínimo de 35% da receita líquida de impostos para a educação. Outros 0,79% dos recursos referem-se ao art. 236 da Constituição Estadual, que vincula um valor mínimo de 1,5% da receita líquida de impostos próprios à Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS). Existem ainda 0,26% dos recursos referentes ao parágrafo 3º do art. 201 da Constituição Estadual, que vincula 0,50% da receita líquida de impostos próprios para o ensino superior.

Tabela 1

Valores orçados no Rio Grande do Sul — 1994

AGREGADO	VALOR (CR\$ 1 000)	PERCENTUAL
Receita própria	197 983 649	100,00
Transferência aos municípios	39 512 058	19,96
Educação (35%)	43 622 783	22,03
FAPERGS (1,5%)	1 555 958	0,79
Ensino superior (0,5%)	518 653	0,26
Total vinculado	85 209 452	43,02

FONTE: ORÇAMENTO ANUAL 1994 (1994). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda-RS/GOF.

Vinculações constitucionais do tipo "transferências a municípios" são típicas do sistema federativo e, portanto, devem constar na legislação. Porém vinculações com o intuito de garantir recursos para áreas meritórias (como os gastos com educação e pesquisa) podem prejudicar a eficiente alocação de recursos.

Podemos utilizar o caso da educação para exemplificar essa possível distorção. Por hipótese, podemos ter um sistema educacional satisfatório tanto em termos de recursos materiais quanto humanos. E, portanto, o crescimento necessário das despesas com educação não deverá ultrapassar o próprio crescimento populacional. Havendo esse preceito constitucional, vinculando um percentual específico, apesar de desnecessários, os recursos deverão continuar a ser alocados para educação, em detrimento de outras áreas prioritárias e mais carentes naquele momento.

Dois aspectos ainda devem ser ressaltados sobre o exemplo acima. Em primeiro lugar, nada garante que a simples fixação de percentuais de despesa acarretará uma despesa qualitativamente eficiente sob o ponto de vista econômico e social. O que conduzirá a uma despesa eficiente são planos e diretrizes sólidas, definidas com critérios técnicos e políticos efetivos.

Em segundo lugar, sabemos que o exemplo acima tem caráter apenas ilustrativo, uma vez que está longe de se verificar na prática, posto que atualmente existe uma carência na área de educação que se reflete nos indicadores setoriais, ou seja, nos níveis de analfabetismo, nos índices de evasão e de repetência escolar, etc. O intuito

do exemplo acima é analisar de forma genérica as possíveis distorções que as vinculações de receitas e pré-definições de percentuais de gastos podem gerar.

A própria Constituição Federal de 1988 criou um instrumento bastante propício para a discussão e para a definição de percentuais orçamentários para áreas, agregados e poderes, a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A virtude da LDO nesse sentido é o seu prazo de duração anual. Através da LDO, os recursos não seriam alocados indefinidamente, como deve durar uma Constituição, mas, sim, enquanto houver a necessidade de alocação.

3.2 - Critérios políticos

Quanto aos critérios políticos, é fundamental ressaltar que essa interferência é inerente ao próprio processo orçamentário, uma vez que a própria definição da política financeira tem como base uma orientação política. Priorizar uma área é privilegiar uma em detrimento de outra. Sendo assim, o conflito alocativo necessariamente deverá refletir e sofrer influências de definições políticas.

A questão a ser discutida, portanto, não é a influência de critérios políticos no processo alocativo, mas, sim, a forma como os critérios políticos se manifestam no processo orçamentário. A interferência política é inata ao processo orçamentário, em virtude de que o

" (...) orçamento é a transformação de objetivos em recursos financeiros que, em sendo escassos, geram conflitos entre os vários grupos pela priorização de suas demandas. Ao definir metas e prioridades, a peça orçamentária sinaliza para a sociedade que plano de governo será implementado, demonstrando as áreas que serão privilegiadas. (...) Ao mesmo tempo em que é técnico, o orçamento é também político, nele vai estar cristalizado o resultado da correlação de forças existentes na sociedade" (CERBINO, 1994, p. 1).

O que ocorre atualmente é que a interferência política nos processos tradicionais se dá de forma discricionária e pouco democrática. Parece-nos que o caos instalado no processo orçamentário, de certa forma, legitima esse tipo de resolução do conflito alocativo.

Atualmente, os agentes políticos utilizam a falta de critérios econômicos e sociais do próprio processo orçamentário para ampliar o seu poder de influência. Um orçamento que expressa pouca relação com a realidade fática e desprovido de critérios técnicos efetivos tende a ser mais flexível, sendo alterado ao sabor das forças políticas instaladas. Assim, ao não expressar, de forma consistente, objetivos, metas e meios, o orçamento e sua execução vêm sendo alterados discricionariamente.

Por outro lado, devemos analisar outra questão fundamental do componente político, que diz respeito à forma de intervenção da sociedade no processo orçamentário. Atualmente existe uma tendência de ampliação da intervenção da sociedade no orçamento, seja através da democracia representativa, seja da participativa.

A Constituição Federal promulgada em 1988 pode ser analisada como um exemplo dessa tendência. Uma das principais alterações aprovadas nesta Carta foi no Título VI, capítulo II, seção II dos orçamentos, que alterou a forma de intervenção da

sociedade no orçamento. A partir da nova Constituição, o Poder Legislativo ficou autorizado a alterar o orçamento através de emendas, desde que os recursos para cancelamento sejam indicados. Essa nova prerrogativa legislativa reduz o poder do Executivo na elaboração e na execução do orçamento, compartilhando a responsabilidade de elaboração da peça. Essa introdução amplia o espectro político do orçamento, visto que novos agentes participam do conflito de alocação de recursos.

Porém, o que temos visto nas várias esferas é que a intervenção legislativa, apesar da sua importância, carece de um "amadurecimento", pois esta tem se resumido à proposição e à aprovação de emendas cartoriais, que visam beneficiar os currais eleitorais dos seus proponentes. Não se percebe nos Legislativos a efetiva intenção de se discutir o orçamento como uma peça global de definição de políticas e de destinação de recursos agregados, mas, sim, de destinação de recursos específicos, que acabam pulverizados, acentuando a desconexão entre o orçamento público e as necessidades da população.

Outro exemplo de ampliação da participação da sociedade sobre o orçamento pode ser visto pelas experiências com os chamados orçamentos participativos. A forma de intervenção social proposta no orçamento participativo altera o eixo da discussão política não só no que diz respeito à resolução do conflito alocativo, mas na própria lógica de elaboração e de execução do orçamento, bem como na gestão pública. O orçamento participativo tem como princípio que a sociedade civil organizada é o agente mais legítimo na definição de prioridades e na alocação dos recursos públicos. Para os fins da nossa análise, utilizaremos a experiência do Município de Porto Alegre, que nos parece a mais adequada tanto pelo desenvolvimento das estruturas de discussão quanto pelo número de orçamentos.

4 - O orçamento participativo

Ao abordar a questão política de forma alternativa, o orçamento participativo engendra uma nova concepção tanto orçamentária quanto de gestão pública. Acontece que a discussão transparente e democrática tem demonstrado que, além de ampliar o espectro de participação de agentes efetivos no processo decisório, o orçamento participativo tem chegado a soluções mais próximas da necessidade da população.

Transformando o eixo da discussão política, o orçamento participativo resgata algumas questões técnicas relevantes do processo orçamentário, atualmente relegadas nos orçamentos tradicionais. O caso de definição de metas físico-financeiras por programas e projetos é o maior exemplo. Ocorre que a definição de metas aparece como expressão fundamental de um processo que necessita ser efetivo para ter legitimidade. No orçamento participativo é fundamental a ampla participação popular para a legitimação das definições do processo, e, para tanto, é fundamental que a comunidade vislumbre o atingimento das metas propostas para que, assim, amplie a sua participação, legitimando cada vez mais as decisões. Dessa forma, a democratização proposta pelo orçamento participativo tende a resgatar um importante elemento da técnica orçamentária.

Podemos vislumbrar a importância do resgate das metas físico-financeiras através do exemplo de Porto Alegre, onde a participação efetiva da população ocorreu quando os primeiros resultados significativos foram aferidos pela comunidade. Em

1990, no primeiro ano de execução do orçamento participativo, as metas estabelecidas, por problemas nas finanças da Prefeitura, não foram atingidas. A superestimativa das metas em relação à receita acabou gerando uma redução de participação da população no processo orçamentário seguinte. Na realidade,

"(...) a experiência prestada do primeiro ano do Orçamento Participativo ensinou aos quadros dirigentes do Município e aos militantes da comunidade organizada que as metas orçamentárias deveriam ser realistas, adequando-se aos recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que se procurava aumentar esses recursos. O realismo afigurava-se inclusive como condição para que a própria decisão da população pudesse ser respeitada à risca" (AUGUSTIN, 1994, p.54).

Com o estabelecimento de metas mais realistas e o respectivo atingimento destas no ano subsequente, ocorreu o aumento da participação popular nos processos posteriores, conforme avaliação do próprio Executivo Municipal.

4.1 - A concepção

O critério político utilizado na concepção e na elaboração do orçamento participativo é uma verdadeira crítica ao processo-padrão de elaboração e de execução orçamentária vigente no Brasil. No orçamento participativo, a sistemática desenvolvida para a definição dos recursos orçamentários, ou, como chamamos, a resolução do conflito alocativo, dá-se através de elementos e critérios lógicos, democráticos e bem definidos. Assim, através do estabelecimento e da aceitação dos critérios e da participação popular organizada, estabelecem-se prioridades e diretrizes orçamentárias, que vão, atualmente, desde a discussão dos agregados de receita e despesa, aos percentuais setoriais, até os investimentos em obras e equipamentos específicos.

Nem sempre a discussão do orçamento participativo foi tão abrangente. Inicialmente era discutido apenas o Plano de Investimentos do Município. Porém o processo vem sendo aperfeiçoado e ampliado ao longo dos anos, incorporando novas discussões e novos agentes.

O orçamento participativo inova o padrão de intervenção política.

"A criação de espaços de participação da comunidade no processo decisório de identificação de problemas prioritários a serem resolvidos e na alocação de recursos públicos, aparentemente, evidencia uma dupla subversão à fórmula convencional de elaboração orçamentária pública. Em primeiro lugar, porque o racionalismo derivado da orientação 'técnica', que domina os diagnósticos e privilegia as soluções 'eficientes', a rigor geradas no âmbito da tecnoburocracia, cederia lugar a um racionalismo substantivo ou valorativo, produzido quando os atores sociais participam e expressam suas percepções a respeito dos problemas que o afetam e sobre como enfrentá-los e solucioná-los. Em segundo lugar, porque a participação do Legislativo na apreciação do projeto de lei orçamentária, concedendo legitimidade e representatividade às intenções do Executivo, ficaria obscurecida pelas sociais e comunitárias" (GIACOMONI, 1994, p.2-3).

No orçamento participativo, as definições de percentuais e de prioridades saem do âmbito dos gabinetes para fóruns comunitários. O corpo técnico do Executivo estabelece planos setoriais e parâmetros básicos, a fim de balizar a discussão e a definição do destino dos recursos, que são feitos pela comunidade organizada.

Temos notado uma série de avanços com o desenvolvimento do processo do orçamento participativo. Como toda experiência inovadora, e que pressupõe a participação popular, não existe uma fórmula acabada do processo participativo, pois é justamente o movimento gerado que vai engendrando elementos de aperfeiçoamento.

Essa característica tem provocado uma polêmica quanto à conveniência ou não da regulamentação legal do orçamento participativo. Atualmente, o orçamento participativo conta com o amparo legal exclusivamente no parágrafo único do art. 116 da Lei Orgânica de Porto Alegre, que define a participação popular nas definições relativas ao Orçamento Municipal. Temos, de um lado, os que advogam a regulamentação do orçamento participativo, pois acreditam que esta é a forma de garantir o avanço democrático, gerado no sentido de assegurar a participação popular, independentemente da orientação política do Executivo Municipal. De outro lado, temos os que resistem à idéia de regulamentação, pois acreditam que a regulamentação de um processo em desenvolvimento pode gerar entraves legais, que seriam mais prejudiciais ao desenvolvimento e ao aprimoramento do próprio processo participativo.

O que se verifica é que o orçamento participativo vem se aperfeiçoando com o próprio desenrolar da experiência, tanto no que diz respeito à organização e à representatividade da sociedade quanto pelo desenvolvimento da relação Estado—comunidade. Três exemplos podem ser resgatados nessa direção: o Projeto Porto Alegre Mais —Cidade Constituinte, as Plenárias Temáticas e as Comissões de Controle de Obras.

O Projeto Porto Alegre Mais—Cidade Constituinte foi um congresso realizado em 1993. Esse projeto teve por objetivo discutir o futuro da Capital gaúcha, através da identificação de diretrizes e alternativas de desenvolvimento. O congresso tratou de quatro temas: desenvolvimento econômico; reforma e desenvolvimento urbano; circulação e transporte; e financiamento da Cidade. Participaram desse congresso representantes de diversos setores organizados da sociedade. Esse projeto e o orçamento participativo estão ligados, na medida em que o Projeto Porto Alegre Mais pode ser considerado uma espécie de Plano Plurianual, que buscou definir diretrizes globais e setoriais para o longo prazo da Cidade. Essas diretrizes são levadas em conta anualmente, através das Plenárias Temáticas, que são responsáveis pela ponte entre o Projeto Porto Alegre Mais e os orçamentos participativos.

As Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo foram instaladas a partir de 1994. Foram definidos cinco grupos temáticos: Circulação e Transportes; Saúde e Assistência Social; Educação, Cultura e Lazer; Desenvolvimento Econômico e Tributação; e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. As Plenárias Temáticas têm por objetivo tratar de questões de planejamento global e setorial da Cidade, possíveis de serem tratadas em fóruns fragmentados como os fóruns regionais. Existe uma correlação direta dos temas tanto com relação às funções básicas preconizadas aos municípios quanto com a estrutura administrativa da Prefeitura.

Ocorrem discussões e definições acerca de diretrizes, ações, obras e serviços prioritários para a comunidade, que não se encaixam necessariamente no formato da discussão regional. São tratadas desde questões estratégicas, como obras estruturais e reivindicações setoriais para a Cidade, como a construção de rodovias perimetrais de interesse de várias regiões, até questões mais subjetivas, como diretrizes e ações

em áreas específicas, como saúde e educação. As Plenárias Temáticas ampliam a discussão além das questões regionais, proporcionando a elaboração de propostas mais abrangentes.

Os representantes das Plenárias Temáticas participam do orçamento participativo da mesma forma que os representantes regionais. Devido à diferença de discussão, o público também é diferente do das Plenárias Regionais. Enquanto nas Plenárias Regionais existe a predominância de participação de entidades e associações de moradores de bairros e vilas, nas Plenárias Temáticas existe uma maior participação de associações sindicais de trabalhadores e empresários, organizações culturais, ecológicas, da Universidade, etc.

Outra inovação do processo do orçamento participativo diz respeito às Comissões de Controle de Obras, que são comissões formadas pelos delegados regionais junto com os respectivos coordenadores regionais da Prefeitura. O objetivo dessas comissões é o de fiscalizar tanto a execução orçamentária quanto o Plano de Investimentos. A fim de garantir resultados mais efetivos nessas comissões, a Prefeitura está estimulando a especialização destas, propondo a criação de comissões por temas específicos, como saneamento, pavimentação, etc. As Comissões devem atuar durante todo o processo da despesa, desde a licitação até a inauguração da obra. Esse controle é feito de forma paralela aos órgãos de controle do Executivo e do Legislativo. Apesar de já existirem várias comissões desse tipo, a idéia ainda é embrionária, porém a Prefeitura vem estimulando a criação dessas comissões, inclusive no sentido de aumentar a participação dos delegados regionais no processo. Assim, de um lado, ocorre a ampliação do controle na ponta do processo de despesa, o que tende a elevar a eficiência do gasto público, e, de outro lado, amplia-se a participação da comunidade.

Uma outra questão a ser abordada sobre a concepção do orçamento participativo diz respeito ao relacionamento do mesmo com o Legislativo. Uma das principais críticas feitas a respeito do orçamento participativo está ligada à suposta redução de importância do Legislativo no processo orçamentário. Quanto a essa crítica, devemos salientar que o processo participativo de orçamentação não suprime a prerrogativa do Legislativo em alterar, através de emendas, o orçamento. Na realidade, é o Executivo que abre mão de uma parcela do seu poder decisório, na medida em que amplia o espectro de participação e de definição orçamentária. A função legislativa no processo orçamentário fica inalterada, ou seja, na medida em que o Legislativo entender necessárias alterações no orçamento, tem todo o direito de fazê-las, conforme lhe assegura a Constituição Federal no capítulo que trata do orçamento público.

4.2 - A metodologia

No orçamento participativo, o município é dividido em regiões. No caso de Porto Alegre, foram estabelecidas 16 regiões. Além dessa divisão regional, existe o agregado "toda cidade", que diz respeito a ações que extrapolam os limites regionais e as Plenárias Temáticas (abordadas anteriormente).

As várias regiões reúnem-se em fóruns de debate, as chamadas Assembléias Regionais. Nessas assembléias, as entidades e instituições comunitárias e os cidadãos de forma individual discutem as questões relativas às suas regiões. A primeira rodada de discussões acontece em cada região separadamente. Nessas assembléias ocorre

a prestação de contas da Administração Municipal, principalmente com relação a Planos de Investimentos anteriores; é apresentado o Plano de Investimentos em execução, bem como os critérios para a elaboração do futuro Plano de Investimentos.

A seguir, sucedem-se as rodadas intermediárias, onde as comunidades regionais discutem as prioridades da região em função dos temas. Dentro de cada prioridade temática, são hierarquizadas as ações e as obras específicas. Na próxima rodada, a Administração Municipal recebe as prioridades de cada região. Nessas assembleias, são eleitos os respectivos representantes regionais, que farão parte do Conselho do Orçamento Participativo. São eleitos os delegados e os conselheiros regionais. Os delegados regionais têm como função articular a comunidade em geral com os conselheiros regionais, acompanhando e fiscalizando as definições. Já os conselheiros são os representantes das regiões no Conselho do Orçamento Participativo e têm como função discutir nesse fórum tanto as prioridades regionais quanto questões gerais de interesse da administração pública e questões da Cidade como um todo.

Participam do Conselho do Orçamento Participativo, além dos conselheiros regionais, os conselheiros temáticos e representantes do Executivo Municipal. Nesse conselho, ocorrem a análise e a partilha dos recursos municipais. É nesse fórum que a Prefeitura discute com a comunidade a receita e a despesa do Município e onde são cotejadas as demandas temáticas e de cada região. Através dessa discussão, são definidas as prioridades globais do Orçamento e o Plano de Investimentos do Município. Essa definição se dá através do somatório de pleitos regionais, da ponderação relativa dos critérios de seleção de prioridades e dos planos setoriais elaborados pelo corpo técnico da Prefeitura.

Atualmente, os critérios de seleção de prioridades são definidos por quatro itens, cada um com sua ponderação relativa, conforme Quadro 1 abaixo.

Quadro 1

Critérios e pesos do orçamento participativo de Porto Alegre

CRITÉRIOS	PESOS
Carência do serviço ou infra-estrutura da região	3
População em áreas de carência máxima	2
População total da região	1
Prioridade da região	3

Quadro 2

Carência do serviço ou infra-estrutura da região

PERCENTUAL DE CARÊNCIA	NOTAS
Até 10%	0
De 10% a 25%	1
De 25% a 50%	2
De 50% a 75%	3
De 75% a 100%	4

NOTA: As notas são obtidas transferindo o respectivo critério do Quadro 1.

Quadro 3

População em áreas de carência máxima

NÚMERO DE HABITANTES	NOTAS
Até 4 999	1
De 5 000 a 14 999	2
De 15 000 a 29 999	3
Mais de 30 000	4

NOTA: As notas são obtidas transferindo o respectivo critério do Quadro 1.

Quadro 4

População total da região

NÚMERO DE HABITANTES	NOTAS
Até 49 999	1
De 50 000 a 99 999	2
De 100 000 a 199 999	3
Mais de 200 000	4

NOTA: As notas são obtidas transferindo o respectivo critério do Quadro 1.

Quadro 5

Prioridade da região

RANKING	NOTAS
4 ou mais	1
3	2
2	3
1	4

NOTA: As notas são obtidas transferindo o respectivo critério do Quadro 1.

Assim, a partir dos critérios e das ponderações, temos os pontos de cada região em cada função setorial da Prefeitura. Podemos demonstrar a definição através de um exemplo genérico a seguir:

Quadro 6

Simulação de pontuação no Orçamento de Porto Alegre,
da Região A, na função Saneamento Básico

CRITÉRIOS	PESOS	NOTAS	TOTAL
Carência do serviço ou infra-estrutura da região	3	3	9
População em áreas de carência máxima	2	2	4
População total da região	1	2	2
Prioridade da região	3	3	9
TOTAL	-	-	24

Esses 24 pontos atingidos pela Região A com relação ao saneamento básico representam um x% do total somado por todas as regiões nessa função. Esse percentual aplicado ao montante definido para a função saneamento básico, previamente estabelecido, será aplicado na Região A.

De forma sucinta, apresentamos a forma pela qual a Administração da Prefeitura do Município de Porto Alegre enfrenta a questão da interferência política no que chamamos de conflito alocativo. Podemos considerar essa nova forma de orçamentação como uma verdadeira inovação tanto em termos de concepção quanto de prática orçamentária. Mais do que isso, o orçamento participativo deve ser encarado como uma escola de cidadania, onde a relação sociedade—Estado é forjada através de uma relação biunívoca, em que os movimentos populares organizados influenciam diretamente a distribuição dos recursos públicos. Sendo assim, os anseios mais básicos e diretos da comunidade são debatidos, abordados e equacionados numa nova lógica. Dessa forma, o processo conquista a legitimidade, que será maior quanto maior for a organização da comunidade e a disposição do Executivo em discutir, aprimorar e ampliar os debates.

5 - Conclusão

O presente artigo tem por finalidade abordar aspectos relevantes da atual problemática orçamentária no Brasil. Foram apontadas críticas aos aspectos tanto técnicos quanto políticos que envolvem o processo orçamentário como um todo, quer na sua elaboração, quer na sua aprovação pelo Legislativo, quer, ainda, na sua execução.

Primeiramente, ressaltamos as causas pelas quais o orçamento público, atualmente, vem sendo desvirtuado da sua função principal, qual seja, a definição das políticas e do gasto público. Três foram as causas apontadas: o processo crônico de inflação, a crise de financiamento do setor público e a falta de projetos de desenvolvimento de médio e longo prazos. Fizemos questão de ressaltar esta última, tendo em vista que esta é a menos frequentemente citada e, na nossa opinião, a mais importante.

Devemos ressaltar que a nossa crítica à falta de planos, tanto de médio quanto de longo prazo, não nos remete às várias tentativas utilizadas na nossa história recente, como os planos dos governos militares. De certa forma, esses planos, como expressão de um modelo de desenvolvimento, fracassaram, na medida em que determinaram um processo de crescimento econômico excludente. Isto se verifica através do considerável déficit social brasileiro. De outra parte, esse processo gerou uma séria crise de financiamento do setor público nacional, que hoje se encontra em dificuldades para atender à crescente demanda por bens e serviços públicos.

Não acreditamos que os processos de planejamento e orçamentação sejam exclusivamente técnicos. Queremos planos embasados tecnicamente, que tenham diretrizes e definições políticas legítimas e democráticas, que busquem resgatar a cidadania de uma parcela considerável da população, que atualmente se encontra alijada do mercado consumidor e de trabalho.

Analisamos também alguns aspectos fundamentais de resolução do conflito alocativo, os critérios legais e os critérios políticos. Quanto aos aspectos legais, tentamos demonstrar o quanto estes reduzem os graus de liberdade de alocação de recursos e o quanto essa restrição é prejudicial em termos de eficiência e de eficácia alocativa. Quanto ao aspecto político, centramos a nossa crítica na sua forma de

expressão-padrão, pois acreditamos que é da própria essência do processo orçamentário a interferência de variáveis políticas.

Chegamos, então, à apresentação de um novo paradigma orçamentário, qual seja, o orçamento participativo. Utilizamos basicamente a experiência desenvolvida no Município de Porto Alegre para ilustrar tal experiência. O orçamento participativo, devido à sua concepção e à sua operacionalização, rompe com a forma tradicional de alocação de recursos, utilizando o princípio da democracia direta, a fim de aumentar a legitimidade do processo orçamentário, bem como a eficiência alocativa.

Ao contrário dos orçamentos tradicionais, o orçamento participativo pode ser considerado uma peça efetiva de avaliação da política e do gasto público, expressando o anseio da comunidade. O orçamento participativo somente teve o respaldo da comunidade, ou seja, a sua legitimidade, quando esta verificou que as decisões tomadas com o conjunto da população foram postas em prática. Para isso contribuiu sobremaneira o fato de a Prefeitura de Porto Alegre ampliar a discussão com a população e, dessa forma, conseguir aumentar a capacidade de investimentos.

A experiência participativa já não é incipiente, e, se é verdade que existem questões a serem melhor equacionadas, também é verdade que o processo tem seus efeitos bastante positivos. Esse tipo de experiência engendra uma nova forma de encarar não só o orçamento público como o próprio Estado, alterando a sua lógica de relacionamento com a sociedade.

As experiências de orçamento participativos até hoje se deram apenas no âmbito municipal. Muito tem de se avançar no sentido de compatibilizar esse tipo de experiência nas demais esferas de governo. Porém, se a dificuldade de compatibilização é maior, a necessidade de transparência, de democracia e de eficiência nos orçamentos dessas esferas também o é. A participação popular na gestão pública e no orçamento público especificamente é muito mais um processo de cidadania do que um modelo definido. Portanto, não se trata de copiar única e exclusivamente as fórmulas já desenvolvidas. Cabe, sim, utilizar o arcabouço desenvolvido pelas experiências participativas em curso, compatibilizando-as com as realidades específicas da esfera onde for implantada, seja em municípios, seja em estados, seja na própria União, uma vez que o grau de desenvolvimento do relacionamento entre os interlocutores (Estado e comunidade) é variável fundamental para o sucesso do processo participativo.

Para tanto, muito terá de ser desenvolvido, e outros mecanismos terão de ser lançados, inclusive os relativos a experiências em outros países. Porém o resgate da função do orçamento público no Brasil passa por essas questões, e foi nesse sentido que este artigo, de forma modesta e sucinta, tentou contribuir.

Bibliografia

- AFFONSO, Rui (1990). A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro: IPEA, n.4, p.37-66.
- AFONSO, Marisa (1994). O orçamento participativo na administração de Belo Horizonte. **IBASE Orçamento e Democracia**, v.2, n.5, p.6-7, ago.

- AUGUSTIN, Arno F. (1994). A experiência do orçamento participativo na Administração Popular de Porto Alegre. In: HORN, Carlos, org. **Porto Alegre: o desafio da mudança**. Porto Alegre: Ortiz. p.49-67.
- CERBINO, Anan Beatriz (1994). A ética no orçamento. **IBASE Orçamento e Democracia**, v.2, n.4, p.1, abr.
- FEDOZZI, Luciano (1994). Possibilidades e limites da participação popular no poder local. **IBASE Orçamento e Democracia**, v.2, n.5, p.8-10, ago.
- GIACOMONI, James (1989). **Orçamento público**. 3.ed. São Paulo: Atlas.
- GIACOMONI, James (1993). **A comunidade como instância executora do planejamento**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. (mimeo).
- MACHADO, José Teixeira (1962). **Teoria e prática do orçamento municipal**. Rio de Janeiro: FGV.
- OLIVEIRA, Carlos Afonso (1994). A não-orçamentação. **IBASE Orçamento e Democracia**, v.2, n.5, p.11, ago.
- PINTO, João Roberto Lopez (1994). A participação com o vetor da democratização. **IBASE Orçamento e Democracia**, v.2, n.4, p.9, abr.
- RIBEIRO, Carlos A. C., SIMON, Walter T. (1993). Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas. **Revista da ABOP**, v.14, n.1, p.7-29, set./dez.
- SUCUPIRA, João A. (1994). Ascensão e queda do orçamento verdade. **IBASE Orçamento e Democracia**, v.2, n.4, p.3-4, abr.