



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

FERNANDO LUCAS PINTO

**Regionalização do Orçamento da União:
Planejamento e Controle da Ação Governamental**

BRASÍLIA-DF

2008



FERNANDO LUCAS PINTO

Regionalização do Orçamento da União: Planejamento e Controle da Ação Governamental

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *latu sensu* em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Mestre João Henrique Pederiva

Brasília-DF

2008

Reprodução parcial permitida desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

PINTO, Fernando Lucas.

Regionalização do Orçamento da União: Planejamento e Controle da Ação Governamental / Fernando Lucas Pinto. – Brasília, 2008.

67 f.

Trabalho de conclusão, curso de pós-graduação *latu sensu* do UNILEGIS. Curso de Direito Legislativo.

1. Direito Financeiro 3. Orçamento da União 3. Orçamento Regionalizado. 4. Anteprojeto de lei – 1. Título.

Regionalização do Orçamento da União: Planejamento e Controle da Ação Governamental

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Legislativo pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º semestre de 2008.

Fernando Lucas Pinto

Banca Examinadora:

Prof. Mestre João Henrique Pederiva

Prof. Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior

Brasília, 03 de dezembro de 2008.

Dedico aos meus pais que, com muita dificuldade e esforço, conseguiram me proporcionar uma formação sólida para que eu pudesse chegar onde me encontro hoje.

*Agradeço a Deus, que me iluminou para elaboração desse trabalho; a minha companheira, amiga e esposa, **Claudia Pompeu**, pela sua compreensão; ao meu orientador, Prof. Mestre **João Henrique Pederiva** pela dedicação e paciência; aos professores colaboradores do UNILEGIS e aos meus amigos e colegas da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, em especial, ao **Leonei Gomes de Oliveira**.*

“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim”.

Chico Xavier (Francisco Cândido Xavier)
(1910 – 2002).

“O tempo não tem fim e muito menos começo, mas conhece todos os endereços”.

Carla Pompeu (1961 – 2008)

RESUMO

Esta pesquisa estuda a regionalização do orçamento da União de 2001 a 2008 e estabelece o grau de discricionariedade das dotações orçamentárias consignadas, sem indicação prévia da localidade beneficiada pela ação governamental.

O estudo cria o Índice de Regionalização da Despesa (IRD), instrumento que quantifica percentualmente a regionalização, na busca de meios para que as despesas fixadas no orçamento Federal obedeçam a um planejamento prévio, para diminuir a discricionariedade dos gestores orçamentários e aumentar a atuação do Poder Legislativo nas definições das localidades onde o dispêndio público ocorrerá.

Verifica-se a distribuição das emendas parlamentares por região, os benefícios da regionalização, a correlação entre a regionalização e execução orçamentária das programações do orçamento da União.

Além disso, apresentar a importância SIGA Brasil, portal do Senado Federal, dedicado ao orçamento público, focado na transparência, publicidade e acessibilidade, escolhido como a principal ferramenta de pesquisa, por disponibilizar a qualquer pessoa, usuário, via internet, o acesso ao orçamento da União, e assim, analisar, de uma forma confiável e rápida a alocação das verbas públicas.

A adoção do IRD mínimo, por projeto de lei ou emenda à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), para a aceitação da proposta orçamentária enviada ao Congresso Nacional, como uma alternativa de aperfeiçoamento para alocação dos gastos da União publicados, aumenta o planejamento e facilita o controle da ação governamental, ao divulgar onde a programação pretende incidir.

Palavra-chaves: Direito Financeiro, Regionalização, Orçamento público.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabelas

Tabela 1 – Série histórica de 2001 a 2008 dos valores dos autógrafos por Região	44
Tabela 2 – Série histórica de 2001 a 2008 dos percentuais dos autógrafos por Região	45
Tabela 3 – Série histórica de 2001 a 2008 do Índice de Regionalização da Despesa no PLOA	47
Tabela 4 – Distribuição das Emendas por Região e Tipo de Autor no PLOA 2007	50
Tabela 5 – Valores orçamentários e financeiros de 2007 por UF das Unidades Gestoras	52
Tabela 6 – Índice de Regionalização da Despesa do PLOA 2008 por Esfera e GND	54
Tabela 7 – Índice de Regionalização da Despesa do PLOA 2008 por Setor	54
Tabela 8 – LOA 2007 – Execução por Setor Orçamentário	55
Tabela 9 – LOA 2007 – Execução dos Programas e Ações da LDO 2007 – Prioridades e Metas	58

Gráficos

Gráfico 1 – Representação percentual da série histórica dos valores da Tabela 2.....	46
Gráfico 2 – LOA 2007 – Execução por Setor Orçamentário.....	56
Gráfico 3 – LOA 2007 – Programação do Anexo I – Prioridades e Metas da LDO 2007	59

Figuras

Figura 1 – Tela principal do Portal de Trabalho de pesquisas do SIGA Brasil.....	38
Figura 2 - Tela da consulta / documento corporativo	39
Figura 3 – Representação gráfica do universo “LOA 2008 – Despesa Elaboração” com alguns objetos e filtros escolhidos da janela dos dados	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONORF– Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

CMPOF – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CPMF - Contribuição Provisória de Movimentação Financeira

IMRD – Índice Médio de Regionalização da Despesa

IRD – Índice de Regionalização da Despesa

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MPO - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PL – Projeto de Lei

SELOR – Sistema de Elaboração Orçamentária do Legislativo

SIAFI – Sistema de Acompanhamento Financeiro

SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários do governo federal

Sumário

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Questão, Objetivos e Hipóteses de Pesquisa	15
1.2 Justificação e Contexto	16
1.2.1 Orçamento Público	17
1.2.1.1 Conceitos	17
1.2.1.2 Natureza Jurídica	20
1.2.1.3 Contexto Histórico	20
1.2.2 Participação popular no processo orçamentário e a regionalização	22
1.2.3 Accountability, a descentralização e a regionalização	23
1.2.4 SIGA Brasil - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos	24
1.2.5 Lei Orçamentária Anual (LOA)	25
1.2.5.1 Estrutura e Classificação Orçamentária da Despesa	25
1.2.5.1.1 Classificação por Esfera Orçamentária	27
1.2.5.1.2 Classificação Institucional	28
1.2.5.1.3 Classificação Funcional da Despesa	28
1.2.5.1.4 Programa	28
1.2.5.1.5 Ação	29
1.2.5.1.6 Subtítulo (Localizador de gasto)	30
1.3 Estrutura do Trabalho	30
2 METODOLOGIA	32
2.1 Procedimento da Produção Científica	32
2.2 Distribuição das verbas públicas	33
2.2.1 Distribuição das verbas públicas por região	33
2.2.2 Distribuição das verbas públicas pelas unidades da Federação	35
2.3 Índice de Regionalização por dentro da estrutura e classificação orçamentária da despesa	35
2.4 SIGA Brasil – Técnica de Pesquisa	36

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	42
3.1 Regionalização do orçamento da União	43
3.2 Regionalização da LOA 2007 e do PLOA 2008	53
3.3 Regionalização das Prioridades e Metas da LDO 2007	56
3.4 Limitações e Desafios	60
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
APÊNDICE	69
ANEXO	71

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público da União possui uma multiplicidade de aspectos, como o político, o contábil, o administrativo, o jurídico, o financeiro e o econômico entre outros, e por isso tem sido objeto de muitos conceitos. Todos eles têm algo em comum: a declaração da prévia estimativa da receita e fixação da despesa.

O planejamento é uma constância nesses aspectos. Partindo desse princípio, o presente estudo, portanto, aborda o processo de estruturação das Finanças Públicas, as normas, os conceitos, as definições e a classificação funcional da despesa no âmbito da elaboração e da execução orçamentária da despesa. Os poderes Executivo e Legislativo com a finalidade de determinar se o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevêem a regionalização da despesa, conforme estabelecido no artigo 3º, III e artigo 165, § 7º da Constituição Federal.

Convém esclarecer que a Constituição Federal prevê a elaboração de Lei Orçamentária Anual por todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), mas a proposta dessa tese restringe-se à análise do nível de regionalização do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e da Lei Orçamentária Anual da União (LOA), do ano de 2001 a 2008, especialmente a do ano de 2008.

Os métodos empregados nesta pesquisa, sobre a regionalização do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) nortearam-se pelos princípios da máxima transparência, eficiência e efetividade das informações geradas no portal do SIGA Brasil ¹, apresentadas em tabelas e gráficos, sendo assim, possível determinar o Índice de Regionalização da Despesa (IRD) de 2001 a 2008.

¹ O portal SIGA Brasil do Senado Federal, dedicado ao orçamento público, é um instrumento de transparência orçamentária, suporte para elaboração legislativa, formulação de políticas públicas e realização de pesquisas acadêmicas que, e continuarão crescendo à medida que o SIGA Brasil incorpore novas bases de dados.

A propósito, esse portal de pesquisas foi o escolhido como a principal ferramenta de pesquisa, por disponibilizar a qualquer pessoa, usuário, via internet, o acesso às bases de dados Orçamentárias da União, e no futuro também, dos Estados, e assim, analisar, de uma forma confiável e rápida a alocação das verbas públicas.

Além disso, os usuários podem, por intermédio do portal, criar e armazenar suas próprias consultas, bem como usar consultas pré-elaboradas, tratadas de documentos corporativos, disponibilizadas pela Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. <<http://www.senado.gov.br/siga>

A regionalização é a localização física dos gastos públicos, na forma das ações de governo, segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais. Veremos que, tradicionalmente, a regionalização que é divulgada, através do PLOA e da LOA, é muito baixa, o que dificulta o controle prévio das despesas, reduz a transparência, atesta o acanhado planejamento e aumenta a discricionariedade, produzindo o baixo interesse da comunidade pelas questões orçamentárias.

O método empregado para determinação do Índice de Regionalização da Despesa (IRD) é o descrito na estrutura e classificação orçamentária da receita e da despesa, definida na Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu as normas gerais de direito financeiro, e pela classificação funcional da despesa instituída pela “Portaria nº. 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão”, e pelo Manual Técnico do Orçamento (MTO).

O IRD que foi determinado, avaliou os recursos alocados no PLOA e na LOA por unidade da Federação (UF), implementados por meio do sistema da classificação funcional da despesa, no detalhamento do subtítulo.

O subtítulo é utilizado para especificar a localização física da ação e agregar as metas físicas, de forma regionalizada, segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais.

A localização do gasto poderá ser de abrangência nacional, de natureza genérica, (NA – código do subtítulo 0001), no exterior (EX – código do subtítulo 0002), por Região, por Estado ou Município, baseados no padrão do IBGE, ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário. É vedada na especificação do subtítulo referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário.

Outro método, abordado neste estudo, para determinar a regionalização da despesa, é baseado na classificação institucional, isto é, o registro dos gastos realizados por uma determinada unidade orçamentária no estado onde se localiza. Esse critério pode parecer, à primeira vista, mais satisfatório para a distribuição por UF, por não ter localização genérica regional ou nacional, mas há também, concentração de despesa na UF Distrito Federal, DF.

A classificação institucional, além de não ser mais eficaz, pode não refletir o montante transferido pelo governo federal aos estados, e quando combinado com o critério da classificação funcional da despesa, ocorrer a dupla contagem. Mais adiante, confrontaremos os dois métodos quanto à regionalização das dotações orçamentárias.

1.1 Questão, Objetivos e Hipóteses de Pesquisa

Giacomoni (2003) questiona a precariedade da regionalização dos orçamentos federal, quanto à esfera Fiscal, da Seguridade Social e do Investimento, e aponta para a evidente carência de regulamentação da matéria, inclusive no que tange a sua aplicabilidade por parte dos demais entes federativos.

Diante dessa questão e da experiência empírica do autor da monografia com o PLOA e com a LOA, na constatação da baixa vinculação da despesa à localidade, surgiu a proposta de uma monografia que levantasse a questão cientificamente e numericamente para propor uma solução através de emenda à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), ou de um projeto de lei, de fácil implementação, sem a necessidade de reforma constitucional.

Deste modo, surge como questão de pesquisa determinar se o disposto nos artigos 3º, III² e 165, § 7º³ da Constituição Federal são contemplados no orçamento da União.

Da análise do PLOA e da LOA com o enfoque na localidade do gasto público nominalmente identificado no Projeto e na Lei Orçamentária, elaboraram-se as hipóteses de pesquisa:

² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...]

³ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...] § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

[...]

As despesas descritas e publicadas no PLOA e na LOA de 2001 a 2008 são regionalizadas?

1. Qual o grau ou o Índice de Regionalização da Despesa (IRD) descrito no PLOA e na LOA de 2001 a 2008?
2. Qual o grau de discricionariedade da LOA? Alto, médio ou baixo?

O primeiro objetivo deste trabalho é então, analisar o planejamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto à localidade do gasto público, do federalismo brasileiro e às desigualdades regionais no país, com base nos dados orçamentários por regiões, unidades federativas e determinar a capacidade de o PLOA e a LOA identificar em onde estão sendo aplicados os recursos públicos da União.

O segundo objetivo da monografia é sugerir alternativas de aperfeiçoamento para alocação dos gastos da União publicados, na grande maioria sem especificar onde a despesas se dará. Para tal, foi proposto o Índice de Regionalização da Despesa (IRD) ano a ano, deste de 2001, para aferir o grau de vinculação anual dos gastos da União à região geográfica, ou ao Estado, ou ao município, onde a despesa efetivamente ocorrerá.

Por fim, o objetivo é apresentar uma ferramenta democrática que dá transparência ao processo de alocação e regulamentação da despesa, uma municipalização, e assim, compatibilizar a participação individual e a participação coletiva, estabelecer, as prioridades na aplicação dos recursos da região e possibilitar o exercício da cidadania ativa.

1.2 Justificação e Contexto

Por possuir uma multiplicidade de aspectos, como o político, o contábil, o administrativo, o jurídico, o financeiro e o econômico, entre outros, o orçamento público tem sido objeto de muitos conceitos. Apresentamos a seguir a visão, segundo alguns autores, sobre o conceito, a natureza jurídica e o contexto histórico do orçamento público no Brasil.

1.2.1 Orçamento Público

Segundo Baleeiro (2000), a atividade financeira do Estado Brasileiro, nos anos 90, enfrentou grandes desafios. A falta de recursos gerou grave crise fiscal, devido à má administração e do pífio planejamento dos gastos governamentais. A elevada inflação das décadas de 80 e 90 dificultava o planejamento e o diagnóstico de onde e como aplicar os recursos governamentais, o que acarretou na baixa eficiência dos programas existentes na LOA.

Baleeiro (2000) ainda esclarece, que normalmente, os governantes realizam despesas desnecessárias, sem satisfazer as necessidades públicas; gastam mais do que podem, contraem dívidas e geralmente a amortização da dívida é tão lenta que transpassa vários governos.

Esse quadro gerou uma situação caótica das finanças públicas brasileira limitando o reconhecimento das verdadeiras necessidades da população e o baixo investimento da LOA em obras de infra-estrutura.

1.2.1.1 Conceitos

A palavra orçamento é de origem italiana: "orzare", que significa fazer cálculos ou estimar. (WIKIPÉDIA, 2008)

A finalidade do orçamento segundo Celso Bastos (1992)

[...] é de se tornar um instrumento de exercício da democracia pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária.

O citado autor conclui que

[...] o orçamento é, portanto, uma peça jurídica, visto que aprovado pelo legislativo para vigorar como lei cujo objeto disponha sobre a atividade financeira do Estado, quer do ponto de vista das receitas, quer das despesas. O seu objeto, portanto, é financeiro.

Para Pires (1999) o orçamento pode ser definido como:

[...] um conjunto organizado de informações financeiras em que se estima a receita e se prevêem as despesas de uma unidade de governo para um período futuro.”;
 [...] conjunto de decisões políticas em torno da arrecadação e aplicação de recursos; e

[...] um instrumento de planejamento e controle do recurso financeiro de governos.

Diante das várias definições observa-se que o orçamento público é um instrumento de planejamento que prevê as receitas e fixa as despesas. Com isso, ele permite o controle com enfoque na área das Finanças Públicas, uma das mais importantes do Estado Brasileiro, que, conforme Deodato (1973, p. 57), considera “[...] procura de meios para satisfazer as necessidades públicas.”.

Dentre os conceitos mais aceitos do orçamento público, tem-se:

- 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. (MANVE , 2002, p. 22).
- ato legislativo mediante o qual se autoriza o máximo de gastos que o Governo pode realizar durante um período de tempo nas obrigações que detalhadamente são especificadas e que prevêm os ingressos necessários para cobri-las. (BEREJO apud TORRES, 2006, p. 45);
- Musgrave (2006) esclarece que o serviços públicos oferecidos pelo governo necessitam de recursos para financiar suas ações, os quais podem ser obtidos de várias maneiras, sendo a arrecadação de tributos a responsável pela maior parte da receita pública total.

Entende-se por receita pública, segundo Baleeiro (2000), a entrada de recursos que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo. Ainda segundo Baleeiro, para a despesa pública, há dois conceitos possíveis. O primeiro designa o conjunto dos dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público para o funcionamento dos serviços públicos, e o segundo seria a aplicação dos recursos por parte da autoridade competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo.

Receita e despesa públicas são, então, partes integrantes do Orçamento Público que, em sentido formal, é uma lei, cujo objeto é estimar a receita e fixar a despesa para um determinado período, normalmente um ano, conforme explica Morgado (1997), e, em sentido material, é um ato administrativo, proposto pelo Poder Executivo e apreciado pelo Poder Legislativo, no qual se encontram estimadas as despesas a serem fixadas nos diversos programas de trabalho do

Governo e as correspondentes receitas a serem arrecadadas, em suas diversas origens.

É importante compreender, no caso do Brasil, como é realizada a aplicação dos recursos disponíveis entre os diferentes segmentos da sociedade, constituindo-se em despesa pública. Muitas despesas já estão determinadas em lei, grande parte delas na própria Constituição Federal. Também as receitas obedecem a uma gama de dispositivos legais, constitucionais e não-constitucionais, que estabelecem, entre outros aspectos, sua repartição entre os demais níveis de governo e, em muitos casos, sua vinculação a despesas predeterminadas.

Conforme se pode observar, o processo orçamentário brasileiro se dá sob o peso de decisões tomadas no passado e que criam limitações para a realização de escolhas no presente.

Esclarece Morgado (1997), que a parcela remanescente da receita, destinada a efetivar outros gastos públicos que não os predeterminados pelas vinculações é pequena, sendo o remanejamento feito quase sempre mediante o cancelamento de recursos de outros programas, no mesmo montante, o que, muitas vezes, pode implicar em cortes de itens essenciais para a sociedade,

O critério para a fixação das despesas é, em geral, político, práxis que tem conduzido estudiosos à concepção de uma nova visão das finanças públicas, partindo da aceitação de que as “finanças públicas são a economia política da atualidade, à medida que a maior parcela das decisões econômicas é concebida no âmbito da política” (PEREIRA, 2003, p.18), Isso permite afirmar que economia e política passaram a interagir de maneira efetiva, nas decisões de interesse da sociedade.

Cabe à população, como parte interessada, buscar os meios para que as despesas fixadas na LOA obedçam a um planejamento prévio, para diminuir a discricionariedade dos gestores orçamentários e os gastos atendam, de fato, interesses coletivos e não particulares, geralmente com fins eleitoreiros.

O princípio do estreitamento desse vínculo entre sociedade e orçamento deve vir do estímulo de debates e da adoção de medidas e instrumentos de transparência e planejamento do gasto público, como esta monografia, que sugere uma solução de emenda à LDO, por um anteprojeto (ver o Apêndice), para o fortalecimento da

sociedade e suas relações com o Estado, aumentando e diversificando espaços de negociação e de intermediação de interesses.

1.2.1.2 Natureza Jurídica

A natureza jurídica do orçamento tem sido amplamente discutido por especialistas e compreende vários aspectos : o econômico, o político, o técnico e o jurídico.

Do ponto de vista político, Baleeiro (1974, p. 20) supõe a adoção de decisões na condução do Estado. O econômico representa uma ordenação das necessidades públicas, segundo suas prioridades, e sobre o prisma jurídico “é um ato pelo qual um certo período as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outro afins adotados pela política econômica e geral do país, assim como, à arrecadação das receitas criadas em lei.”

1.2.1.3 Contexto Histórico

Orçamento público surgiu com a finalidade precípua de ser instrumento de controle da receita arrecadada segundo Giacomoni (2003). Santa Helena (2003) acrescenta que a aceitação desse controle social da gestão pública pelos detentores do poder absoluto não foi nada tranqüila. Não obstante os séculos de marchas e contramarchas, a instituição do orçamento público seguiu evoluindo de modo a abranger, também, a preocupação com a despesa e, posteriormente, passou a enfatizar a execução do orçamento. Mais tarde deu-se o início efetivo da fiscalização parlamentar, sobre a execução orçamentária, com a *Bill of Rights* (Declaração de Direitos), quando surgiu a formulação “todo o subsídio (tributo) será votado anualmente pelo parlamento”, que, convertida em princípio, viria a servir de referencial básico para o controle dos poderes deferidos ao Estado, pelos representantes do povo.

Esclarece Morgado (1997), que no Brasil, à semelhança da maioria dos

países recém-saídos do período colonial, a implantação das primeiras normas orçamentárias também está ligada a lutas. A Inconfidência Mineira, ocorrida no final do século XVIII, bem exemplifica isso, ao retratar a revolta da população contra a imposição de Portugal de cobrar impostos arbitrários sobre o ouro extraído no Brasil. Quando não ocorria o pagamento espontâneo dos impostos por parte dos contribuintes, era decretada a *Derrama*, que consistia na busca, de casa em casa, do ouro escondido, sendo presos os que ofereciam qualquer resistência, e aplicadas outras tantas medidas violentas que a história tão bem registra.

A despeito da derrota da Inconfidência Mineira, o ideário do movimento permaneceu e expandiu-se, criando condições à proclamação da independência, em 1822 e teve, como consequência natural, o processo de estruturação do Estado brasileiro, aí incluídas as Finanças Públicas, que, em termos normativos, foram reguladas pela Constituição de 1824, quando se atribuiu à Câmara dos Deputados a iniciativa privativa das leis orçamentárias, o que, concretamente, só ocorreu no final de 1827.

Segundo Sanches (1998), no contexto mundial, a partir do século XIX o princípio do controle sobre a ação do Estado, pelos representantes do povo, se consolida, criando instituições como as Cortes de Contas e a intervenção do Legislativo na formulação, fiscalização e avaliação da execução dos orçamentos, modelo que prevalece até os dias de hoje, inclusive no Brasil, conforme se observa na Constituição Federal de 1988, que determina, entre seus dispositivos, caber ao Congresso Nacional a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

A busca pelo cumprimento dessa determinação constitucional brasileira tem sido cada vez mais intensificada, e, em decorrência, muitas ações foram implementadas, como, por exemplo, a aprovação de leis, seja por meio de legislação complementar, no caso da Lei Complementar nº 101, de 2002 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, seja por inserção de dispositivos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece explicitamente a disponibilização dos meios necessários para que as Casas do Poder Legislativo possam dar

cumprimento a suas funções constitucionais e legais.

A participação do Poder Legislativo, no âmbito do processo orçamentário, tem crescido muito nos últimos anos principalmente após a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI do Orçamento de 1994 que apontou falhas na elaboração e execução da LOA. Esta Comissão apresentou o relatório final com a sugestão de criação de assessorias permanentes em ambas as Casas do Congresso Nacional, capazes de auxiliar a análise parlamentar das matérias orçamentárias e financeiras e o exercício do controle e da fiscalização. Neste sentido, surgiram as Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, compostas de profissionais qualificados e selecionados por concurso público.

A Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, além de realizar estudos, notas técnicas, pareceres e pesquisas orçamentárias e financeiras, implementou instrumentos que propiciam mais transparência e publicidade das receitas arrecadadas e das despesas previstas e executadas. O portal do Orçamento da União, aliado ao sistema de pesquisa gerencial avançada, o SIGA Brasil, reúne os dados do SIAFI⁴ e outras bases sobre orçamentos públicos em um único portal. A SIGA constitui-se, pois, uma ferramenta relevante e confiável para elaboração de consultas.

1.2.2 Participação popular no processo orçamentário e a regionalização

Giacomoni (2003) esclarece que o orçamento participativo é um mecanismo de expressão da participação popular no processo de elaboração do orçamento, e que essa difusão ajuda a partilha dos recursos disponíveis, no planejamento dos programas prioritários, na definição onde ocorrerão as ações governamentais e a controlar a aplicação dos investimentos públicos.

⁴ Sistema Integrado da Administração Financeira (SIAFI): é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

Rennó (2006) aponta que, “**O Orçamento Participativo é um caso que mistura oportunidades para discussão sobre temas nacionais com temas locais.**” É nessa perspectiva de discussão, de aproximar as associações de moradores, os cidadãos, que ao **regionalizar** os programas e as ações do orçamento da União, os indivíduos identifiquem a localidade, o Estado ou a Região onde morrem, e através da publicidade, da comunicação direta divulgada na LOA, estabelece-se a prática de transparência, o planejamento, o controle e fiscalização de obras e melhoramentos pela população, compatibilizar a participação individual e a participação coletiva para o exercício da cidadania ativa.

1.2.3 Accountability, a descentralização e a regionalização

Accountability é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados (WIKIPÉDIA, 2008). E, é nessa ótica de prestar contas das ações governamentais, que a accountability, na descentralização dos recursos orçamentários, repartidos com os entes da unidade da Federação, ou seja, regionalizados, favorece a transparência, o controle e o planejamento na alocação das despesas públicas.

Segundo, Pederiva (2006), no estudo sobre do setor público, vincula-se, em sentido amplo, ao conhecimento das informações relevantes para tomar decisões e na busca de uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional, erradique a pobreza e a marginalização, **reduza as desigualdades sociais e regionais.**

A redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos desse estudo sobre a regionalização, pois visa, através da descentralização das dotações orçamentárias, onde a localização dos gastos ocorre excessivamente na localidade denominada de “Nacional”.

Outro objetivo para a regionalização da Lei Orçamentária, apoiado nos princípios da accountability, é auxiliar os órgãos de controle interno e externo, os auditores e contabilistas, a sociedade civil organizada e a qualquer cidadão com um

instrumento de informação relevante para tomada decisões, onde a ação governamental almejar atuar, e assim, incentivar a participação popular no processo de elaboração, no planejamento e controle do orçamento da União.

1.2.4 SIGA Brasil - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos

O SIGA Brasil, portal do Senado Federal dedicado ao orçamento público, é um instrumento de transparência orçamentária:

A transparência dos atos públicos é considerada hoje um dos principais instrumentos de melhoria da eficiência e efetividade do governo. Ela tanto previne quanto combate a corrupção, além de aperfeiçoar a base de conhecimentos sobre os quais as políticas públicas são decididas, elaboradas e executadas.

As potencialidades do SIGA Brasil como suporte para elaboração legislativa, formulação de políticas públicas e realização de pesquisas acadêmicas são incontáveis, e continuarão crescendo à medida que o SIGA Brasil incorpore novas bases de dados, o que já é previsto. (CONORF, 2008)⁵

O projeto SIGA Brasil com o foco na transparência, publicidade e acessibilidade, permite que se efetue os cruzamentos desejados entre um amplo leque de dados, por meio de uma única interface amigável, disponível para o acesso livre e sem cadastro prévio.

O sistema SIGA Brasil fruto da parceria entre o Prodasen (Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal) e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF) iniciada em 2000, rendeu à equipe e ao sistema numerosos destaques e prêmios nacionais e internacionais.

Por exemplo, no ano de 2006 com o artigo “Tecnologia da Informação a Serviço da Eficiência, Transparência e Controle Social do Gasto Público: o projeto SIGA Brasil” foi o 1º colocado do “Prêmio Brasil de Tecnologia da Informação e Comunicações – Prêmio TIC Brasil”.

Em dezembro de 2006 a reportagem do Jornal Correio Braziliense, no Caderno de Informática, destaca o empenho da equipe do SIGA Brasil com a

⁵ CONORF – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

matéria “Tecnologia para o Bem - Funcionários do Senado criam software que permite ao cidadão acompanhar a destinação do dinheiro da União.” (ver anexo)

Em 2008 o SIGA Brasil foi destaque em publicação do Relatório Mundial do Parlamento Eletrônico em 2008 “*World e-Parliament Report 2008*”, na Suíça.

A conferência teve por o objetivo central a troca de informações e de experiências sobre melhores práticas, utilizando a Tecnologia da Informação e Comunicações - TIC para modernizar processos parlamentares.

O contexto de transparência, controle e comunicação, em que se dá o SIGA Brasil, inspirou o presente estudo de Regionalização do Orçamento Anual da União, como uma forma de determinar na LOA um melhor planejamento e, por conseguinte, uma menor discricionariedade da execução.

1.2.5 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas que a União espera arrecadar durante o ano e fixa os possíveis gastos a serem realizados com tais recursos conforme autorizado pelo Congresso Nacional segundo a estrutura e classificação orçamentária da receita e da despesa, definida na Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro.

A Lei nº. 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, como lei complementar, estabelece a discriminação da despesa e da receita, representa o marco fundamental da classificação da receita e da despesa orçamentária. Para auxiliar processo de elaboração da proposta orçamentária, a Secretária de Orçamento Federal (SOF), organizou, no Manual Técnico de Orçamento (MTO), os conceitos, os procedimentos e as instruções a serem observados na elaboração da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e do investimento.

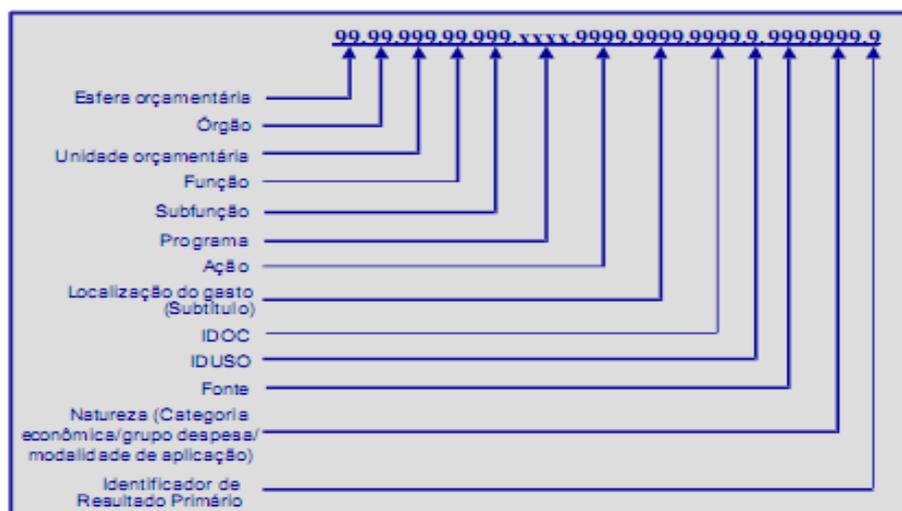
1.2.5.1 Estrutura e Classificação Orçamentária da Despesa

Segundo o Manual Técnico do Orçamento – MTO 2008, a compreensão do orçamento da despesa exige o conhecimento de sua estrutura e organização, as quais são implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado com

o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e os cidadãos em geral. (SOF, 2008, p.21)

A estruturação atual do orçamento público considera que as programações orçamentárias estejam organizadas em Programas de Trabalho, e que esses possuam programação física e financeira. O Programa de Trabalho, que define qualitativamente a programação orçamentária, deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto dos seguintes blocos de informação: Classificação por Esfera, Classificação Institucional, Classificação Funcional e Estrutura Programática, conforme detalhado a seguir:

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento ?
Classificação Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem faz ?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que área da despesa a ação governamental será realizada ?
Estrutura Programática	Programa	O que fazer ?
Informações Principais do Programa	- Objetivo	Para que é feito ?
	- Problema a resolver	Por que é feito ?
	- Público Alvo	Para quem é feito ?
	- Indicadores	Quais as medidas ?
Informações Principais da Ação	Ação	Como fazer ?
	- Descrição	O que é feito ?
	- Finalidade	Para que é feito ?
	- Forma de Implementação	Como é feito ?
	- Etapas	Quais as fases ?
	- Produto	Qual o resultado ?
	- Subtítulo	Onde é feito ?



Quadro 1 – Estrutura orçamentária

Assim, após apresentar a estrutura orçamentária completa, abordaremos a seguir a classificação da despesa: por Esfera Orçamentária, pela Institucional e pela Funcional da Despesa, com breves definições, importantes para a compreensão do tema abordado.

1.2.5.1.1 Classificação por Esfera Orçamentária

A esfera orçamentária tem por finalidade identificar se o orçamento é fiscal (F), da seguridade social (S) ou de investimento das empresas estatais (I), conforme disposto no art. 165, § 5º da Constituição Federal:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A classificação do orçamento em três esferas é apenas a forma multidocumental como se apresenta o orçamento em nada prejudica o princípio da unidade orçamentária.

1.2.5.1.2 Classificação Institucional

A classificação institucional reflete a estrutura organizacional e administrativa governamental e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. As unidades orçamentárias são as estruturas administrativas responsáveis pelos recursos financeiros (dotações) e pela realização das ações.

1.2.5.1.3 Classificação Funcional da Despesa

A classificação funcional, por funções e subfunções, busca responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº. 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão. Ela é composta por funções – por exemplo: 09-Previdência, 10-Saúde, 12-Educação – e por subfunções – por exemplo: 274-Previdência Especial, 304-Vigilância Sanitária, 364-Ensino Superior – predeterminadas pelo órgão central de planejamento da União, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo.

A classificação é de aplicação comum e obrigatória segundo a Lei nº. 4.320/1964, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

1.2.5.1.4 Programa

O programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização de objetos comuns preestabelecido, mensurado por indicadores

instituídos no plano plurianual, visando a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

O programa pode ser definido, como a capacidade de representar cenários complexos usando termos simples que contem ações do Governo para proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Como exemplos podemos citar os programas: 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União, 1289 - Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, e 1073 - Universidade do Século XXI.

1.2.5.1.5 Ação

As ações são instrumentos de realização dos programas das quais resultam bens ou serviços. São classificadas, segundo a Portaria 42 de 1999 art. 2º do Ministério do Planejamento em:

[...] **Projeto**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; (grifo nosso)

Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; (grifo nosso)

Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. [...] (grifo nosso)

A ação também registra os atributos quanto à finalidade, descrição, produto, unidade de medida, especificação do produto, tipo de ação, formas de implementação e etc.

1.2.5.1.6 Subtítulo (Localizador de gasto)

O subtítulo é utilizado para especificar a **localização física da ação e agregar as metas físicas, de forma regionalizada**, segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais.

A localização do gasto poderá ser de abrangência nacional (NA – código do subtítulo 0001), no exterior (EX – código do subtítulo 0002), por Região, por Estado ou Município, baseados no padrão do IBGE cujo o menor detalhamento é o município, ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário. É vedada, na especificação do subtítulo, a referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário.

As regiões segundo a SOF (2008, p. 146), são:

- a) NO: Norte – código do subtítulo 0010;
- b) NE: Nordeste – código do subtítulo 0020;
- c) SD: Sudeste – código do subtítulo 0030;
- d) SL: Sul – código do subtítulo 0040; e
- e) CO: Centro-Oeste – código do subtítulo 0050.

O subtítulo representa o menor nível de categoria de programação e é detalhado por unidade orçamentária e programação financeira, sendo o produto e a unidade de medida os mesmos da ação orçamentária. A especificação do subtítulo pode identificar a localidade do gasto público, sendo assim, possível, determina o Índice de Regionalização da Despesa (IRD) do orçamento da despesa.

1.3 Estrutura do Trabalho

O Capítulo 1 introduz os parâmetros, os conceitos a natureza jurídica do orçamento do público e apresenta as questões de pesquisa, as hipóteses e os objetivos da monografia.

No Capítulo 2 são explanados a metodologia, os procedimentos de elaboração das tabelas e os gráficos utilizados para as análises da questão.

O Capítulo 3 apresenta e discute os resultados e as análises alusivos à questão de pesquisa e prega a utilização do Índice de Regionalização da Despesa (IRD). No Capítulo estão todas as tabelas e gráficos utilizados para as análises sobre a regionalização dos dispêndios públicos descritos nos PLOAs e nas LOAs dos anos de 2001 a 2008.

Por último, na Conclusão, estão respondidas as questões de pesquisa e as hipóteses quanto à regionalização do orçamento federal e reforça a necessidade de da adoção do IRD mínimo para a aquiescência do PLOA enviado ao Congresso Nacional.

2 METODOLOGIA

A pesquisa bibliográfica, realizada nas bibliotecas da Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União, Senado Federal e em especial, na Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e no portal SIGA Brasil, bem como em artigos jurídicos encontrados na “Internet”, consolidado pela análise qualitativa do autor.

O SIGA Brasil, um novo instrumento de transparência para acompanhar a elaboração e execução do orçamento da União, foi o eleito pelo autor da monografia, para a obtenção dos dados e geração das tabelas e dos gráficos, todos elaboração própria.

2.1 Procedimento da Produção Científica

As tabelas e os gráficos foram organizados com base nos dados do SIGA Brasil, a partir do estudo e da constatação empírica do pesquisador, nos Projetos de Leis Orçamentárias (PLOA) e nas Leis Orçamentárias (LOA) de 2001 a 2008.

Das alocações das despesas definidas nos PLOAs e nas LOAs, foram ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, para não inserir despesas com a rolagem da dívida pública e a reserva de contingência⁶ – GNDs 2, 6 e 9; e o Órgão orçamentário 90000.⁷

⁶ Reserva de Contingência, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei 200, de 1967 e no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 2000, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

⁷ GND - Grupo de Natureza da Despesa: GND 2 - Juros e Encargos da Dívida, GND 6 - Amortização da Dívida e GND 9 - Reserva de Contingência; Órgão Orçamentário: 90000 – Reserva de Contingência. (SOF, 2008).

2.2 Distribuição das verbas públicas

A Tabela 1 refere-se à série histórica das distribuições, por região geográfica, dos valores em reais (R\$ bilhões) dos Autógrafos e os percentuais de acréscimos das verbas orçamentárias de um ano para outro, constantes nos PLOAs de 2001 a 2008. A variável denominada de Região, no SIGA Brasil, pertence à classe “Localidade” (localização geográfica das despesas, distinguindo Região, Estados-UF e Municípios) e objeto de dimensão “Região”.

Ainda na Tabela 1, os valores dos Autógrafos indicam ano a ano, o montante das despesas nominalmente identificadas para cada região geográfica do país. A variável Autógrafo, no SIGA, pertence à classe “Valores da Despesa” (que contém os valores orçamentários e financeiros relativos à elaboração e execução orçamentária) e objeto de valor “Autógrafo”.

A Tabela 2 refere-se à série histórica das distribuições, por região geográfica, dos percentuais dos Autógrafos em relação ao total, constantes nos PLOAs de 2001 a 2008. Nessa tabela, há a variável “% Autog. Médio” que representa o percentual médio, de 8 anos, dos Autógrafos em relação ao total, a variância da população e o desvio padrão da população.

O Gráfico 1 foi elaborado a partir dos dados da Tabela 2. Representa a série histórica da alocação dos gastos nos PLOAs de 2001 a 2008, por Região em três dimensões (3D) com as variáveis Ano, percentual do Autógrafo e Região indicados nos eixos X, Y e Z respectivamente. Para melhor visualização, optou-se pela ordem crescente dos valores percentuais destinados a cada região.

2.2.1 Distribuição das verbas públicas por região

A Tabela 3 é uma síntese decorrente da Tabela 2, que exclui a alocação genérica “Nacional”, para expressar numericamente, o percentual médio da alocação nominal da despesa no PLOA e na LOA, através de um **Índice da Regionalização da Despesa (IRD)** e do **Índice Médio da Regionalização da Despesa (IMRD)**.

Os índices da Tabela 3, propostos nesta monografia, são fáceis de serem calculados. O IRD representa o somatório dos percentuais de todas as dotações nominalmente identificadas às Regiões, Estados ou Municípios, exceto para a localidade “Nacional”, sigla “NA”, ou na classificação funcional da despesa de subtítulo “0001”, excetuado o serviço da dívida pública e a reserva de contingência.

No SIGA Brasil a fórmula para o cálculo do IRD do valor do Autógrafo é a seguinte: $IRD(\text{Autógrafo})^8 = ([\text{Autógrafo}] \text{ Onde } ([\text{Região}] <> "NA") / [\text{Autógrafo}])^9$.

E a fórmula para o cálculo do IRD do valor Projeto de Lei (PL) é a seguinte: $IRD(\text{PL})^{10} = ([\text{PL}] \text{ Onde } ([\text{Região}] <> "NA") / [\text{PL}])^{11}$.

O IMRD é calculado pelo somatório dos IRDs dividido pela quantidade de anos da amostra analisada, no presente caso, por 8.

A Tabela 4 demonstra como foram distribuídos os valores das emendas por região e por tipo de autor no PLOA 2007. Optamos por esse ano pela atipicidade do PLOA 2008, no qual o valor do PL precisou ser reduzido diante da queda da receita prevista pela não aprovação, pelo Congresso Nacional, da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

O tipo de autor é classificado como: Bancada Estadual, Comissão Câmara dos Deputados, Comissão Senado Federal, Deputado Federal, Relator Geral, Relator Setorial e Senador; e é encontrado no site do SIGA Brasil nas consultas pré-elaboradas pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) do Senado Federal sobre a execução das emendas dos parlamentares ou, por exemplo, no universo “LOA2007 – Execução Emendas”, na variável “Autor (Tipo)”, classe “Emenda” / “Autor”.

⁸ Variável criada pelo autor da monografia, no SIGA Brasil.

⁹ São variáveis pertencentes ao universo Execução Emendas no SIGA Brasil: [Autógrafo] é objeto de valor e [Região] é um objeto de dimensão. O filtro para exclusão da região genérica Nacional é dado na fórmula, pela expressão: Onde ([Região] <> "NA").

¹⁰ Variável criada pelo autor da monografia, no SIGA Brasil.

¹¹ São variáveis pertencentes ao universo Execução Emendas no SIGA Brasil: [PL] é objeto de valor e [Região] é um objeto de dimensão. O filtro para exclusão da região genérica Nacional é dado na fórmula, pela expressão: Onde ([Região] <> "NA").

2.2.2 Distribuição das verbas públicas pelas unidades da Federação

A Tabela 5 apresenta os valores orçamentários e financeiros das despesas realizadas e pagas por unidades da Federação (UF) das unidades gestoras (UG), descritas na LOA de 2007, ano fechado. A confecção desta tabela considerou a UF da UG informada no SIGA Brasil, universo “LOA2007 – Execução da Despesa” com os valores dos objetos/variáveis de valor¹² : Autorizado, Empenhado, Liquidado e o total Pago (Pago + RP Pago).

Consta, ainda na Tabela 5, a coluna do percentual calculado com base no valor do total Pago por UF(UG) dividido pelo somatório do total Pago à UFs(UG), excetuado o serviço da dívida pública e a reserva de contingência.

2.3 Índice de Regionalização por dentro da estrutura e classificação orçamentária da despesa

As Tabela 6 e Tabela 7 detalham o IRD pela ótica da estrutura e classificação da despesa segundo Esfera Orçamentária, Grupo da Natureza da Despesa (GND) e Setor Orçamentário. A fórmula do IRD é a mesma descrita para Tabela 3.

A Tabela 6 reflete o IRD com o enfoque na Esfera dos Orçamentos: Fiscal, da Seguridade Social e do Investimento; elaborada no SIGA Brasil, no universo “LOA2008 – Despesa Elaboração” com o objeto/variável de dimensão “Esfera (Cod/Desc)”, e objetos/variáveis de valores: “PL” e “Autografo”, excetuado o serviço da dívida pública e reserva de contingência.

A Tabela 6, ainda reflete o IRD com o enfoque no Grupo da Natureza da Despesa (GND); e foi elaborada no universo “LOA2008 – Despesa Elaboração” com

¹² **Autorizado:** Registra a soma dos valores da Dotação Inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais. Exemplo: Autorizado = Dotação Inicial + Créditos Suplementares + Créditos Especiais + Créditos Extraordinários + Dotação Cancelada/Remanejada;

Empenhado: Soma dos empenhos a liquidar e liquidados, corresponde ao primeiro estágio da despesa;

Liquidado: Empenhos liquidados corresponde ao segundo estágio da despesa;

Pago: Indica os valores pagos e corresponde ao terceiro e último estágio da despesa; e

RP Pago: Restos a Pagar Pago ao longo do atual exercício.

o objeto/variável de dimensão “GND (Cod/Desc)”, e objetos/variáveis de valores: “PL” e “Autografo”, excetuado o serviço da dívida pública e reserva de contingência.

A Tabela 7 reflete o IRD com o enfoque no Setor Orçamentário, elaborada no universo “LOA2008 – Despesa Elaboração” com o objeto/variável de dimensão “Setor (Cod/Desc)”, e objetos/variáveis de valores: “PL” e “Autografo”, excetuado o serviço da dívida pública e reserva de contingência.

A Tabela 8 foi elaborada por Setor Orçamentário, a partir da programação do Anexo I da LDO 2007. Demonstra a execução desta, na LOA 2007, excetuado o serviço da dívida pública e reserva de contingência. A tabela compara a INexecução¹³ com a regionalização das despesas nominalmente identificadas na LOA.

O Gráfico 2 confeccionado a partir dos dados da Tabela 2, apresenta no eixo X os Setores Orçamentários e no eixo Y o percentual de Índice de Regionalização da Despesa (IRD) e o percentual de INexecução.

2.4 SIGA Brasil – Técnica de Pesquisa

As informações orçamentárias deste estudo foram obtidas no portal de pesquisas SIGA Brasil (www.senado.gov.br/siga). Este portal possui uma ferramenta chamada Web Intelligence com todos os mecanismos necessários para que qualquer usuário, via intranet ou internet, possa acessar e analisar os dados armazenados nos servidores do Prodasen, de uma forma simples e rápida.

Além disso, os usuários podem, por intermédio do portal, criar e armazenar suas próprias consultas, bem como usar consultas pré-elaboradas, tratadas de documentos corporativos, disponibilizadas pela Consultoria de Orçamentos do Senado Federal.

O portal possui duas poderosas ferramentas para que o usuário possa construir suas consultas: os chamados “Painéis de Relatórios”. Um deles é em

¹³ INexecução = (Autorizado – Liquidado) conforme empregado por Pederiva (2008).

HTML e se desenvolve no próprio “browser”; o outro é um applet JAVA de instalação automática no computador do usuário.

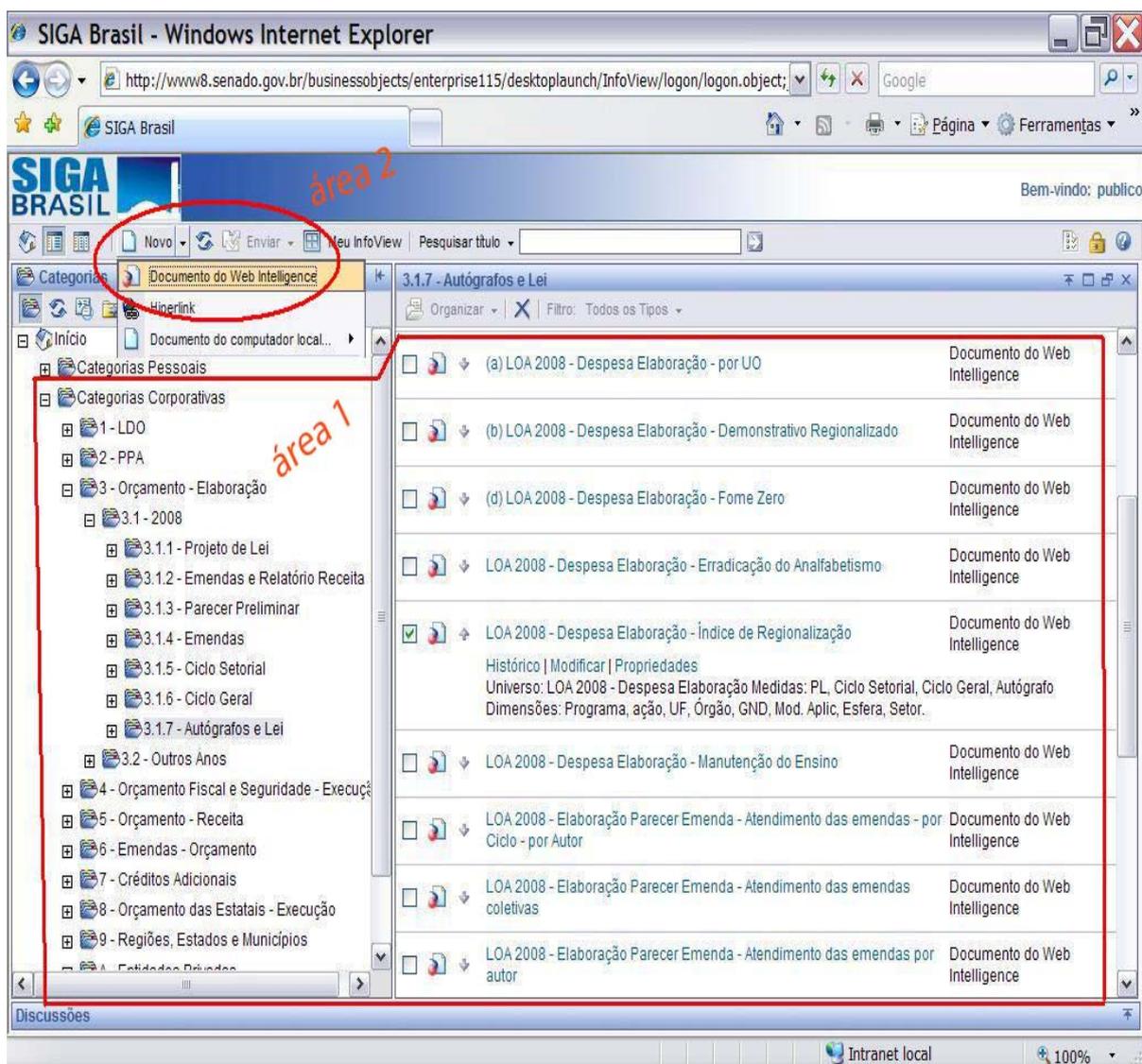
No SIGA Brasil é formado por um enorme volume de dados organizados em um gigantesco banco que abriga vários subconjuntos de dados, chamados Universos, que têm o objetivo de fornecer todas as informações sobre o orçamento.

Os universos são classificados por um assunto específico do banco de dados, com o intuito de isolar o usuário de termos técnicos, por exemplo: Execução de emendas no Orçamento de 2007, Elaboração da receita do Orçamento de 2008, Execução da despesa no Orçamento de 2008. Atualmente os Universos disponíveis no SIGA BRASIL são os seguintes, onde X identifica os anos de 2002 a 2008:

- LOA 200X – Despesa Elaboração;
- LOA 200X – Despesa Execução;
- LOA 200X – Elaboração Parecer Emenda;
- LOA 200X – Emendas;
- LOA 200X – Meta Elaboração; e
- LOA 200X – Receita Elaboração.

A Figura 1 ilustra a tela principal do Portal de Trabalho. Nesta tela há duas áreas importantes, sendo a área 1 para acesso aos Documentos Corporativos, e outra, a área 2, para a criação de novas pesquisas, de acordo com a necessidade do usuário –  Documento do Web Intelligence. Esses documentos podem ser salvos em planilha Excel ou no formato Acrobat - .PDF. ¹⁴

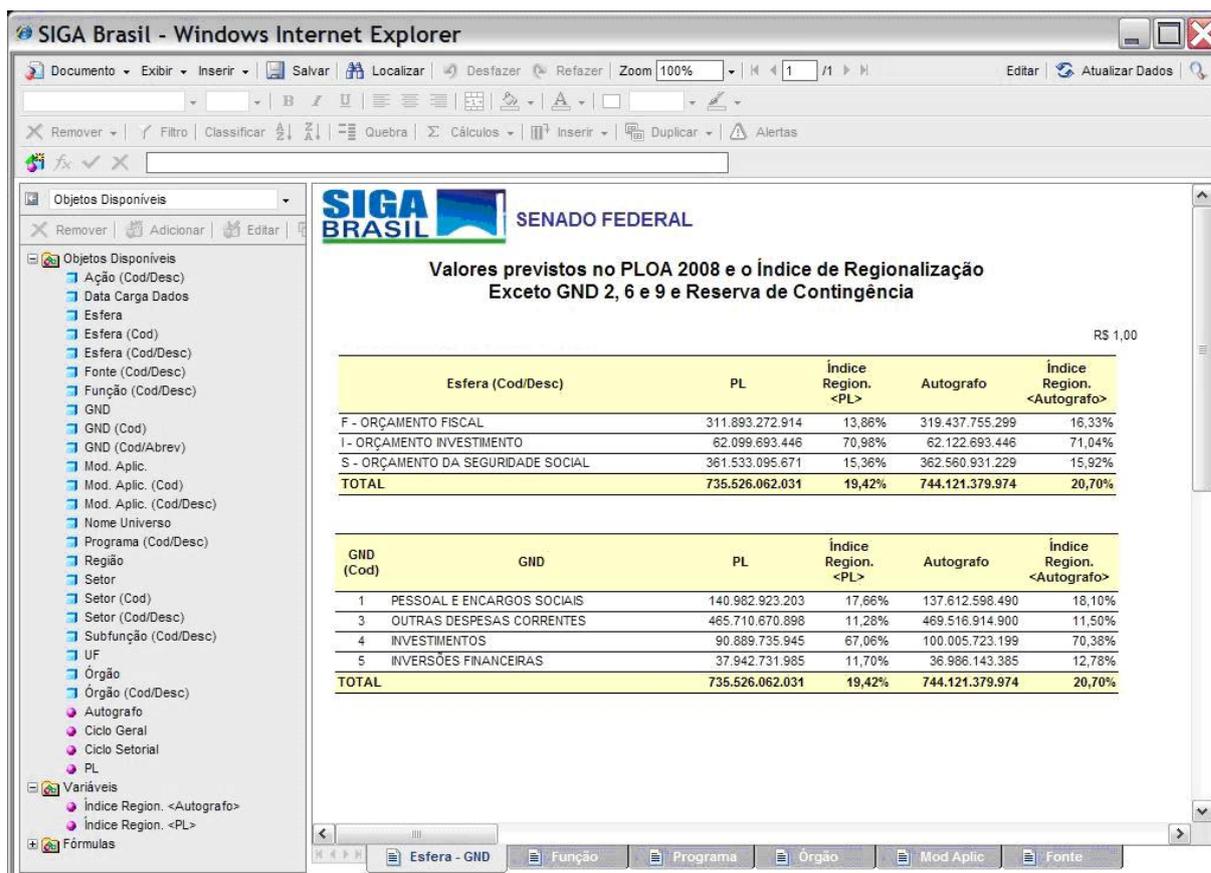
¹⁴ O documento/ consulta “LOA 2008 – Despesa Elaboração – Índice de Regionalização” é uma sugestão desta monografia, concretizada no portal do SIGA Brasil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/siga>>. Acesso em: 22.set.2008.



Fonte: Elaboração própria com base na CONORF (2008)

Figura 1 – Tela principal do Portal de Trabalho de pesquisas do SIGA Brasil

A Figura 2 ilustra a tela de uma consulta / documento, elaborada pela Consultoria de Orçamentos, disponível na categoria corporativa 3 – Orçamento – Elaboração, tanto para o acesso livre como para o acesso especialista. Por este acesso, qualquer pessoa que possui, preferencialmente, CPF e e-mail poderá obter o cadastrado de “Especialista”, que lhe dá direito de personalizar as consultas / documentos corporativos disponíveis e salva-las na “Categorias Pessoais” nos servidores do SIGA Brasil.



Fonte: CONORF (2008)

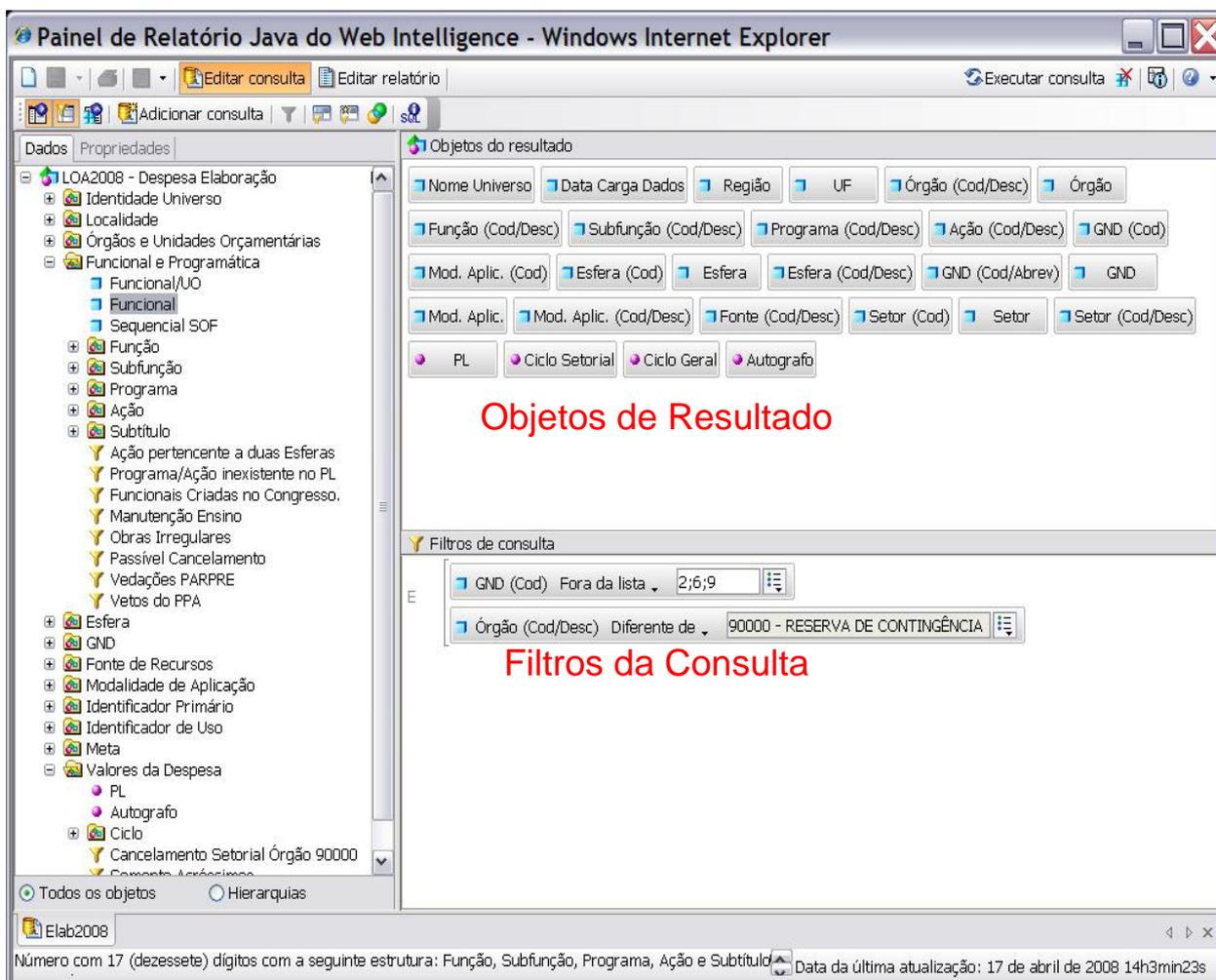
Figura 2 - Tela da consulta / documento corporativo

A Figura 3 é a representação gráfica do universo “LOA 2008 – Despesa Elaboração”. Na parte superior posicionam-se os objetos de dimensão, de medida e de detalhe. Na parte inferior seleciona-se o filtro da consulta.¹⁵

O cubo azul que aparece nos quadros representa os objetos de dimensão aos quais serão associados os valores. Exemplos de objetos de dimensão: GND, Programa, Região, Órgão etc.

A esfera rosa representa os valores que são os objetos de medida, representados pelas dotações (receitas e despesas) com os devidos créditos/cancelamentos e os seus estágios na elaboração do PLOA. Exemplos de valores são: Projeto de Lei (PL), Ciclo Setorial, Ciclo Geral, Autógrafo e etc.

¹⁵ A Figura 3 ilustra os objetos do resultado e filtros que geram os relatórios visualizados na Figura 2.



Fonte: Elaboração própria com base na CONORF (2008)

Figura 3 – Representação gráfica do universo “LOA 2008 – Despesa Elaboração” com alguns objetos e filtros escolhidos da janela dos dados

O projeto SIGA Brasil, abre o orçamento da União para todos, ao publicar as ações governamentais, os brasileiros ou não, qualquer indivíduo ou entidade pode escolher setores ou temas de interesses, delimitados através do acesso especialista, em séries históricas, e assim, comparar resultados ano a ano, avaliar as prioridades do Governo, os recursos destinados para as unidades da Federação, o que aumenta a transparência.

Porém apenas publicar não significa transparência, é necessário que a população tenha condições de decodificar as informações que afetam o seu cotidiano. E, é nesse espírito de informar com clareza, segundo as autoras Dayse Resende e Rosane Stochiero (2006, p. 47), que o sistema SIGA Brasil, um instrumento na transparência e democratização dos dados orçamentários, foi desenvolvido:

[...] O SIGA BRASIL buscou proporcionar o máximo de clareza e simplificação na acessibilidade operacional, objetivando tornar o orçamento menos complexo e mais próximo da sociedade em geral. Igualmente o sistema propicia fazer-se diagnóstico contínuo da execução dos Planos de Governo, melhorando o controle de gastos e, também, oferecendo maiores facilidades para a cobrança de resultados. [...]

Apesar disso, ainda não é o suficiente para a tão sonhada transparência, pois falta aumentar a regionalização, registrar previamente a localidade beneficiada pelas ações governamentais, que significa identificar, na LOA, a localidade do gasto.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste Capítulo será apresentado as tabelas, os gráficos, as análises e os resultados alusivos à regionalização dos dispêndios públicos descritos nos PLOAs e nas LOAs dos anos de 2001 a 2008 e sugerido a adoção de um índice para medir o grau de regionalização do orçamento da União.

A regionalização dos gastos públicos na LOA tradicionalmente é muito baixa o que dificulta o controle prévio das despesas, reduz a transparência, atesta o acanhado planejamento e aumenta a discricionariedade, produzindo o desprezível interesse da comunidade pelas questões orçamentárias e a frase do ditado popular: “O orçamento da União é uma peça de ficção”.

O ditado popular faz algum sentido, pois na análise do PLOA de 2001 a 2008 (ver Tabela 2), observa-se que as dotações da União, para a maioria das despesas, a região denominada de Nacional, sigla “NA”, detêm 80,7%¹⁶ dos valores do Autógrafo¹⁷, média dos últimos 8 anos, o que caracteriza grande concentração das dotações orçamentárias num localizador de gasto genérico.

O uso exagerado do localizador de gasto “Nacional” na LOA, fere o Art. 3º, inciso III da Constituição Federal, inibi a avaliação da distribuição das dotações por Unidades da Federação e o objetivo descrito na Constituição de reduzir as desigualdades sociais e regionais:

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...] (grifo nosso).

A insuficiente fixação da localidade dos gastos federais nas leis orçamentárias de 2001 a 2008, é verificada pelo somatório dos valores dos Autógrafos para as regiões, exceto a região genérica “Nacional”, que totalizam 19,4% (ver Tabela 3),

¹⁶ Percentual médio de 2001 a 2008, baseado nos valores dos Autógrafos, exceto Grupo de Natureza da Despesa (GND): 2 – Juros e Encargos da Dívida, 6 – Amortização da Dívida e 9 – Reserva de Contingência; e Órgão Orçamentário: 90000 – Reserva de Contingência.

¹⁷ Valor em Reais previsto no Autógrafo (na redação final da Lei Orçamentária Anual - LOA, encaminhada à Presidência da República para análise e sanção).

denominada neste estudo de **Índice Médio de Regionalização da Despesa (IMRD)**. Este baixo Índice dificulta a compilação dos gastos por unidades da Federação, além de não definir **onde** as funções de governo serão realizadas e, portanto, não prevê a redução das desigualdades inter-regionais, conforme estabelece o artigo 165, § 7º da Constituição Federal:

Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
 [...] § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas **funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional**.
 [...] (grifo nosso)

Por fim, o disposto no Título IX - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT 35 da Constituição Federal não foi até hoje cumprido conforme previsto:

Art. 35 - O disposto no Art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.
 [...]

Na próxima seção as tabelas e os gráficos desvendaram a regionalização prevista no orçamento Federal, as explanações e a importância do Índice de Regionalização da Despesa (IRD).

3.1 Regionalização do orçamento da União

Diante do exposto na seção anterior, o excesso de dotação prevista na LOA para a localidade “Nacional”, sigla “NA” de 80,7% dos valores totais, média dos últimos 8 anos, ou da classificação funcional da despesa no subtítulo de código “0001”, causa:

- a) acúmulo da despesa em uma localidade, sigla ou código;
- b) problema no controle prévio de onde se dará o gasto do governo federal;
- c) vinculação baixa da despesa a uma Região, Unidade da Federação ou localidade e discricionariedade elevada;
- d) dificuldade de avaliar os preceitos constitucionais, principalmente o descrito no Art. 3, inciso III e no Art. 165, § 7º, todos da Constituição Federal;

- e) a não definição, pelo Congresso Nacional, de onde realizar-se-ão os gastos da União;
- f) insuficiência de planejamento e de diagnóstico das necessidades de bens e serviços por estado; e
- g) redução da transparência dos gastos da União.

A Tabela 1 apresenta a série histórica por região de 2001 a 2008, com os valores absolutos dos Autógrafos, em bilhões de reais, excetuado o serviço da dívida pública e a reserva de contingência. Observam-se algumas variações nos acréscimos orçamentários das verbas destinadas às regiões, porém, a média geral dos acréscimos, nos últimos 8 anos, gira em torno de 15% ao ano, exceto para a região Exterior (EX), onde a variação média é grande, 38%, muito superior a média geral.

Essa média, muito além da média geral, tem pouca influência no total, pois os valores dos Autógrafos são baixos para a região EX.

Tabela 1 – Série histórica de 2001 a 2008 dos valores dos autógrafos por Região

Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)
Série histórica de 2001 a 2008
Valores dos Autógrafos por Região
Exceto GND 2, 6 e 9 e Reserva de Contingência

Orçamento Fiscal, da Seguridade e do Investimento - Em R\$ bilhões

Ano	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	% Acréscimo Médio
	Autog.	% Acréscimo	Autog.													
CO	8,72	-10,0%	7,85	12,2%	8,81	6,6%	9,39	27,8%	12,00	15,7%	13,89	14,2%	15,87	11,6%	17,72	11,2 %
EX	1,63	3,0%	1,68	151,8%	4,23	93,3%	8,17	-12,4%	7,16	13,2%	8,10	-5,6%	7,65	27,6%	9,76	38,7 %
NA	225,57	17,8%	265,64	11,0%	294,95	21,9%	359,50	14,2%	410,60	11,3%	456,87	14,5%	523,03	12,8%	590,11	14,8%
NE	16,05	11,9%	17,96	-1,6%	17,67	-2,4%	17,24	43,0%	24,66	12,5%	27,73	14,5%	31,74	26,7%	40,23	14,9 %
NO	6,35	11,2%	7,07	10,8%	7,83	-2,6%	7,63	32,1%	10,08	7,2%	10,80	22,8%	13,26	14,3%	15,16	13,7 %
SD	16,82	25,9%	21,17	3,3%	21,86	18,3%	25,87	28,3%	33,18	14,8%	38,08	18,3%	45,07	20,5%	54,29	18,5 %
SL	5,93	24,1%	7,36	10,5%	8,13	5,8%	8,60	23,7%	10,64	10,2%	11,72	19,5%	14,01	20,3%	16,85	16,3 %
Total	281,07	17,0%	328,73	10,6%	363,48	20,1%	436,40	16,5%	508,31	11,6%	567,20	14,7%	650,64	14,4%	744,12	15,0%

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial Data da carga dos dados: 09/07/2008

Legenda: CO - Centro-Oeste; EX - Exterior; NA - Nacional;
NE - Nordeste; NO - Norte; SD - Sudeste; SL - Sul
Autog. - Valor do Autógrafo.
% Acréscimo - percentual de acréscimo do Autógrafo
GND - Grupo de Natureza da Despesa; GND 2 - Juros e Encargos da Dívida;
GND 6 - Amortização da Dívida e GND 9 - Reserva de Contingência.

Os valores da Tabela 1 indicam um acréscimo das verbas orçamentárias da União, na média geral de 15,0% ao ano, quase o mesmo para a região genérica denominada de Nacional (NA), de 14,8% ao ano.

A Tabela 1 ressalta a importância e a concentração dos recursos orçamentários em apenas uma região, a genérica ou Nacional (NA). A Tabela 2 comprova a concentração, nos percentuais da distribuição da alocação dos recursos da União por Região.

A Tabela 2 mostra a série histórica de 2001 a 2008 dos percentuais dos autógrafos por região. Observa-se a centralização das despesas na região NA, na média de 8 anos de 80,7% das dotações orçamentárias na localidade Nacional, a variância da população de 0,66 e o desvio padrão de 0,81, indicando pequena dispersão dos percentuais anuais em relação ao Autógrafo médio de 80,7%.

Tabela 2 – Série histórica de 2001 a 2008 dos percentuais dos autógrafos por Região

Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) Série histórica de 2001 a 2008 Percentuais dos Autógrafos por Região Exceto GND 2, 6 e 9 e Reserva de Contingência											
Orçamento Fiscal, da Seguridade e do Investimento											
Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% Autog. Médio	Variância	Desvio Padrão
Região	% Autog.										
CO	3,1	2,4	2,4	2,2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	0,07	0,26
EX	0,6	0,5	1,2	1,9	1,4	1,4	1,2	1,3	1,2	0,18	0,42
NA	80,3	80,8	81,1	82,4	80,8	80,5	80,4	79,3	80,7	0,66	0,81
NE	5,7	5,5	4,9	4,0	4,9	4,9	4,9	5,4	5,0	0,26	0,51
NO	2,3	2,1	2,2	1,7	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	0,02	0,15
SD	6,0	6,4	6,0	5,9	6,5	6,7	6,9	7,3	6,5	0,21	0,46
SL	2,1	2,2	2,2	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,1	0,01	0,09
Total	100,0										

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial Data da carga dos dados: 09/07/2008

Legenda: CO - Centro-Oeste; EX - Exterior; NA - Nacional;
NE - Nordeste; NO - Norte; SD - Sudeste; SL - Sul
% Autog. - Percentual do Autógrafo.
GND - Grupo de Natureza da Despesa
GND 2 - Juros e Encargos da Dívida
GND 6 - Amortização da Dívida;
GND 9 - Reserva de Contingência
Reserva de Contingência - Órgão Orçamentário 90000

No Gráfico 1 é visível a linearidade e a constância dos percentuais por região, além da grande diferença entre a região “Nacional” e as demais.

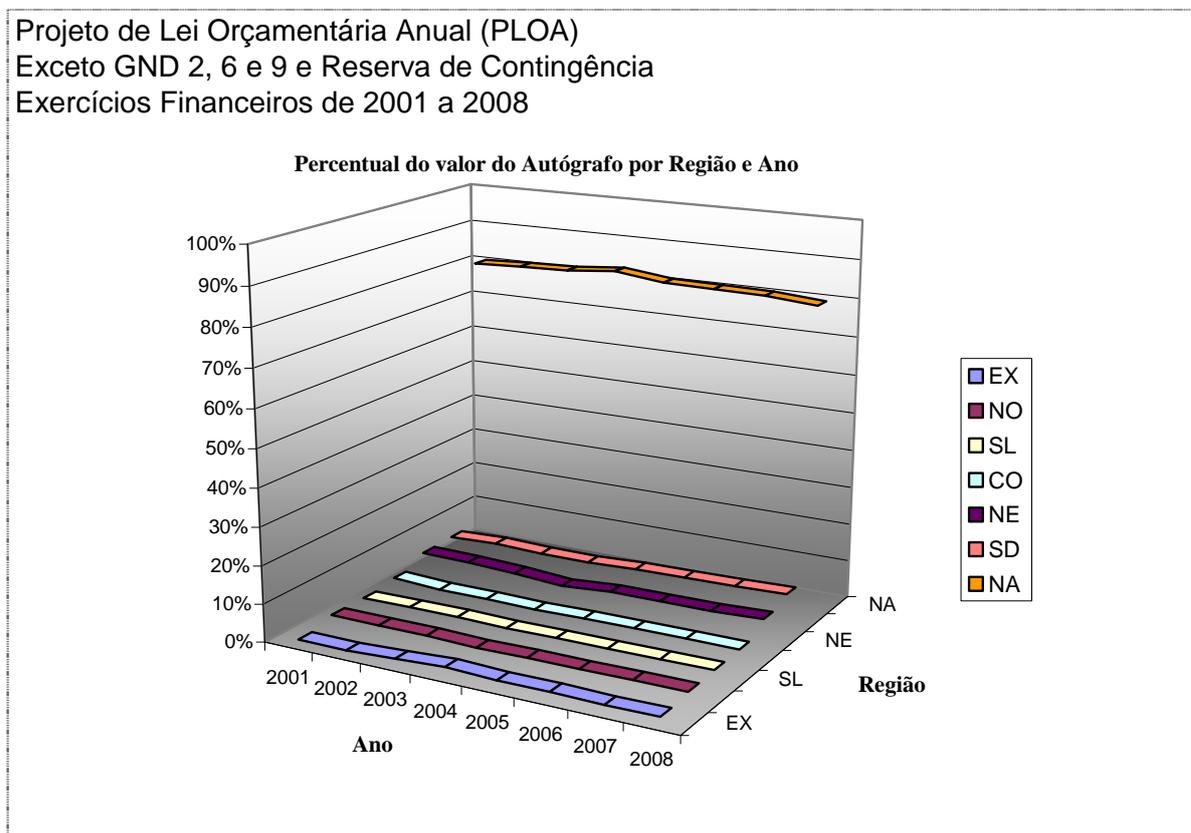


Gráfico 1 – Representação percentual da série histórica dos valores da Tabela 2

Da análise da Tabela 2 e do Gráfico 1 estabelecemos o **Índice Médio de Regionalização da Despesa (IMRD)**, 19,3%, apresentado na Tabela 3 na série histórica da regionalização da despesa, que é o somatório de todas as dotações nominalmente identificadas às Regiões, Estados ou Municípios, exceto para a localidade “Nacional”, sigla “NA”, ou na classificação funcional da despesa de subtítulo “0001”.

No SIGA Brasil a formula do filtro para excluir a região Nacional, já foi descrita e explicada no Título 2 – Metodologia desta monografia, e apresentada novamente,

para robustecer a acuidade das informações apresentadas na Tabela 3 é a dada por: $IRD(\text{Autografo})^{18} = ([\text{Autografo}] \text{ Onde } ([\text{Região}] <> "NA")) / [\text{Autografo}]^{19}$.

Tabela 3 – Série histórica de 2001 a 2008 do Índice de Regionalização da Despesa no PLOA

Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)
Série histórica da regionalização da despesa de 2001 a 2008
Percentual do Índice de Regionalização do Projeto de Lei e do Autógrafo
Exceto GND 2, 6 e 9 e Reserva de Contingência

Orçamento Fiscal, da Seguridade e do Investimento

Ano	Descrição	IRD
2001	PL	17,5%
	Autógrafo	19,7%
2002	PL	18,0%
	Autógrafo	19,2%
2003	PL	17,5%
	Autógrafo	18,9%
2004	PL	16,1%
	Autógrafo	17,6%
2005	PL	18,3%
	Autógrafo	19,2%
2006	PL	18,6%
	Autógrafo	19,5%
2007	PL	18,1%
	Autógrafo	19,6%
2008	PL	19,4%
	Autógrafo	20,7%
IMRD PL		17,9%
IMRD Autógrafo		19,3%

Data da carga dos dados: 09/07/2008

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial

Legenda: IRD - Índice de Regionalização da Despesa;
IMRD - Índice Médio de Regionalização da Despesa
PL - Projeto de Lei;
GND - Grupo de Natureza da Despesa: GND 2 - Juros e Encargos da Dívida,
GND 6 - Amortização da Dívida e GND 9 - Reserva de Contingência.
Reserva de Contingência - Órgão Orçamentário 90000

A Tabela 3 sintetiza os dados da Tabela 2 com a determinação do Índice Médio de Regionalização da Despesa (IMRD) de 2001 a 2008. O índice representa a percentagem das despesas nominalmente identificadas no PLOA com o localizador do gasto determinado excluído o gasto genérico Nacional.

¹⁸ Variável criada pelo autor da monografia, no SIGA Brasil.

¹⁹ São variáveis pertencentes ao universo Execução Emendas no SIGA Brasil: [Autografo] é objeto de valor e [Região] é um objeto de dimensão. O filtro para exclusão da região genérica Nacional é dado na fórmula, pela expressão: Onde ([Região]<>"NA").

O IMRD igual a 19,3% atesta a baixa vinculação no PLOA, desestimula a participação popular no processo orçamentário, além de colaborar com o ditado popular de que o “Orçamento da União é uma peça de ficção”.

Na Tabela 3 os percentuais do IRD baseado nos percentuais do Projeto de Lei (PL) e o IRD baseado no Autógrafo têm se mantido constantes nos últimos 8 anos e com a contribuição do Congresso Nacional a regionalização aumenta quase nada.

O poder Executivo envia o PLOA ao Legislativo com um IMRD de 17,9% e no processo de elaboração, os parlamentares, por meio das emendas individuais, coletivas e as dos relatores, acrescentam ao IMRD 1,4 pontos percentuais refletido no Autógrafo com o IMRD de 19,3%, ou um acréscimo médio de 7,8% na regionalização do orçamento.

Os dados da Tabela 3 não deixam dúvidas a respeito da pouca participação dos parlamentares na definição da localidade do gasto. Emenda sem localidade definida, genérica, parece um contra-senso, pois elas têm por objetivo atender as reivindicações dos bancadas regionais e locais dos parlamentares.

As informações não estão erradas da Tabela 3, apenas refletem o dado macro da regionalização do PLOA, no início do processo de elaboração no Legislativo, através do valor do PL, e ao final, pelo valor do Autógrafo enviado ao Presidente da República para sanção e/ou veto. Então qual é a explicação para o pequeno acréscimo de 7,8%, na regionalização da LOA pelos parlamentares?

A explicação pode estar no trecho abaixo retirado do artigo "Programação Fiscal: Sugestões a médio prazo." de Giambiangi (2004) . Ele explica as etapas do processo orçamentário no Brasil e a participação dos parlamentares no ciclo orçamentário, pelas emendas individuais e coletivas. Ao explicar sobre as emendas coletivas, o autor comenta sobre as emendas genéricas conhecidas como “rachadinhas”:

[...] As emendas coletivas têm mais chances de aprovação porque têm o apoio não só de indivíduos mas de um grupo que chegou a um acordo coletivo. Porém, a admissão de emendas coletivas não quer dizer que as individuais tenham desaparecido ou perdido importância. Não é raro que parlamentares entrem em acordo com políticos nos estados e municípios para propor emendas individuais - conhecidas como "**rachadinhas**" - disfarçadas de coletivas, pois consistem na apresentação de **emendas genéricas ao orçamento, sem indicação do município onde será**

aplicado o recurso. Depois de aprovada a emenda, entretanto, os parlamentares enviam para o ministério responsável pela obra uma lista de municípios que deverão ser contemplados na hora da liberação da verba. De acordo com o deputado Sérgio Miranda (PC do B-MG), integrante da CMPOF. [...] Grifo nosso.

Ainda sobre as emendas “rachadinhas”, Lúcio Vaz (2006), tece considerações sobre o loteamento de R\$ 2,8 bilhões, pelos parlamentares, que deveriam ser investidos em grandes obras:

[...] Com três meses de atraso, a Comissão Mista de Orçamento começa a votar hoje o parecer do relator-geral, deputado Carlito Merss (PT-SC). Dos R\$ 21,2 bilhões destinados a investimentos, cerca de R\$ 5,8 bilhões serão reservados para atender as emendas de bancadas. Essa verba deveria ser aplicada em grandes obras estruturantes, mas quase a metade (R\$ 2,8 bilhões) foi loteada entre parlamentares por intermédio das chamadas “rachadinhas” — **proposições coletivas que se transformam em emendas individuais.** Com essa estratégia, o dinheiro público é pulverizado em milhares de pequenas obras nos redutos eleitorais dos deputados e senadores. O atendimento dessas emendas é depois negociado diretamente nos ministérios. **Essas emendas têm uma descrição genérica.** [...] grifo nosso

Lima Filho (2002), Consultor de Orçamentos do Senado Federal, esclarece que as leis orçamentárias recentes apresentaram inúmeras dotações a nível nacional:

[...] O § 7º do artigo 165 da Constituição estabelece que os orçamentos fiscal e de investimento das estatais, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. As recentes leis orçamentárias apresentaram **inúmeras dotações consignadas a nível nacional**, que, apesar de muitas vezes serem despendidas de forma regional, distorcem os dados de regionalização das despesas. **A regionalização da execução da despesa, mesmo alocada no orçamento a nível nacional, deveria corresponder ao Município/Estado/Região beneficiado pela despesa.** [...] (grifo nosso)

O Consultor de Orçamentos, na Nota Técnica (NT 27/2002), expõe a distorção dos dados relativos à regionalização devido ao caráter nacional do registro da despesa, e que a alocação desta deveria corresponder ao Município, Estado ou Região.

Diante do exposto, fica claro que a emenda genérica no orçamento, sem indicação da localidade onde será aplicado o recurso, é fonte de negociação política nos gabinetes dos ministérios, gerando baixíssima transparência, publicidade e com objetivos eleitoreiros, o que fere o princípio da impessoalidade da verba pública na LOA.

A Tabela 4 mostra a distribuição das emendas parlamentares por Tipo de Autor no ano de 2007. Optamos por esse ano, devido atipicidade do PLOA 2008, em que o valor do PL precisou ser reduzido diante da queda da receita prevista pela não aprovação, pelo Congresso, da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF.

Tabela 4 – Distribuição das Emendas por Região e Tipo de Autor no PLOA 2007

Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2007 (PLOA 2007) Distribuição das Emendas por Região e Tipo de Autor Exceto GND 2, 6 e 9 e Reserva de Contingência					
Orçamento Fiscal, da Seguridade e do Investimento - em R\$ 1,00					
Região	Autor (Tipo)	Nº de Emenda	Valor Aprovado da Emenda	Percentual na Região	Percentual no Total
CO	BANCADA ESTADUAL	70	1.261.662.000	64,4%	4,3%
	BANCADA REGIONAL	2	31.500.000	1,6%	0,1%
	COMISSÃO SENADO FEDERAL	2	16.500.000	0,8%	0,1%
	DEPUTADO FEDERAL	518	240.345.000	12,3%	0,8%
	RELATOR GERAL	23	224.283.884	11,4%	0,8%
	RELATOR SETORIAL	46	121.273.428	6,2%	0,4%
	SENADOR	140	63.820.000	3,3%	0,2%
CO		801	1.959.384.312	100,0%	6,7%
NA	BANCADA ESTADUAL	6	47.500.000	0,3%	0,2%
	COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADO:	94	1.674.578.243	12,1%	5,7%
	COMISSÃO SENADO FEDERAL	50	1.265.435.741	9,2%	4,3%
	DEPUTADO FEDERAL	254	60.715.000	0,4%	0,2%
	RELATOR GERAL	105	10.295.708.278	74,7%	35,0%
	RELATOR SETORIAL	193	427.534.558	3,1%	1,5%
	SENADOR	63	16.250.000	0,1%	0,1%
NA		765	13.787.721.820	100,0%	46,9%
NE	BANCADA ESTADUAL	168	2.868.800.000	57,6%	9,8%
	BANCADA REGIONAL	2	21.000.000	0,4%	0,1%
	DEPUTADO FEDERAL	2.004	887.050.000	17,8%	3,0%
	RELATOR GERAL	55	953.866.203	19,1%	3,2%
	RELATOR SETORIAL	52	92.653.394	1,9%	0,3%
	SENADOR	332	158.700.000	3,2%	0,5%
NE		2.613	4.982.069.597	100,0%	17,0%
NO	BANCADA ESTADUAL	125	2.032.658.709	63,9%	6,9%
	BANCADA REGIONAL	2	40.450.000	1,3%	0,1%
	COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADO:	2	23.000.000	0,7%	0,1%
	COMISSÃO SENADO FEDERAL	1	11.000.000	0,3%	0,0%
	DEPUTADO FEDERAL	681	379.370.000	11,9%	1,3%
	RELATOR GERAL	35	509.920.363	16,0%	1,7%
	RELATOR SETORIAL	13	62.803.870	2,0%	0,2%
	SENADOR	246	123.000.000	3,9%	0,4%
NO		1.105	3.182.202.942	100,0%	10,8%
SD	BANCADA ESTADUAL	82	1.579.206.760	41,8%	5,4%
	BANCADA REGIONAL	2	41.000.000	1,1%	0,1%
	COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADO:	1	6.000.000	0,2%	0,0%
	DEPUTADO FEDERAL	2.555	1.032.324.000	27,3%	3,5%
	RELATOR GERAL	27	924.460.195	24,5%	3,1%
	RELATOR SETORIAL	58	128.780.100	3,4%	0,4%
SENADOR	143	67.680.000	1,8%	0,2%	
SD		2.868	3.779.451.055	100,0%	12,9%
SL	BANCADA ESTADUAL	58	874.810.000	51,5%	3,0%
	BANCADA REGIONAL	2	41.000.000	2,4%	0,1%
	DEPUTADO FEDERAL	1.098	459.830.000	27,1%	1,6%
	RELATOR GERAL	25	256.091.650	15,1%	0,9%
	RELATOR SETORIAL	19	23.718.465	1,4%	0,1%
SENADOR	115	44.350.000	2,6%	0,2%	
SL		1.317	1.699.800.115	100,0%	5,8%
Total		9.459	29.390.629.841	100,0%	100,0%

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial
Legenda: CO - Centro-Oeste; NA - Nacional;
 NE - Nordeste; NO - Norte; SD - Sudeste; SL - Sul

A Tabela 4 expõe que R\$ 13,787 bilhões de reais, 46,9% das emendas têm destinação genérica no orçamento de 2007, para Região “NA”, sem indicação da localidade onde será aplicado o recurso, e deste percentual 74,7% são emendas do Relator Geral. São R\$ 13,787 bilhões de reais, apenas referente às emendas, de livre negociação nas salas e ante-salas dos Ministérios, sem qualquer escrutínio popular ou responsabilização específica.

A distribuição dos recursos da União para as unidades da Federação já foi objeto de vários estudos, e todos eles reportam a dificuldade de identificar a destinação regional do dispêndio público. O estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA “Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da Área de Educação – SIGPE: Diagnóstico para 1995”, de 1999, menciona a importância e a dificuldade na determinação do gasto público por estado com programas sociais (Educação, Saúde, Assistência Social, Saneamento e outros):

[...] A regionalização dos gastos federais é fundamental para se realizar a consolidação dos gastos públicos do país na área social por unidades da Federação, tarefa de certa complexidade, sobretudo porque, **para grande parte dos programas, não foi possível identificar uma destinação regional inequívoca dos recursos** nos descritores dos projetos/atividades associados aos códigos da classificação funcional-programática. (ABRAHÃO; FERNANDES, 1999 p. 11) [...] Grifo nosso.

Nesse estudo os autores do IPEA, descrevem dois métodos de regionalização dos gastos federais relacionados aos dados do Sistema de Acompanhamento Financeiro (SIAFI) e do Sistema Integrado de Dados Orçamentários do governo federal (SIDOR).

O primeiro método, descrito pelos pesquisadores do IPEA, é o via classificação funcional da despesa – isto é, à regionalização via códigos e subtítulos de projeto e/ou atividade, amplamente discutido nesta monografia, de reduzida abrangência, devido à alta concentração, 80,7% em média de gastos nacionais ou não regionalizáveis.

O segundo método, pela classificação institucional, isto é, o registro dos gastos realizados por uma determinada unidade orçamentária no estado onde se localiza. Esse critério pode parecer, à primeira vista, mais satisfatório para a distribuição por UF, por não ter localização genérica regional ou nacional, mas há também, concentração de despesa na UF: Distrito Federal, DF.

A centralização das despesas no DF ocorre, porque muitas unidades orçamentárias – UOs ou unidades gestoras – UGs, empenham e compram bens e serviços, consumidos ou executados noutros estados.

A Tabela 5 registra os valores orçamentários e financeiros das despesas realizadas e pagas por UF das Unidades Gestoras (UG), descritas na LOA de 2007, ano fechado.

Tabela 5 – Valores orçamentários e financeiros de 2007 por UF das Unidades Gestoras

Lei Orçamentária Anual - LOA 2007					
Valores orçamentários e financeiros por UF da Unidade Gestora					
Exceto GND 2, 6 e 9 e Reserva de Contingência					
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - em R\$ 1.00					
UF (UG)	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Total Pago* (Pago + RP Pago)	% Total Pago
AC	144.217.002	491.973.551	491.972.111	470.261.726	0,08%
AL	529.066.519	722.256.669	721.956.928	687.331.744	0,12%
AM	948.432.769	1.441.156.756	1.441.142.961	1.395.714.728	0,24%
AP	61.619.768	846.633.060	846.633.060	827.471.502	0,14%
BA	1.418.220.501	2.152.614.917	2.152.600.901	2.033.188.090	0,35%
CE	5.018.802.558	5.528.709.013	5.528.664.332	5.243.282.451	0,89%
DF	580.953.269.172	520.828.574.218	520.828.064.867	501.828.235.981	85,23%
ES	637.166.179	887.354.664	887.349.832	849.556.678	0,14%
GO	747.789.052	1.115.112.969	1.115.304.734	1.078.711.529	0,18%
MA	567.713.267	1.015.777.065	1.015.773.105	941.882.565	0,16%
MG	3.657.883.334	5.039.539.876	5.039.499.920	4.886.223.151	0,83%
MS	444.031.431	911.643.509	911.546.989	882.251.832	0,15%
MT	534.950.428	1.025.082.099	1.024.841.090	996.548.342	0,17%
PA	2.073.193.671	3.384.914.218	3.384.910.204	3.127.005.711	0,53%
PB	1.118.788.594	1.424.348.970	1.424.370.253	1.382.121.935	0,23%
PE	2.020.508.481	3.570.331.759	3.570.269.053	3.377.131.546	0,57%
PI	409.217.316	976.464.919	976.464.514	776.647.049	0,13%
PR	1.356.977.545	2.142.840.161	2.142.794.660	2.078.310.255	0,35%
RJ	25.859.635.120	36.380.786.364	36.379.846.062	34.911.687.418	5,93%
RN	850.013.321	1.289.021.818	1.289.021.818	1.257.243.423	0,21%
RO	295.890.241	995.694.241	995.679.620	958.499.127	0,16%
RR	95.798.254	657.347.783	657.336.476	638.114.570	0,11%
RS	4.264.915.218	7.963.157.773	7.963.116.366	7.815.287.607	1,33%
SC	1.122.169.806	1.739.477.363	1.739.443.342	1.671.697.038	0,28%
SE	365.575.630	558.513.203	558.510.837	538.497.379	0,09%
SP	3.558.104.435	8.291.537.332	8.291.513.678	7.934.794.956	1,35%
TO	122.690.434	230.763.996	230.761.303	214.221.030	0,04%
Total	639.176.640.046	611.611.628.266	611.609.389.016	588.801.919.363	100,00%

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial Data de atualização dos dados: 01/10/2008

Legenda: UF (UG) - Unidade da Federação da Unidade Gestora
 GND - Grupo de Natureza da Despesa: GND 2 - Juros e Encargos da Dívida,
 GND 6 - Amortização da Dívida e GND 9 - Reserva de Contingência.
 Reserva de Contingência - Órgão Orçamentário 90000
 * **Total Pago** = valores Pagos em 2007 + Restos a Pagar Pagos de 2006

O critério da regionalização baseado na classificação institucional, na unidade orçamentária, descrito pelos pesquisadores do IPEA, ou unidade gestora, pode não

refletir o montante transferido pelo governo federal aos estados, e quando combinado com o critério da classificação funcional da despesa, ocorrer à dupla contagem.

Observa-se que a regionalização é uma tarefa difícil e complexa, mas não por falta de um instrumento, pois existe a classificação funcional da despesa de 17 algarismos, sendo as últimas 4 posições reservadas ao localizador de gasto, denominado de subtítulo, e que, devido ao pouco uso na LOA, torna a regionalização precisa, uma empreitada quase que impossível.

3.2 Regionalização da LOA 2007 e do PLOA 2008

Nesta seção desvendaremos o Índice de Regionalização da Despesa (IRD) da LOA 2007, Lei nº. 11.451, de 07 de fevereiro de 2007 e do PLOA 2008, Lei nº. 11.647 de 24 de março de 2008, por dentro da estrutura e classificação orçamentária da despesa, ilustrada por várias tabelas.

O PLOA 2008 foi detalhado em diferentes visões a respeito do IR, por dois motivos: primeiro, por ser o último projeto de lei orçamentária disponível, e segundo, pelo fato do IRD de 20,7% no PLOA 2008 ser muito próximo ao Índice Médio de Regionalização da Despesa – IMRD de 19,3% descrito na Tabela 3. Portanto, a análise realizada no PLOA 2008 pode ser estendida aos anos anteriores.

A Tabela 6 indica que a esfera do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social têm baixa regionalização, IRD(Autógrafo) 16,3% e IRD(Autógrafo) 15,9% respectivamente, e que a esfera do Orçamento do Investimento, está próxima ao IRD considerado razoável pelo anteprojeto de lei, descrito no Apêndice, de 75%. E pelo Grupo da Natureza da Despesa – GND vemos que a regionalização é baixa, exceto o GND 4 – Investimentos com IRD(Autógrafo) 70,4%.

O GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais, com IRD(Autógrafo) 18,1% poderia ser muito mais elevado, superior até, do IRD mínimo exigido por este anteprojeto de lei, descrito no Apêndice, de 75%, pois o governo federal conhece ou deveria

conhecer, a localização, a lotação de cada funcionário. Portanto não há justificativa para a lei orçamentária expressar índice medíocre para o GND 1.

Tabela 6 – Índice de Regionalização da Despesa do PLOA 2008 por Esfera e GND

Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2008 Índice de Regionalização da Despesa - IRD Exceto GND 2, 6 e 9 e Reserva de Contingência				
Orçamento Fiscal, da Seguridade e do Investimento - em R\$ 1,00				
Esfera (Cod/Desc)	Projeto de Lei (PL)	IRD (PL)	Autografo	IRD (Autografo)
F - ORÇAMENTO FISCAL	311.893.272.914	13,9%	319.437.755.299	16,3%
I - ORÇAMENTO INVESTIMENTO	62.099.693.446	71,0%	62.122.693.446	71,0%
S - ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	361.533.095.671	15,4%	362.560.931.229	15,9%
TOTAL	735.526.062.031	19,4%	744.121.379.974	20,7%
Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial		Data de atualização dos dados : 09/07/2008		
Orçamento Fiscal, da Seguridade e do Investimento - em R\$ 1,00				
GND (Cod/Desc)	Projeto de Lei (PL)	IRD (PL)	Autografo	IRD (Autografo)
1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	140.982.923.203	17,7%	137.612.598.490	18,1%
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	465.710.670.898	11,3%	469.516.914.900	11,5%
4 - INVESTIMENTOS	90.889.735.945	67,1%	100.005.723.199	70,4%
5 - INVERSÕES FINANCEIRAS	37.942.731.985	11,7%	36.986.143.385	12,8%
TOTAL	735.526.062.031	19,4%	744.121.379.974	20,7%
Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial		Data de atualização dos dados : 09/07/2008		
Legenda: GND - Grupo de Natureza da Despesa: GND 2 - Juros e Encargos da Dívida, GND 6 - Amortização da Dívida e GND 9 - Reserva de Contingência.				

Já a Tabela 7 exibi a regionalização do PLOA 2008 por Setor em ordem decrescente do IRD(Autógrafo). Por essa tabela nota-se um grupo de setores 05, 07, 06 e 09 com IRD próximo ao mínimo de 75%, e um outro grupo de setores 10, 01, 04, 03, 08 e 02 distante do IRD mínimo.

Tabela 7 – Índice de Regionalização da Despesa do PLOA 2008 por Setor

Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2008 Índice de Regionalização da Despesa - IRD Exceto GND 2, 6 e 9 e Reserva de Contingência				
Orçamento Fiscal, da Seguridade e do Investimento - em R\$ 1,00				
Setor (Cod/Desc)	Projeto de Lei (PL)	IRD (PL)	Autografo	IRD (Autografo)
05 - INFRA-ESTRUTURA	70.567.975.467	70,6%	71.186.504.569	70,8%
07 - SAÚDE	51.799.771.210	63,6%	52.553.023.638	66,8%
06 - EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE	37.295.684.139	61,2%	38.716.066.031	63,8%
09 - INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE	11.329.545.207	59,5%	12.871.009.293	63,8%
10 - PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO	16.435.560.282	24,0%	14.814.228.601	35,2%
01 - PODERES DO ESTADO E REPRESENTAÇÃO	45.423.633.414	8,7%	44.327.319.116	10,1%
04 - AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	10.233.483.462	1,3%	10.608.212.807	7,0%
03 - FAZENDA E DESENVOLVIMENTO	170.602.130.397	5,6%	176.571.183.973	6,4%
08 - TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	271.114.964.928	4,2%	272.112.602.025	4,3%
02 - JUSTIÇA E DEFESA	50.723.313.525	3,2%	50.361.229.921	4,2%
TOTAL	735.526.062.031	19,4%	744.121.379.974	20,7%
Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial		Data de atualização dos dados : 09/07/2008		
Legenda: GND - Grupo de Natureza da Despesa: GND 2 - Juros e Encargos da Dívida, GND 6 - Amortização da Dívida e GND 9 - Reserva de Contingência.				

Por fim, a Tabela 8 registra a execução da LOA 2007 por Setor Orçamentário em ordem decrescente do IRD(Liquidado). Nesta tabela fica claro a correlação elevada entre a regionalização e o valor orçamentário Liquidado. Os benefícios da regionalização são evidentes, pois quanto maior é a regionalização menor é a INexecução²⁰ ou maior é o IRD, ou seja, maior o valor Liquidado.

Tabela 8 – LOA 2007 – Execução por Setor Orçamentário

Lei Orçamentária Anual - LOA 2007 Execução por Setor Orçamentário Índice de Regionalização da Despesa - IRD Exceto GND 2, 6 e 9 e Reserva de Contingência					
Orçamento Fiscal e da Seguridade - em R\$ 1,00					
Setor (Cod/Desc)	Autorizado	Liquidado	INexecução	% INexecução	IRD (Liquidado)
07 - SAÚDE	52.776.877.542	49.297.438.447	3.479.439.095	6,6%	67,3%
06 - EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE	36.614.469.749	35.211.873.577	1.402.596.172	3,8%	62,9%
09 - INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE	12.446.651.856	11.156.771.046	1.289.880.810	10,4%	53,2%
05 - INFRA-ESTRUTURA	16.925.940.014	14.877.042.079	2.048.897.935	12,1%	49,8%
10 - PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO	13.028.760.020	10.724.671.053	2.304.088.967	17,7%	36,7%
01 - PODERES DO ESTADO E REPRESENTAÇÃO	38.802.092.601	37.087.951.742	1.714.140.859	4,4%	8,1%
03 - FAZENDA E DESENVOLVIMENTO	160.958.362.084	150.485.067.097	10.473.294.987	6,5%	6,3%
04 - AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	10.743.149.339	8.422.269.061	2.320.880.278	21,6%	6,1%
08 - TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	249.045.117.628	247.848.437.709	1.196.679.919	0,5%	4,0%
02 - JUSTIÇA E DEFESA	47.058.229.246	45.801.750.742	1.256.478.504	2,7%	1,2%
TOTAL	638.399.650.079	610.913.272.552	27.486.377.527	4,3%	15,7%

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial Data de atualização dos dados : 10/10/2008
Legenda: Autorizado = Valor da Lei + Créditos,
 Liquidado = Empenhos Liquidados,
 INexecução = Autorizado - Liquidado.

O Gráfico 2 elaborado com os dados da Tabela 8 elucida o percentual direto entre IRD (Liquidado) x o percentual de INexecução.

²⁰ INexecução = (Autorizado – Liquidado) conforme empregado por Pederiva (2008).

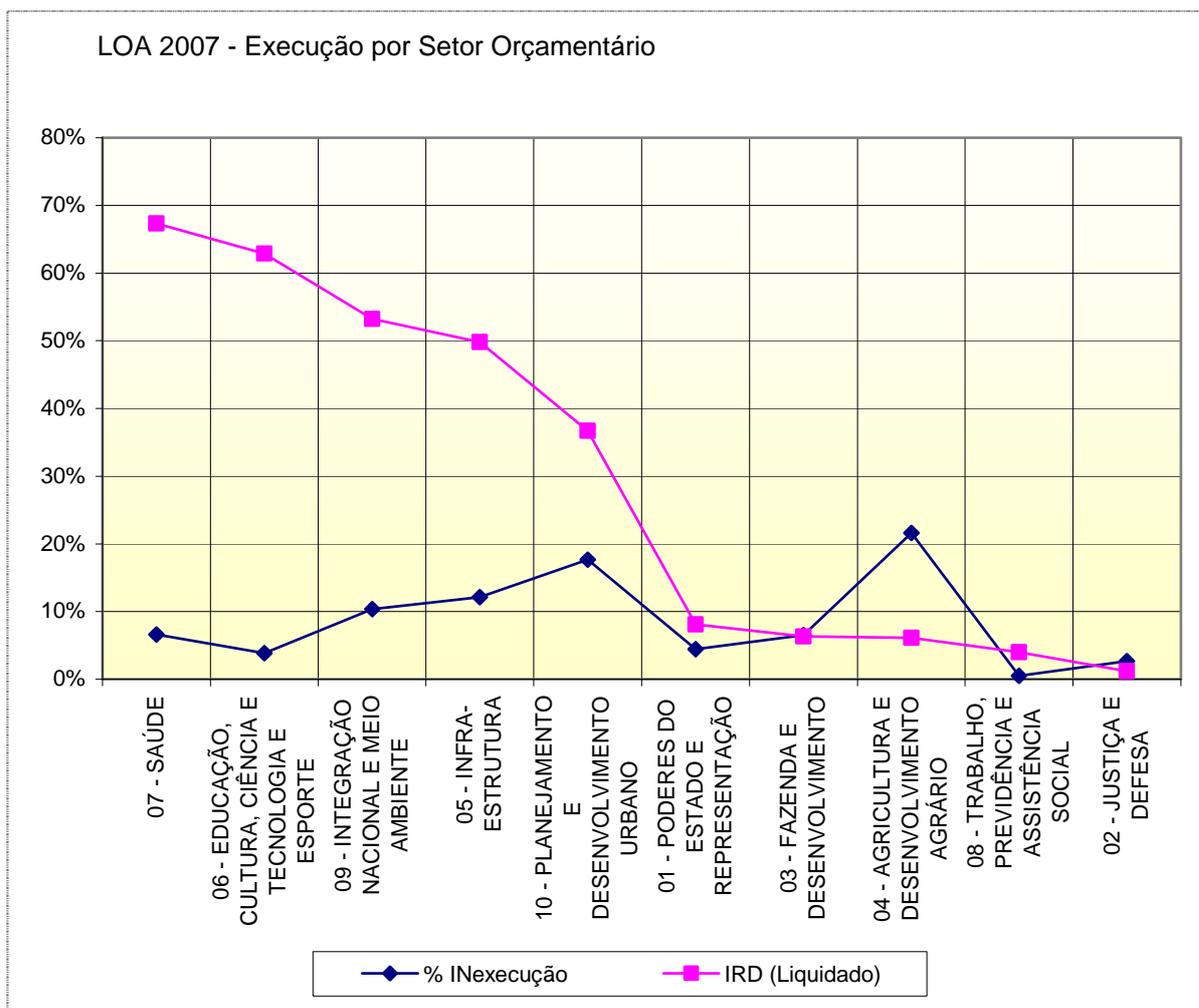


Gráfico 2 – LOA 2007 – Execução por Setor Orçamentário

A Tabela 6 e a Tabela 7 representam algumas das visões a respeito do IRD, por dentro da estrutura e classificação orçamentária da despesa do PLOA 2008. Conforme se pode observar, a existência, dentro da lei orçamentária, de diferentes graus de detalhamento quanto à localidade da despesa. As Tabelas, pelos IRDs, indicam áreas orçamentárias onde a consignação das dotações são baixas ou elevadas.

3.3 Regionalização das Prioridades e Metas da LDO 2007

A LDO, entre outras providências, estabelece as prioridades e metas da Administração Pública Federal, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, as de funcionamento dos órgãos e entidades que

integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, as quais terão precedência na alocação dos recursos e na sua execução, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

O estudo sobre a *Relevância das prioridades orçamentárias* de Pederiva (2008), embasou a questão da regionalização das prioridades e metas descritas na LDO 2007, Anexo I. Na sua pesquisa na LOA 2006, Pederiva, confirmou parcialmente a expectativa de preferência pelas programações prioritárias, em relação às não prioritárias. As suas constatações apontam para uma seleção adversa da execução das programações constantes do Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2006.

No nosso ensaio verificou-se uma relação entre a regionalização e o percentual de INexecução²¹ (Autorizado – Liquidado) apresentado a Tabela 9 e no Gráfico 3 .

A Tabela 9 foi elaborada a partir da programação do Anexo I da LDO 2007, que demonstra a execução desta, na LOA 2007 por Setor Orçamentário, excetuado o serviço da dívida pública e reserva de contingência. Na tabela, observa-se uma correção inversamente proporcional quase que perfeita entre % IDR (Liquidado) e o % da INexecução.

Quanto maior o IDR (Liquidado) menor o percentual de INexecução, ou seja, uma preferência pela execução das Ações de que possuem localização pré-determinada, em detrimento às genérica ou localização Nacional, ou ainda, quanto maior a regionalização, maior a execução orçamentária das prioridades e metas da Administração Pública Federal.

²¹ INexecução = (Autorizado – Liquidado) conforme empregado por Pederiva (2008).

Tabela 9 – LOA 2007 – Execução dos Programas e Ações da LDO 2007 – Prioridades e Metas

Lei Orçamentária Anual - LOA 2007 Execução dos Programas e Ações da LDO 2007 - Anexo I - Prioridades e Metas Índice de Regionalização da Despesa - IRD Exceto GND 2, 6 e 9 e Reserva de Contingência					
Orçamento Fiscal e da Seguridade - em R\$ 1,00					
Setor (Cod/Desc)	Autorizado	Liquidado	INexecução	% INexecução	IRD (Liquidado)
08 - TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	10.604.693.614	10.437.469.767	167.223.847	1,6%	87,4%
06 - EDUCAÇÃO, CULTURA, CIENCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE	15.385.447.873	14.868.539.742	516.908.131	3,4%	76,7%
05 - INFRA-ESTRUTURA	1.746.101.024	1.660.557.867	85.543.157	4,9%	75,5%
10 - PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO	4.685.730.588	3.492.944.549	1.192.786.039	25,5%	62,3%
09 - INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE	1.251.737.405	832.772.059	418.965.346	33,5%	49,2%
07 - SAÚDE	4.344.279.531	2.670.257.152	1.674.022.379	38,5%	45,5%
03 - FAZENDA E DESENVOLVIMENTO	3.194.062.110	2.792.047.886	402.014.224	12,6%	26,7%
02 - JUSTIÇA E DEFESA	1.473.073.463	977.599.838	495.473.625	33,6%	21,4%
04 - AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	5.094.774.394	3.248.852.399	1.845.921.995	36,2%	6,2%
01 - PODERES DO ESTADO E REPRESENTAÇÃO	216.183.658	154.421.139	61.762.519	28,6%	0,7%
TOTAL	47.996.083.660	41.135.462.398	6.860.621.262	14,3%	65,0%
Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal / SIAFI Gerencial					
Data de atualização dos dados : 10/10/2008					
Legenda: Autorizado = Valor da Lei + Créditos, Liquidado = Empenhos Liquidados, INexecução = Autorizado - Liquidado.					

O Gráfico 3 é a visualização espacial dos dados da por Setor Orçamentário, o IDR (Liquidado) e % de INexecução, ou seja, maior a regionalização menor a INexecução, ou maior o grau de execução por Setor na LOA 2007.

LOA 2007 - Ações do Anexo I de Metas e Prioridades da LDO 2007, por Setor Orçamentário

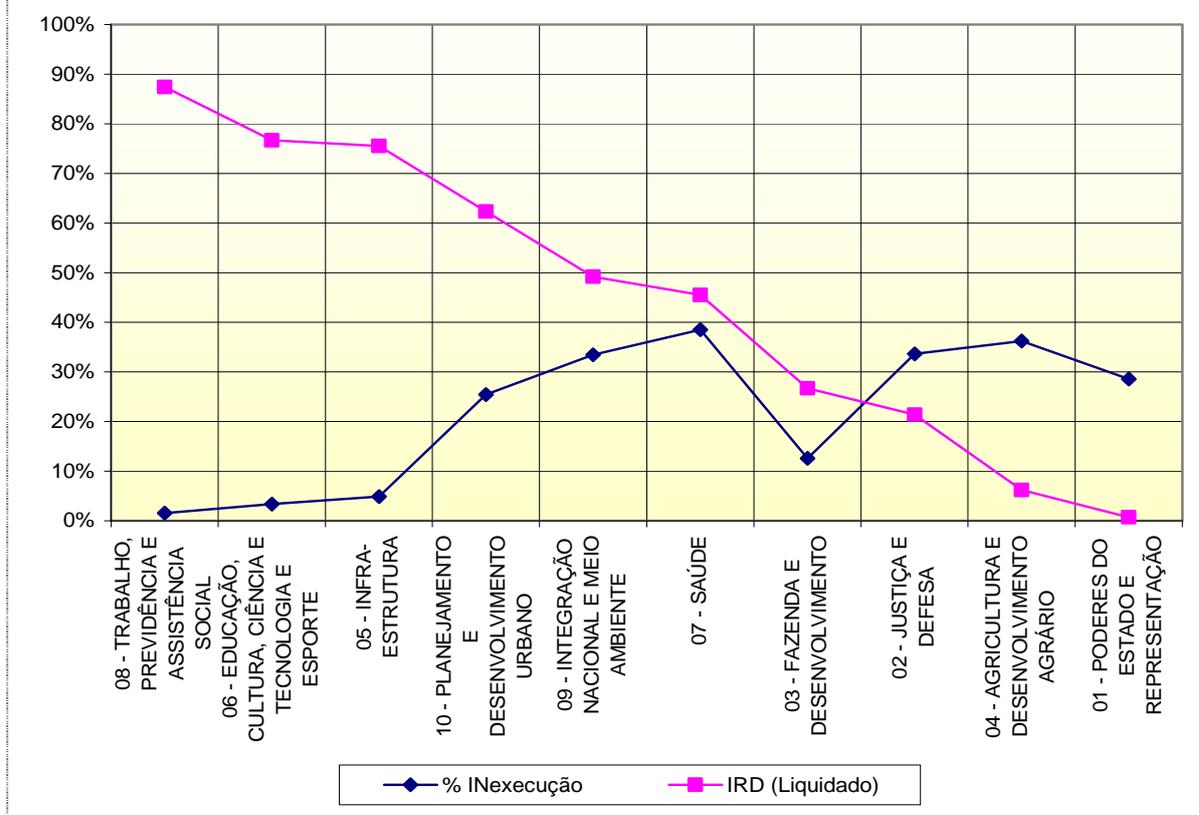


Gráfico 3 – LOA 2007 – Programação do Anexo I – Prioridades e Metas da LDO 2007

O Gráfico 3 não deixa dúvidas, quanto à correlação inversa entre o IDR (Liquidado) e o % de INexecução orçamentária das programações descritas no Anexo I – Prioridades e Metas da LDO 2007 na LOA 2007.

Nota-se o benefício da regionalização na execução orçamentária. As dotações consignadas, previamente, à localidade, têm menor INexecução, fator este, para o autor da monografia, devido a um planejamento melhor da programação orçamentária. Ademais, a não execução dessas programações regionalizadas, acarreta maior desgaste político do que as programações sem definição prévia da localidade.

3.4 Limitações e Desafios

Antes de tecer considerações sobre as limitações e os desafios, convém ressaltar a grande satisfação pelo tema, a regionalização orçamentária, na realidade, uma bandeira do autor, de pouquíssimas vozes no Direito Financeiro brasileiro.

O primeiro desafio foi a escolha, a determinação e a delimitação do tema de pesquisa, tendo em vista a questão orçamentária no Brasil, objeto de numerosos debates técnicos e políticos, pouco ou quase nada, se discutia da necessidade do vínculo prévio do gasto público à localidade beneficiada da ação governamental.

Os doutrinadores e a mídia debatiam muito sobre a reforma constitucional para aprimorar o orçamento público, o orçamento impositivo, o contingenciamento ou uma nova norma geral de Direito Financeiro, para substituir a “velha norma”, a Lei Complementar 4.320, de 1964.

O desafio de escrever sobre importância da regionalização para o planejamento e controle das Finanças Públicas, diante do quadro de escassez bibliografia, conseguimos delimitar, o presente estudo, a análise das despesas orçamentárias descritas no PLOA e na LOA.

Outro desafio, diz respeito aos universos do SIGA Brasil, para cada ano há em média 12 universos, entendê-los é uma tarefa complexa, inerente ao próprio processo orçamentário, mas se agrupados, facilitariam as pesquisas.

Para obtermos a regionalização optamos pelo objeto de dimensão/variável denominado de “UF” da classe “Localidade”, o descrito na Lei Orçamentária, porém nos universos “Despesa Execução”, existem mais 4 objetos de dimensão/variáveis denominados de “UF” – UF da UG, UF da Gestão, UF do Favorecido do Empenho e UF da UG do Favorecido do Empenho. Eles devem ser revisados, pois ao cruzá-los vemos divergências nas informações.

Por último, a pesquisa limitou a análise a despesa pública, porém a receita descrita na lei orçamentária da União, carece de um estudo a respeito da

regionalização, uma melhor identificação da origem do recurso por estado da Federação segundo seu fato gerador, pois nota-se pelas consultas do SIGA Brasil, grande concentração dos recursos na unidade da Federação DF.

CONCLUSÃO

A questão inicial de pesquisa argüiu se o disposto nos artigos 3º, III²² e 165, § 7º²³ da Constituição Federal são contemplados no orçamento da União. Os resultados e as análises das tabelas e dos gráficos, amplamente demonstrados no Capítulo 3, provam que o orçamento Federal observa parcialmente o que estabelece os artigos mencionados acima.

A parcialidade está demonstrada na Tabela 3, pelo Índice Médio de Regionalização da Despesa (IMRD), que atesta que apenas 19,3% das dotações orçamentárias estão previamente identificadas quanto à localidade da despesa, e que o restante 80,7% sem a indicação prévia da localidade onde será aplicado o recurso, consignadas a nível nacional, na região “NA”, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública e a reserva de contingência.

A Tabela 3 responde as hipóteses investigadas no Capítulo 1, sobre a regionalização e o grau de discricionariedade na LOA. Ela sintetiza a comparação dos percentuais da regionalização do PLOA e da LOA de 2001 a 2008, pelo Índice de Regionalização da Despesa (IRD) foi possível determinar o grau baixo da regionalização, por exemplo, para 2008, de 20,7%, corresponde ao Município/Estado/Região beneficiado pela despesa.

O objetivo de analisar o planejamento do PLOA e da LOA quanto à localidade do gasto público no país, com base nos dados orçamentários por regiões não foi possível, devido à concentração dos recursos na localidade genérica denominada de Nacional.

O Índice de Regionalização da Despesa (IRD)²⁴ proposto é um dos objetivos desta monografia, de sugerir um instrumento para medir o grau de vinculação das ações governamentais, das despesas públicas, à localidade física.

²² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...]

²³ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. [...]

²⁴ IRD: Somatório dos percentuais de todas as dotações nominalmente identificadas às Regiões, Estados ou Municípios, exceto para a localidade “Nacional”, sigla “NA”, ou na classificação funcional da despesa de subtítulo “0001”, excetuado o serviço da dívida pública e a reserva de contingência.

As dotações genéricas de caráter nacional centralizam a maior parte dos recursos alocados no projeto de lei orçamentária. Esse fato concede expressivo poder decisório, discricionário, aos gestores do orçamento, em detrimento das decisões tomadas pelo poder Legislativo. O Congresso Nacional é leniente e tímido quanto à regionalização do gasto federal, pois os parlamentares também alocam recursos genéricos, através das emendas denominadas de “rachadinhas”, descrita na Tabela 4.

Pelo IRD proposto, foi possível identificar na estrutura e na classificação da despesa as áreas piores e as melhores ranqueadas, descrita na Tabela 6 e na Tabela 7. Determinar quais áreas do orçamento necessitam maior ou menor atenção.

Da análise das Tabelas 8 e 9 constatou-se a correlação elevada entre a regionalização e a execução dos programas governais. Quanto maior o IRD menor é a INexecução, ou maior e a execução pelo valor Liquidado.

Nota-se o benefício da regionalização na execução orçamentária. As dotações consignadas, previamente, à localidade, têm menor INexecução, fator este, para o autor da monografia, devido a um planejamento melhor da programação orçamentária. Ademais, a não execução dessas programações regionalizadas, acarreta maior desgaste político do que as programações sem definição prévia da localidade.

A monografia apresenta uma ferramenta democrática que dá transparência ao processo de alocação e regulamentação da despesa, propõe um anteprojeto de lei, descrito no Apêndice, que adota o IRD mínimo para aceitação do PLOA pelo Congresso Nacional.

Além disso, destaca-se a importância SIGA Brasil, portal do Senado Federal, dedicado ao orçamento público, focado na transparência, publicidade e acessibilidade, escolhido como a principal ferramenta de pesquisa, por disponibilizar a qualquer pessoa, usuário, via internet, o acesso ao orçamento da União. Sem o SIGA Brasil, as análises e os resultados teriam alguns anos de defasagem em relação ao ano da pesquisa de 2008.

Nos trabalhos adicionais cumpre avançar, sobre a regionalização da despesa e da receita com o objetivo de compatibilizar a participação individual e a

participação coletiva, estabelecer, as prioridades na aplicação dos recursos da Região/Estado/Município para possibilitar o exercício da cidadania ativa.

Por fim, a correlação entre a regionalização e o valor Liquidado, abordado acima, deve ser melhor investigada, em futuros estudos, com base no valor financeiro do Total Pago (valor Pago no exercício financeiro + os Restos a Pagar Pagos do exercício financeiro anterior).

Diante do exposto, podemos afirmar que regionalizar, na ótica das Finanças Públicas significa: diagnosticar, participar, planejar, executar e controlar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, Jorge; FERNANDES, Maria Alice Cunha. **Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da Área de Educação – SIGPE: Diagnóstico para 1995**. IPEA, 1999. 40 p.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forence, 2000, 517 p.

BRASIL, **Constituição Federal** de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05.ago.2008.

_____. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 05.ago.2008.

_____. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/quadro/2000.htm>. Acesso em 02.ago.2008.

_____. **Tecnologia da Informação a Serviço da Eficiência, Transparência e Controle Social do Gasto Público: o projeto SIGA Brasil**. Prêmio TIC Brasil. 2006. 1º lugar. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/imprensa/publicacoes/Tema/tema_189/materias/premio-tic-brasil/>. Acesso em: 05.ago.2008.

Congresso Nacional. **Relatório Final da CPMI do Orçamento**. Brasília, 1994, 516 p. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/84896>>. Acesso em: 02.ago.2008.

CONORF. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. SIGA Brasil. **O que é o SIGA Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/siga>>. Acesso em: 05.ago.2008.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003, 314 p.

GIAMBIANGI, Fábio. **Programação Fiscal: Sugestões a médio prazo**. 2004. <<http://www.interlegis.gov.br/fiscalizacao/20040130112419/20040415161133/20040205160008/>>. Acesso em: 05.ago.2008.

LIMA FILHO, Luiz Gonçalves. Nota **Técnica 27/2002**. Estrutura e Classificação da Despesa. Brasília, 16.abr.2002. Consultoria de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Senado Federal. p. 3.

MANVE, Allan D. **Instrumentos do Ciclo de Planejamento**. Governo do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, 2002, 50 p.

Ministério do Planejamento, Portaria 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/legislacao_sof.htm>. Acesso em: 30.ago.2008.

MORGADO, J. V. **Introdução ao estudo do orçamento público**. Brasília: ILB, 1997, 95 p.

PEDERIVA, João Henrique. **Accountability, Constituição e Contabilidade**. Revista de Informação Legislativa. A. 35, n. 140, p. 17-39, out.-dez 1998. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_140/r140-03.pdf>. Acesso em: 01.out.2008.

_____. **Relevância das prioridades orçamentárias revisitada**. 6º. Encontro da ABCP, UNICAMP, Campinas (SP). De 29 de julho a 1º de agosto de 2008. Disponível em: <<http://201.48.149.88/abcp2008/AprovacaoSt2.asp?IdAtividade=2154&tipo=E#>>. Acesso em: 01.out.2008.

PEREIRA, J.M. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003, 254 p.

RENNÓ, Lucio R.. **Os militantes são mais informados?** Desigualdade e informação política nas eleições de 2002. Opinião Pública, Nov. 2006, vol.12, no.2, p.329-347.

RESENDE, Dayse Cristina; STOCHIERO, Rosane Melo F. A. **SIGA Brasil: um instrumento para a transparência e democratização das informações orçamentárias**. Unilegis: 2005, 50 p.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **A Atuação do Poder Legislativo no Orçamento: Problemas e Imperativos de um Novo Modelo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 138, p. 1-21, abr./jun. 1998.

SANTA HELENA, E.Z. **O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional**. Cadernos ASLEGIS 21. Brasília, v. 6, p.1 a 112, dez 2003.

SANTORO, Carlos Magno. **The Siga Brasil Project**. World e-Parliament Report 2008. Genebra, Suíça. 2008. p. 121. Disponível em:

<<http://www5.senado.gov.br/boletimprodasen/boletins/boletim55/>>. Acesso em: 05.ago.2008.

SOF. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. Versão 2008 - 4, Brasília, 2007, 152 p.

TECNOLOGIA para o Bem - **Funcionários do Senado criam software que permite ao cidadão acompanhar a destinação do dinheiro da União**. Jornal Correio Braziliense, Suplemento de Informática, p.3, 12.dez.2006. (ver anexo)

VAZ, Lúcio. **Emendas coletivas dominam Orçamento**. mar.2006. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/clipping/clip_marco.html>. Acesso em: 05.ago.2008.

APÊNDICE

Sugestão do autor da monografia

Anteprojeto de Lei Nº. _____ de 2008

Regula o artigo 165º, parágrafo 7 e o artigo 3º, inciso III todos da Constituição Federal, que dispõem da redução desigualdades inter-regionais e institui o Índice de Regionalização da Despesa (IRD).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os orçamentos previstos no artigo 165, § 5º, I a III da Constituição Federal e os créditos adicionais, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública e a reserva de contingência, terão a programação dos gastos detalhados, no mínimo, por unidades da Federação e Regiões.

§ 1º O detalhamento dos gastos dar-se-á na proporção de no mínimo 3/5 para as Unidades da Federação e o restante para as Regiões, exceto a Nacional, sobre o disposto no art. 2º, § 2º.

§ 2º A Classificação relativa à Regionalização das ações deve levar em conta a localidade beneficiada pela ação.

Art. 2º O Projeto de Lei Orçamentária Anual encaminhado ao Congresso Nacional apresentará um quadro com os valores previstos no projeto de lei por unidades da Federação e Regiões observado o IRD.

§ 1º O Índice de Regionalização da Despesa (IRD) representa o somatório dos gastos das unidades da Federação e Regiões, exceto a Nacional.

§ 2º O Índice de Regionalização da Despesa (IRD) será igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento).

Parágrafo Único O IRD no primeiro ano será de 30% (trinta por cento), acrescido a cada ano, de 15 (quinze) pontos percentuais até atingir o disposto no art. 2º, § 2º.

Art. 3º Os valores dos Restos a Pagar serão detalhados, no mínimo, por unidades da Federação ou Regiões de acordo com o Índice de Regionalização da Despesa (IRD).

Art. 4º A execução dos gastos orçamentários e financeiros obedecerão IRD disposto no art. 2º, § 2º.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, ____ de _____ de _____

ANEXO

SIGA BRASIL – MATÉRIA DO JORNAL CORREIO BRAZILIENSE

Suplemento de Informática, p.3, 12.dez.2006

CORREIO BRAZILIENSE • Brasília, terça-feira, 12 de dezembro de 2006 • 3

INFORMÁTICA

SERVIÇO PÚBLICO

FUNCIONÁRIOS DO SENADO CRIAM SOFTWARE QUE PERMITE AO CIDADÃO ACOMPANHAR A DESTINAÇÃO DO DINHEIRO DA UNIÃO

TECNOLOGIA PARA O BEM

DA REDAÇÃO

Reza a lenda que os funcionários públicos são acomodados e não trabalham, de fato, para a sociedade. Bem, nem tanto à terra nem ao tanto ao mar: há, sim, muita gente por aí preocupada com a eficácia do serviço público. As armas? A transparência e a inovação tecnológica. Esse é o caso de Rita de Cássia dos Santos, assessora legislativa do Senado Federal. Ela coordenou o grupo de servidores que desenvolveu um sistema chamado Siga Brasil, que possibilita a qualquer pessoa acessar à internet e saber por onde anda o dinheiro que os contribuintes põem nos cofres dos governos. Por meio do Siga, qualquer um pode descobrir quem liberou a verba para determinado município — e quando isso aconteceu. Fica mais fácil, também, acompanhar (e cobrar) o trabalho dos deputados e senadores eleitos. Tudo isso sem sair de frente do computador.

Antes do Siga Brasil, conseguir informações sobre orçamentos da União era tarefa praticamente de garimpeiro. Era preciso coletar dados em diversos órgãos e cruzar as mais diversas informações. "Se já era difícil para funcionários do próprio Senado, geralmente altamente especializados, imagine para o cidadão, para servidores de órgãos estaduais e municipais", observa Rita de Cássia. "Até para as ONGs que acompanham políticas públicas é um trabalho árduo", reforça.

Agora a realidade é outra. Por meio do Data Warehouse, um sistema de computação que integra banco de dados, o projeto

Paulo H. Carvalho/CB - 1/12/06



FUNCIONÁRIOS DO SENADO GANHADORES DO PRÊMIO BRASIL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO: CRIATIVIDADE PARA INFORMAR ONDE O DINHEIRO PÚBLICO É GASTO

desenvolvido pelo Processamento de Dados do Senado (Prodasen) põe à disposição de qualquer cidadão todas as informações do orçamento. "No início, ficamos com receio de liberar. Com o tempo, isso foi se diluindo. O nosso objetivo era expor as entranhas do Congresso mesmo", brinca a funcionária.

Rita ainda revela que quando os funcionários envolvidos no projeto se deram conta da potencialidade do Siga Brasil, logo perceberam que seria um serviço útil à sociedade. Quem quiser ter

acesso às informações não precisa ser "especialista" em orçamento. A interface do programa tem orientações de como encontrar os dados, montar pesquisas mais específicas e até consultar um especialista do Senado. As informações são liberadas para todos. Para dados mais aprofundados, basta fazer cadastro prévio. O serviço está à disposição no site www.senado.gov.br/siga.

E como projetos bons precisam ser mostrados, o projeto de Maria Rita e seus funcionários chegou logo com reconhe-

cimento público: foi o ganhador do 1º Prêmio Brasil de Tecnologia da Informação, cujo tema era *Promoção da Eficácia no Setor Público*.

O segundo lugar ficou com Rinaldo Accioly e Miguel Nery, funcionários do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Eles sabiam e se incomodavam com o fato de que o processo de registro, autorizações e mineração demorava até quatro anos. Agora, com a iniciativa deles (batizada de Modernização da Sistemática das Outor-

gas Minerais no Brasil), quem depende da extração mineral do Brasil pode se beneficiar com mais rapidez.

O projeto visa a modernização tecnológica nos processos de outorga, fiscalização e arrecadação no setor. "Por meio de soluções baseadas na web, o governo tem mais controle e o dinheiro chega mais rápido ao destino", explica Rinaldo. Toda vez que alguém compra um produto derivado de extração mineral uma quantia é destinada aos municípios, estados e à União.