

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 5 <b>REFORMAS DAS ESTRUTURAS ORÇAMENTÁRIAS – EXPERIÊNCIAS PAUTADAS POR MAIOR FLEXIBILIDADE, TRANSPARÊNCIA E FOCO EM RESULTADOS</b>
<b>Autor(es)</b>	Lucia Helena Cavalcante Valverde Haroldo Cesar Sant’Ana Areal
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap5">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap5</a>

<b>Título do livro</b>	<b>Governança orçamentária no Brasil</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	<b>Governança orçamentária no Brasil</b>
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350431
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **REFORMAS DAS ESTRUTURAS ORÇAMENTÁRIAS – EXPERIÊNCIAS PAUTADAS POR MAIOR FLEXIBILIDADE, TRANSPARÊNCIA E FOCO EM RESULTADOS**

Lucia Helena Cavalcante Valverde<sup>1</sup>  
Haroldo Cesar Sant'Ana Areal<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo apresenta detalhes sobre a revisão do cadastro de ações do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) referente a 2013,<sup>3</sup> a qual intitulamos microrreforma de 2013. Subdividimos o texto em mais três seções, por entender que as reformas anteriores, que se consolidaram ao longo dos anos 2000 – criação da classificação por natureza de despesa e reforma programática –, são basilares para a revisão do cadastro de ações de 2013, pois ambas buscavam o equilíbrio entre as funções de planejamento, controle e gestão, com especial foco em assegurar maior flexibilidade, sem comprometer a transparência das informações orçamentárias e visando ao aprimoramento da gestão por resultados. A revisão do cadastro de ações de 2013 aproveita a oportunidade das mudanças metodológicas ocorridas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 para propor aprimoramentos técnicos ao Ploa de 2013, seguindo os passos das reformas anteriores, especialmente dos princípios que nortearam a reforma programática.

### **2 CRIAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DE DESPESA**

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe inovações em matéria orçamentária. Preocupando-se em instrumentalizar de forma mais efetiva a compatibilização do planejamento público de médio prazo com a orçamentação, instituiu o PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como alicerces para a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse contexto, a Carta Constitucional busca que a programação orçamentária apresente novos contornos para o estado e a sociedade.

Com base nas novas diretrizes constitucionais, o processo orçamentário brasileiro passa por um período de grandes mudanças. No início dos anos 1990, com

---

1. Analista de planejamento e orçamento do Ministério da Economia (ME).

2. Analista de planejamento e orçamento do ME.

3. Cadastro de ações 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3nGVhVe>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

a elaboração da primeira LDO, vislumbra-se a oportunidade de modernização do modelo orçamentário vigente, que, em que pese ter como referência normativa o orçamento-programa, continuava com viés contábil e mais voltado para o registro e a consolidação de contas públicas do que realmente com foco em resultados.

Assim, aproveitando-se do novo instrumento legal introduzido pela CF/1988, a primeira LDO brasileira (Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989)<sup>4</sup> inicia um novo ciclo, na busca por assegurar que as classificações orçamentárias pudessem ter maior flexibilidade e retratassem, de fato, as operações estatais que estavam sendo realizadas.

Essa alteração legislativa, que flexibilizava a formação de conjunto de classificadores orçamentários, almejava pavimentar o caminho para um orçamento mais flexível, em que se retratassem em blocos as diversas informações orçamentárias.

A nova organização das informações orçamentárias, que passou a ser denominada de classificação por natureza da despesa, consolidou-se definitivamente no âmbito nacional a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cujo art. 52, incisos I, alínea b, e II, alínea b, estabeleceu a demonstração da despesa constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) por grupo de natureza da despesa. Com base nessa premissa, e a fim estabelecer os requisitos necessários para a padronização e a consolidação das contas públicas, exatamente um ano após a edição da LRF, foi publicada a Portaria Interministerial da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) nº 163, de 4 de maio de 2001, que fixou, com base na competência delegada pelo art. 56 da LRF, a classificação a ser aplicável a todos os entes federativos, elidindo quaisquer questionamentos sobre as mudanças na orçamentação iniciada nos anos 1990.

Essa mudança na estruturação das informações orçamentárias permitiu enorme ganho tanto na gestão quanto na transparência, pois retrata de forma segregada o efeito econômico da despesa do objeto de gasto.

Esse movimento de aprimoramento das classificações orçamentárias, no entanto, não se interrompe com a edição da Portaria nº 163, de 2001; pelo contrário, as classificações vêm passando por processos de aprimoramentos, com muitas mudanças sendo incorporadas para ajustá-las às práticas atuais, na busca por espelhar de fato as operações orçamentárias realizadas pelo Estado. Como exemplo, podem-se citar as modalidades de aplicação que incorporaram as delegações de

---

4. "Art. 42. Na Lei Orçamentária Anual, que apresentará conjuntamente a programação dos orçamentos fiscais e da seguridade social, a discriminação da despesa far-se-á por categoria de programação, indicando-se, pelo menos, para cada uma, no seu menor nível: I – o orçamento a que pertence; II – a natureza da despesa, obedecendo à seguinte classificação: despesas correntes – pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; e despesas de capital – investimento; inversões financeiras; amortização da dívida e outras despesas de capital" (Brasil, 1989).

competência usualmente existentes entre os entes federados, deixando transparentes as várias formas de relacionamentos entre estes, a fim de adequá-las às exigências legais, clarificando a distinção de transferências voluntárias e delegação.

Outro ponto que merece destaque é a governança instituída para o aprimoramento normativo. Desde 2010 foram criados, no âmbito da STN, grupos técnicos,<sup>5</sup> com a participação de todos os entes subnacionais, tendo como diretriz que a transparência da gestão fiscal, a racionalização de custos nos entes da Federação e o controle social são beneficiados pelo diálogo permanente entre as diferentes instituições envolvidas, interação que tende a reduzir divergências e duplicidades de esforços.

Em 2019 houve a desconstituição desses grupos técnicos, em função da edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2010, todavia o processo de oitiva aos entes federados se encontrava tão consolidado no âmbito da Federação que, em 5 de março de 2020, foi instituída a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação,<sup>6</sup> com o intuito de manter a fluidez e a transparência na elaboração e aplicação de normas contábeis e demonstrativos fiscais, no processo de aprimoramento constante, como a recém-editada padronização das fontes ou destinações de recursos a ser observada no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.<sup>7</sup> Isso denota que o aprimoramento na legislação com o objetivo de assegurar novas dimensões ao orçamento público tem sido um processo contínuo.

### 3 REFORMA PROGRAMÁTICA

Aproximadamente dez anos depois da promulgação da CF/1988, novamente houve um conjunto de mudanças que permitiu avanços na modelagem dos PPAs, com grande impacto na compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamento.

O Decreto nº 2.829/1998 introduziu alterações na classificação funcional-programática instituída pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e trouxe uma nova definição para o conceito de programa, que passou a ser o elo entre o planejamento e o orçamento estatais. O programa passou a ter cunho mais gerencial e deixou o caráter meramente classificatório de despesa para ser um instrumento de organização das ações de governo (orçamentárias e não orçamentárias), voltado para a solução de problemas da sociedade ou para o aproveitamento de oportunidades.

5. Grupo Técnico de Padronização de Relatórios (GTREL).

6. Decreto nº 10.265, de 5 de março de 2020.

7. Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021.

O resultado dessas mudanças foi representado no PPA 2000-2003, denominado *Avança Brasil*, com a adoção do programa como unidade de planejamento e gestão. Os programas passaram a ter justificativas, em que se caracterizavam as situações-problema; os objetivos, apontando para um novo estágio da situação-problema a ser alcançado; os indicadores, que permitissem a avaliação do andamento do programa; bem como um conjunto de ações necessárias para o alcance do objetivo proposto.

Para assegurar uma efetiva implementação do plano, especialmente promovendo a integração dos agentes envolvidos nas realizações das ações de governo, foi instituída a figura dos “gerentes de programas”. A principal função desse gerente era assegurar a obtenção dos resultados para o programa sob sua responsabilidade, mediante o envolvimento de ministérios, entes federativos ou mesmo a iniciativa privada, removendo obstáculos administrativos e mobilizando os recursos e atores em busca de maior efetividade na implementação das políticas traçadas no plano.

Assim, os planos eram constituídos por um conjunto de programas e ações, e os orçamentos públicos eram detalhados a partir desse conjunto. Nesse condão, novamente tentou-se promover a implementação de um orçamento-programa “como um instrumento de planejamento, de direção e de controle da administração pública” (Silva, 1973, p. 39).

Nesse conjunto de mudanças, as ações orçamentárias passaram a ser classificadas considerando a produção pública, ou seja, com base nos resultados a serem produzidos pela intervenção estatal. Nesse sentido, o orçamento passou a ser constituído por ações do tipo projeto, atividade e operação especial. De antemão, a produção pública federal é detalhada nas ações do tipo projeto ou atividade, enquanto as operações especiais retratam as operações do estado que não mantêm correlação direta, no seu nível de governo, com a produção de bens e serviços.<sup>8</sup>

Houve um esforço para o aprimoramento do modelo, a fim de que as ações governamentais pudessem evidenciar a produção estatal, e de que o PPA e a LOA fossem instrumentos que efetivamente viabilizassem a produção de bens e serviços voltados à concretização das políticas públicas, de forma mais simples e transparente para a sociedade, alvo precípuo da produção pública. Essa modelagem figurou nas leis dos PPAs do exercício de 2000 até 2011.

Entretanto, em 2011 foi implantado um novo modelo de PPA, que passaria a vigorar a partir do período 2012-2015, com composição estratégica diferenciada, estruturado nas categorias programas temáticos, objetivo estratégico e

---

8. Importante destacar que as ações orçamentárias devem ser classificadas considerando a atuação de cada nível de governo. Assim, no conjunto de ações federais, há típicas operações especiais de transferências de recursos aos entes subnacionais para que estes prestem os serviços diretamente à sociedade. Essas ações guardam a mesma importância orçamentária que as ações do tipo projeto ou atividade.

iniciativa, com essa última categoria buscando explicitar as entregas e prioridades de governo.

Diferentemente do modelo que vigorou de 2000 a 2011, que reproduzia todas as ações orçamentárias no PPA, no novo modelo de 2012-2015, as ações – projetos, atividades e operações especiais – passaram a constituir categoria somente do orçamento. Após o encaminhamento do novo Projeto de Lei do PPA ao Congresso Nacional, começou, exclusivamente no âmbito da SOF, a preparação para a revisão das ações orçamentárias para o Ploa 2013.

#### **4 REVISÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PLOA 2013 – UMA MICRORREFORMA EM BUSCA DE APRIMORAMENTO METODOLÓGICO, MELHORIA NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FLEXIBILIDADE E TRANSPARÊNCIA**

Em setembro de 2011, após o PPA 2012-2015 ter sido encaminhado ao Congresso Nacional, a SOF<sup>9</sup> recebeu um urgente desafio da alta administração do Ministério do Planejamento – diante do novo PPA, que evolução a secretaria própria ao modelo orçamentário vigente e em quanto tempo seria implantada? A resposta a essa última pergunta foi: onze meses. Iniciava-se, assim, a contagem regressiva até a entrega do Ploa 2013, que deveria ser elaborado à luz das mudanças a serem propostas. No entanto, faltava *apenas* responder sobre as mudanças.

A dimensão estratégica da missão coube à Secretaria Adjunta de Gestão Orçamentária<sup>10</sup> da SOF; a dimensão tática, de supervisão, à sua Coordenação-Geral de Normas (CGNOR);<sup>11</sup> e a dimensão técnico-operacional, de análise, prova de conceito e implementação, à respectiva Coordenação de Normas Técnicas (Conot).<sup>12</sup> À época, esse ramo da estrutura da secretaria, em estreita comunicação com assessoria técnica<sup>13</sup> do gabinete, atuava como o extinto departamento de desenvolvimento orçamentário, unidade que protagonizou as reformas orçamentárias anteriores.

O início do trabalho teve como referência uma lista de dezoito tópicos que constantemente requisitavam atenção, ora por motivo de dúvidas ou divergências conceituais, ora por sinalizar a necessidade de revisão ou atualização, especialmente para o exercício de 2013, considerando a nova estrutura e o modelo de gestão do PPA que se encontrava em apreciação no Congresso. São eles:

- informação de regionalização nas ações;

9. Titular: Célia Corrêa.

10. Titular: Bruno Cesar Grossi de Souza.

11. Titular: Lucia Helena Cavalcante Valverde.

12. Equipe técnica: Haroldo Cesar Sant’Ana Areal (coordenador); Sérgio Augusto Batalhone (coordenador substituto); Adriana Rodrigues dos Santos (analista de planejamento e orçamento); Andréia Rodrigues dos Santos (analista de planejamento e orçamento); Elaine de Melo Xavier (analista de planejamento e orçamento), com o suporte metodológico do professor Fabiano Garcia Core.

13. Titular: José Roberto de Faria.

- projetividades (ações que possuem características tanto de projetos como de atividades);
- coexistência de localização de gastos sob o título nacional com outras ações mais detalhadas;
- localizadores de gasto em créditos extraordinários;
- produtos em operações especiais;
- ações de aquisição de insumos;
- tamanho ótimo da ação orçamentária;
- definição de produto da ação orçamentária;
- categorias de programação específicas e compulsórias, conforme a destinação;
- especificação do título da ação;
- localizadores de gastos padronizados;
- ações distintas com mesma finalidade;
- ações de capacitação;
- ações de apoio e de fomento;
- regionalização de ações padronizadas da União;
- ações de estudos;
- atividades de transferência de recursos; e
- ações para sistemas tecnológicos e sistemas institucionais.

Após terem sido compilados pela Conot, os itens foram apresentados à direção da SOF, que atribuiu alta prioridade aos doze primeiros, determinando que fossem objeto de estudo e proposições de melhoria – em meados de novembro de 2011.

A Conot coletou dados históricos, fez análises, propôs alternativas de melhoria, consolidando os doze pontos priorizados em sete frentes de trabalho, que serão listadas adiante. A CGNOR coordenou, em seguida, diversas reuniões de discussão e homologação das propostas com a direção da SOF. Uma vez escolhidos os caminhos a seguir, passou-se a uma nova etapa técnica para especificar os aprimoramentos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), de maneira a apoiar o novo processo – não sem antes interagir com a equipe da STN e do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), no sentido de confirmar a viabilidade técnica das mudanças propostas e repercuti-las no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), abrangendo o ciclo elaboração-execução do orçamento.

Naquele momento, a Coordenação-Geral de Tecnologia e da Informação (CGTEC)<sup>14</sup> da SOF, em especial a Coordenação de Desenvolvimento de Sistemas (Codin),<sup>15</sup> teve um papel crucial na viabilização das melhorias.

Cumprir explicar que as etapas relatadas foram registradas apenas em documentos internos das coordenações envolvidas, tendo sido materializadas para os órgãos e unidades do Siop quando da publicação do *Manual Técnico de Orçamento* (MTO) de 2013. A maioria dos novos procedimentos permanece até hoje no manual. Essa “manualização” do processo foi, portanto, a fase final da implantação da microrreforma.

Apesar de não ter sido necessária a edição de nenhum normativo específico, a revisão da programação orçamentária para a formulação do Ploa 2013 pode ser caracterizada como uma microrreforma orçamentária na busca de aderência aos conceitos basilares da Portaria nº 42/1999 e de melhoria de gestão e transparência. Seus fundamentos e orientações para as unidades e os órgãos setoriais federais foram apresentados fundamentalmente no MTO 2013, um dos principais instrumentos técnicos editados anualmente para orientar a elaboração da proposta orçamentária de cada exercício (Brasil, 2013).

Levando em consideração que as ações orçamentárias passaram a ser categoria de programação exclusiva do orçamento, a SOF constatou que seria necessária uma revisão ampla e profunda no sentido de o orçamento evidenciar, de forma mais clara, a produção pública e configurar-se realmente como um orçamento-programa, cuja concepção se relaciona diretamente à ideia de que a integração entre planejamento e orçamento deve levar em conta os objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo. O Decreto-Lei nº 200/1967 diz o seguinte.

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no orçamento da União, os recursos extraorçamentários vinculados à execução do programa do governo.

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

14. Titular: Carlos Eduardo Lacerda Veiga.

15. Titular: Robson Azevedo Rung.

Art. 18. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso (Brasil, 1967).

Nesse sentido, a revisão das ações governamentais embasou-se nas seguintes premissas.

- 1) Necessidade de ajustar as ações orçamentárias criadas ao longo dos anos aos conceitos introduzidos a partir da reforma orçamentária de 2000, com o propósito de convergência entre o modelo e a prática.
- 2) Necessidade de fazer com que os produtos e serviços objeto de cada ação orçamentária tivessem características finalísticas, ou seja, apresentar o que o Estado efetivamente entrega à sociedade em contraprestação à sua arrecadação; como consequência, as ações que representassem meios ou produtos intermediários seriam, preferencialmente, incorporadas àquelas que geram produtos e serviços finais.<sup>16</sup>
- 3) Assegurar que, independentemente de as ações orçamentárias não constarem do PPA 2012-2015, haveria a integração necessária para que os produtos orçamentários pudessem contribuir para os objetivos dos programas temáticos do PPA.

Com base nesse tripé, pode-se dizer que a estratégia para a revisão da programação para a LOA de 2013 busca responder às questões descritas a seguir.

- 1) Integração plano-orçamento: o que se deve observar para garantir que o orçamento contribua para os objetivos do plano?
- 2) Escopo das ações orçamentárias: qual deve ser a forma e a abrangência das ações orçamentárias? Existe um molde ideal?
- 3) Projetividades: como tratar expansões sem término previsto? E as manutenções temporárias? É possível misturar expansão e manutenção numa mesma ação orçamentária?
- 4) Ações de aquisição de insumos: como tratar ações que não representam entregas finais à sociedade, mas exigem um acompanhamento mais minucioso, devido à sua criticidade em determinado segmento de atuação governamental?

---

16. No momento de captação da proposta para 2012, havia 4.457 ações distintas, considerando apenas as esferas fiscal e de seguridade social, contando as diversas ocorrências de ações padronizadas (mesmo código). Considerando as repetições – por exemplo, a mesma ação, em unidades orçamentárias diferentes –, esse número alcançaria a marca de 9.228 ações.

- 5) Operações especiais: como fica o aspecto de neutralidade desse tipo de ação? Órgãos nos quais predominam as transferências terão sua programação predominantemente composta por operações especiais?
- 6) Alteração de atributos-chave das ações: qual a flexibilidade e quais as limitações que se deve ter para fazer ajustes no escopo de uma ação orçamentária ao longo de um exercício, de maneira a maximizar sua execução, respeitando a legalidade dos atos?
- 7) Regionalização do gasto: quais os critérios a observar para regionalizar o gasto de uma ação? E se não for possível fazê-lo previamente no Ploa? Subtítulos terão outras finalidades que não localizar a despesa prevista para uma ação orçamentária?

As respostas visavam assegurar que a programação orçamentária fosse: i) orientada para resultados (expressar de forma clara os bens e serviços públicos colocados à disposição da sociedade); ii) simples (fácil para o cidadão comum entender); iii) transparente (permitir à sociedade acompanhar e cobrar os resultados propostos); iv) exequível (mais fácil para o gestor executar); v) sucinta (ações precisas, em menor número); e vi) aderente (ações corretamente classificadas).

#### 4.1 Integração plano-orçamento

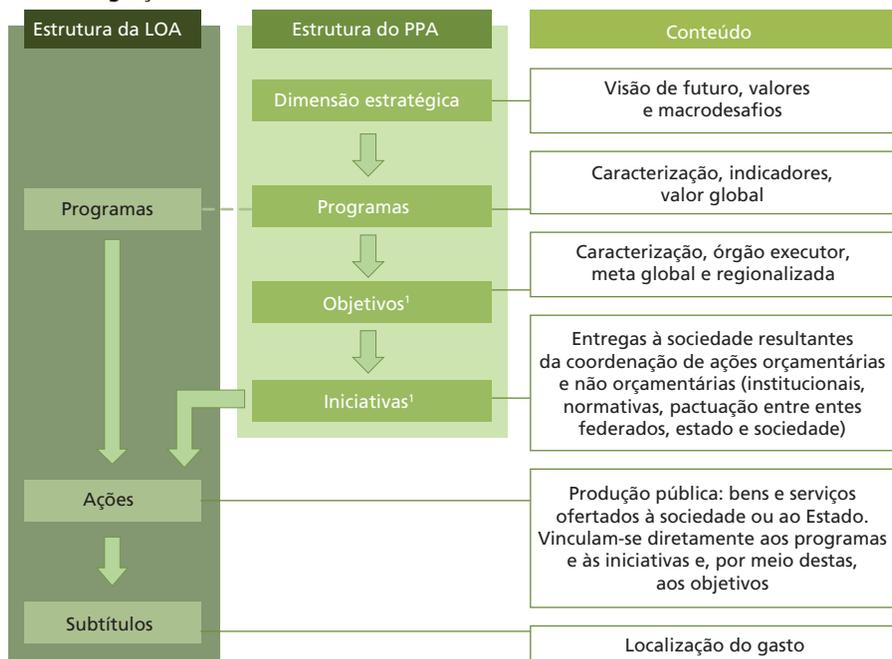
Do PPA 2000-2003 ao PPA 2008-2011, o vínculo entre plano e orçamento ocorria, em teoria, em nível do programa. Na prática, porém, esse vínculo permanecia em nível do *programa de trabalho*,<sup>17</sup> uma vez que as categorias presentes nos dois instrumentos eram as mesmas. O que variava era a periodicidade, pois o PPA trazia a projeção de despesas para quatro exercícios, detalhada até a categoria econômica, e o Ploa, a previsão anual detalhada com todos os classificadores da despesa.<sup>18</sup>

Com o novo modelo do PPA 2012-2015, a integração entre plano e orçamento sofreu uma alteração importante, demonstrada na figura 1.

17. Programa de trabalho = esfera + unidade orçamentária + função + subfunção + programa + ação + subtítulo.

18. Classificação da despesa no Ploa = natureza da despesa (categoria econômica + grupo de natureza da despesa + modalidade de aplicação + elemento de despesa + subelemento de despesa) + identificador de uso + fonte de recursos (grupo de fonte + fonte) + identificador de doação e operação de crédito + identificador de resultado primário.

FIGURA 1  
Integração do PPA 2012-2015 com a LOA 2013



Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Somente em programas temáticos.

Ações e subtítulos, que eram categorias compartilhadas entre PPA e LOA, passaram a integrar exclusivamente a LOA. Os programas, subdivididos em programas temáticos e programas de gestão, constituíram-se na única categoria presente nas duas peças orçamentárias. Todavia, na LOA, havia alguns programas que não constavam do PPA – os programas compostos exclusivamente por operações especiais.

Do ponto de vista legal, o programa ainda era o elo entre os dois instrumentos. Todavia, dada a amplitude dos programas temáticos,<sup>19</sup> para se preservar efetivamente um orçamento por resultado, havia a necessidade de se estabelecer um novo vínculo programático. Nesse sentido, após análise do novo modelo, concluiu-se que os objetivos, de fato, passaram a ser o referencial para a verificação da aderência da ação ao programa, visto que neles estavam as informações que melhor auxiliavam na análise relativa à contribuição da ação orçamentária ao programa de governo.

19. Em alguns casos, o programa temático correspondia a uma função ou subfunção orçamentária, exemplo programas: 2033 (energia elétrica); 2030 (educação básica); 2031 (educação profissional e tecnológica); 2032 (educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão).

Definido o elo programático, tornou-se possível analisar-se o escopo das ações orçamentárias, identificando se estariam contribuindo para os objetivos dos programas, sendo esse o elo programático entre o PPA e a LOA. Respondendo ao primeiro quesito, partiu-se para o desafio de definir o escopo das ações orçamentárias.

#### 4.2 Escopo das ações orçamentárias

Independentemente do modelo de gestão adotado, o escopo das ações orçamentárias, ou seja, o que está compreendido em cada uma delas, é sempre um desafio para o planejador. Embora não exista uma modelagem ideal, é possível definir parâmetros que delimitem seu escopo, de maneira que se constitua numa unidade efetivamente gerenciável de recursos públicos.

Como citado anteriormente, a revisão da programação orçamentária que iria compor o Ploa 2013 teve como premissa a gestão orçamentária voltada para a produção pública. A ideia central era que o orçamento fosse fundamentalmente composto por ações que gerassem produtos e serviços destinados à sociedade e facilmente percebidos por ela ou pelo próprio Estado. Como sociedade entende-se não apenas o conjunto de indivíduos-cidadãos, mas também os diversos setores, segmentos, agrupamentos, entre outros, aos quais se destina a produção pública. Setor industrial, classe artística, professores e alunos, jovens, população ribeirinha, micro e pequenas empresas – todos são exemplos de sociedade.

Assim, as ações orçamentárias que gerassem produtos ou serviços intermediários, utilizados como insumos na geração da produção final, seriam aglutinadas ou incorporadas às ações finalísticas, deixando de figurar na peça orçamentária (plano *legal*). Todavia, considerando que o orçamento é uma peça que retrata decisões político-administrativas, em que setores, segmentos e agentes anseiam ver que determinados recursos estão segregados para atender às suas demandas, havia um enorme desafio em poder alterar – incluir, excluir, fundir ou segregar – as ações existentes.<sup>20</sup>

Nesse contexto foi criado um instrumento gerencial, denominado de plano orçamentário (PO), que permitiria o acompanhamento da produção intermediária, mitigando a perda de informações e transparência em relação às informações orçamentárias existentes até 2012, atendendo à necessidade de os gestores continuarem a acompanhar suas programações desde a formulação até a execução.

Se, por um lado, o PO permitiria esse acompanhamento, sendo um passo relevante no conjunto de alterações propostas para a revisão de 2013, por outro, a fim de assegurar maior efetividade das mudanças, tornara-se premente conhecer

---

20. A carta aberta pela democratização e transparência do orçamento público retrata preocupação comum de várias organizações não governamentais (ONGs) com possíveis alterações orçamentárias.

bem a produção pública e entender como ela se expressava na programação orçamentária. Nesse sentido, a correta verificação dos atributos das ações orçamentárias, como título, descrição, produto e sua especificação, forma e detalhamento da implementação, passou a assumir papel preponderante. Nesse contexto, tornou-se imperativo perceber a cadeia produtiva gerada com o recurso público e distinguir claramente seu último elo, ou seja, aquele que gera o produto ou serviço que a sociedade ou o Estado facilmente percebe.

Concluiu-se, então, que havia:

- ações que já refletiam perfeitamente a produção pública, as quais permaneceriam como estavam;
- ações que contribuía para outras já existentes e, portanto, deveriam ser absorvidas pela ação com produto final; e
- a necessidade de criação de novas ações, para contemplar o produto final da cadeia produtiva, formada por ações geradoras de produtos intermediários (Brasil, 2013).

No entanto, para não se perderem, as informações constantes das ações que deixariam de existir no plano legal permaneceriam vinculadas ao cadastro das ações que seriam absorvidas, seja pela fusão, seja pela criação de nova ação em relação à programação inicial. Essa vinculação seria apenas no âmbito gerencial, por meio dos POs.

Para tanto, o PO passou a ser uma identificação orçamentária de caráter gerencial não constante da LOA, vinculada à ação orçamentária e com a finalidade de permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado que o do subtítulo/localizador de gasto.

Na prática, a utilização do PO possibilita que, mesmo com um orçamento primordialmente finalístico, os gestores possam acompanhar a execução físico-financeira num nível mais detalhado – o das ações-meio e seus produtos intermediários – que o constante na LOA. Nesse nível *gerencial*, o gestor tem maior autonomia na reorganização dos seus recursos, de maneira a maximizar a produção pública.

Para permitir esse acompanhamento, foram estabelecidos os seguintes atributos para o PO:

- código – identificação alfanumérica de quatro posições, criada automaticamente pelo Siop e modificável pelo usuário;
- título – texto que identifica o PO, de forma bastante resumida;
- caracterização – descrição detalhada do que será feito no âmbito do PO;

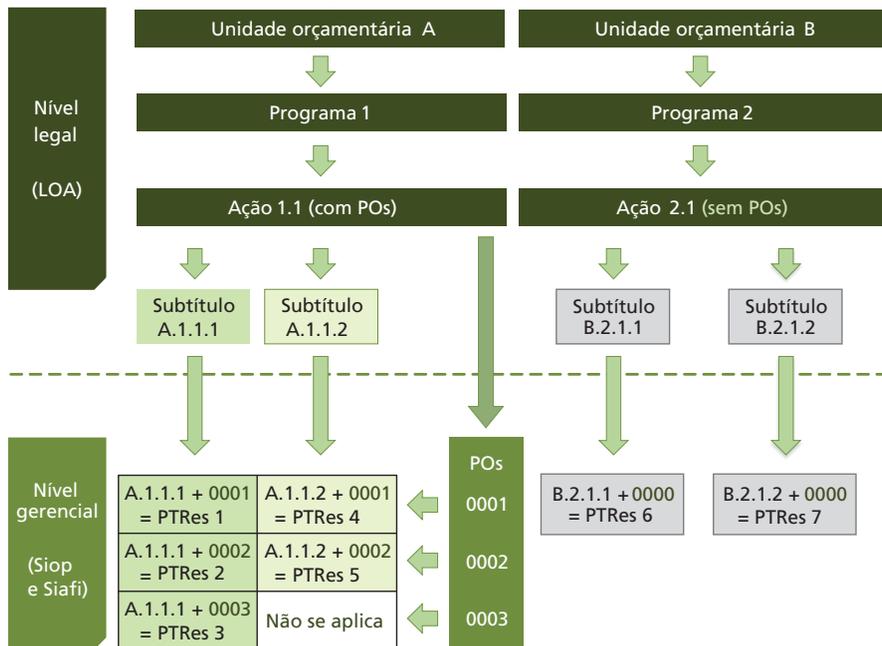
- produto intermediário – bem ou serviço gerado pelo PO;
- unidade de medida – padrão utilizado para mensurar o produto do PO;
- unidade responsável – unidade administrativa responsável pela execução do PO; e
- ações de origem – ações orçamentárias do exercício atual que são aglutinadas na ação do novo exercício, sob a forma do PO, sendo que é possível que um PO seja formado pela aglutinação de várias ações simultaneamente.

Assim, os POs passaram a ser vinculados a uma ação orçamentária, entendida como uma combinação de *esfera-unidade* com *orçamentária-função-subfunção-programa-ação*. Ou seja, variando qualquer um desses classificadores, o conjunto de POs também varia.

Em termos quantitativos, no entanto, os POs de uma ação são válidos quando associados aos seus subtítulos/localizadores de gasto. Ou seja, se uma ação possui POs vinculados, a captação da proposta orçamentária – física e financeira – ocorrerá no nível da associação subtítulo mais POs. A proposta de dotação para o subtítulo será, pois, a soma das propostas dos POs associados àquele subtítulo. A meta física do subtítulo será captada à parte, pois o produto do PO poderá ser diferente do produto da ação, impedindo o somatório. De fato, como a essência do PO está relacionada a ações-meio, o produto desses planos contribui para a formação ou geração do produto da ação.

A figura 2 mostra o vínculo entre ações, subtítulos e POs.

FIGURA 2  
Integração do PO com o orçamento



Elaboração dos autores.

Obs.: PTRes – Programa de Trabalho Resumido.

O quadro 1 apresenta, em termos práticos, o seguinte.

**QUADRO 1**  
**Utilização do PO na reestruturação da programação orçamentária do Ploa 2013**

Orçamento 2012			Proposta 2013		
Programa/ação	Produto	Unidade de medida	Programa/ação	Produto	Unidade de medida
2016: política para as mulheres – promoção da autonomia e enfrentamento à violência			2016: política para as mulheres – promoção da autonomia e enfrentamento à violência		
2C52: ampliação e consolidação da rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência	Serviço apoiado	Unidade	Ampliação do atendimento às mulheres em situação de violência	Atendimento realizado	Unidade
9812: capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres	Pessoa capacitada	Unidade			
8833: apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos das mulheres em situação de prisão	Iniciativa apoiada	Unidade			
8932: apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres	Iniciativa apoiada	Unidade			
			POs		
			Ampliação e consolidação da rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência Capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres Promoção dos direitos humanos às mulheres em situação de vulnerabilidade Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres		

Elaboração dos autores.

Por fim, em que pese a revisão primar por representar fielmente a produção pública desde o primeiro ano de aplicação, o aperfeiçoamento do novo modelo foi de difícil alcance. No entanto, a revisão periódica das ações é um *processo* de aperfeiçoamento contínuo em um esforço de aproximação do orçamento brasileiro à gestão por resultados.

Em síntese, o PO foi concebido para permitir que a produção pública intermediária pudesse continuar sendo acompanhada de forma gerencial, mesmo após ser absorvida por ações finalísticas. Observa-se, porém, que esse instrumento transcendeu ao objeto de sua criação. Considerando sua existência apenas em nível gerencial e a possibilidade de ser alterado ao longo do exercício sem que isso requeira autorização legislativa, o PO se mostrou ser um instrumento gerencial ainda mais abrangente, na medida em que permite que parte de uma ação ou de

ações orçamentárias diferentes pudesse ser identificada para determinada finalidade, dando maior grau de transparência e flexibilidade aos gestores e maximizando a execução orçamentária.

Em contrapartida, se a criação dos POs resolvia o problema dos produtos intermediários, ainda subsistiam algumas ações de difícil classificação, como as projetividades e as ações que identificavam insumos estratégicos, conforme veremos a seguir.

### 4.3 Projetividades

De acordo com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão:

b) projeto [é] 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 aperfeiçoamento da ação de governo; c) atividade [é] 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 (Brasil, 1999).

No entanto, observou-se que a questão temporal (operação contínua ou limitada no tempo), talvez por ser o quesito de mais fácil diferenciação, passou a ser preponderante para se identificar se uma ação se classificava como projeto ou atividade, ficando em segundo plano a característica produtiva da ação (manutenção ou expansão das ações de governo). Por isso, tornou-se usual os gestores, ao se depararem com ação de expansão com prazo indeterminado, classificarem-na como atividade, e ações de manutenção com horizonte temporal limitado serem classificadas como projeto. Informalmente, ações que padeciam desses vícios foram chamadas projetividades (projeto + atividade).

Assim, no bojo da revisão, buscou-se estabelecer um padrão metodológico que considerasse a característica produtiva como principal direcionador da tipificação da ação. Isto é: ações de expansão seriam classificadas como projetos, independentemente de não terem uma data prevista de término. Nesses casos, o responsável pela criação da ação deveria assumir o último ano do PPA corrente como substituto para o término previsto do projeto e como limitador do seu custo e meta física total.

O raciocínio inverso vale para atividades, que deveriam contemplar as ações destinadas à manutenção da produção pública, mesmo que isso ocorra apenas durante um período. Exemplo: em 2012, a ação de apoio ao fortalecimento da Política Nacional de Habitação, sob responsabilidade do Fundo Nacional de

Habitação de Interesse Social (FNHIS), era um projeto com término previsto para dezembro de 2015; em 2013, a ação teve seu tipo corrigido para atividade.

No entanto, convencionou-se que seriam classificadas como projetos as iniciativas inéditas de prazo determinado que constem de programações orçamentárias específicas em decorrência de importância social, política, econômica, cultural, ambiental etc. que lhes seja conferida, mesmo que à primeira vista não pareçam expandir a produção pública. Por exemplo, a Rio+20.

Retomando os conceitos de *atividades e projetos*, depreende-se que se trata de ações produtivas por excelência. É necessário reconhecer, no entanto, que existem dotações orçamentárias cuja finalidade não é a contraprestação direta na forma de produtos e serviços, conforme os casos que serão explicados a seguir.

#### 4.4 Ações de aquisição de insumos estratégicos

Todavia, em que pese o esforço para que todo o orçamento fosse apropriado em ações finalísticas, ou seja, mantendo apenas aquelas que entregam produtos e serviços para a sociedade ou para o Estado, verificou-se que nem todas as despesas são facilmente apropriáveis aos produtos e serviços produzidos. Há um conjunto de despesas estatais de difícil apropriação em ações finalísticas.

Assim, consentiu-se em manter algumas ações de característica não finalística em ações de meios ou de recursos compartilhados, ou seja, ações que representam um *pool* de recursos que serão utilizados para implementação de outras ações governamentais pelos órgãos.

Escolheu-se a ação padronizada 2000 – administração da unidade – para receber essas despesas, por constar nos orçamentos anteriores e pela aderência de seu título e seus atributos às despesas que nela estão agrupadas.

A ação 2000 poderia ser vinculada a qualquer unidade orçamentária de qualquer órgão, mas essa ocorrência estava sempre vinculada a um programa do tipo gestão de políticas públicas, ou seja, a um programa que não fosse “temático”. A ação 2000 não teria produto, mas poderia ter POs associados, com ou sem produtos.

No longo prazo, entretanto, especialmente com o aprimoramento da metodologia e do sistema de custos na administração pública federal, pretende-se que esses recursos sejam paulatinamente incorporados ou apropriados nas ações finalísticas, até sua completa absorção e consequente eliminação, permitindo que a sociedade possa ter noção mais exata do custo dos bens e serviços prestados pelo Estado.

Novamente, no conjunto de ações objeto de revisão, verificou-se que algumas delas, apesar de não preencherem os requisitos de ações finalísticas, retratavam importantes aquisições de insumos, cuja interrupção no fornecimento poderia

comprometer a produção de bens e serviços ou a expansão do fornecimento destes à sociedade ou ao Estado, passando a ser denominados insumos estratégicos. Por exemplo, formação de estoques públicos com produtos da agricultura familiar – aquisição do governo federal da agricultura familiar (AGF-AF) –, pagamento de pessoal ativo da União e combustíveis e lubrificantes de aviação.

Por esse motivo, optou-se por permitir a manutenção dessas ações, até que se possa identificar em que produtos e serviços finais esses insumos são aplicados e gradativamente ir incorporando esse grupo de ações nas finalísticas. Para tanto, criou-se uma marcação no Siop, chamada insumo estratégico.

#### 4.5 Operações especiais

Outro ponto controverso que precisava ser tratado é a delimitação das operações especiais. De acordo com a Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, operações especiais são “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” (Brasil, 1999).

Desde a sua instituição, a classificação de determinada ação como operação especial sofreu resistência, pois normalmente há um equívoco dos órgãos do sistema em enxergar de forma segregada a operação orçamentária a ser realizada em cada esfera de governo. Assim, órgãos tipicamente transferidos, considerando a competência legal a eles atribuída, relutavam em classificar suas ações como operações especiais.<sup>21</sup>

A neutralidade da atividade produtiva deve ser verificada no âmbito do orçamento de cada ente federativo. Assim, na revisão do cadastro de ações, tornou-se premente analisar em que nível estava sendo gerado o produto, se na esfera federal, estadual ou municipal.

Por exemplo: quando o governo federal faz uma transferência constitucional a estados e municípios, esse recurso, que no orçamento federal é uma operação especial, pode ser usado pelo ente receptor para gerar produção pública em seu âmbito, na forma de atividade(s) ou projeto(s). Assim, ainda que não haja produto no nível federal, o governo pode combinar com o ente subnacional uma medida de volume ou de carga de trabalho que sirva para dar transparência sobre o uso do recurso público transferido. A esse atributo deu-se o nome de *item de mensuração*, substituindo o termo produto da ação. Esse pequeno ajuste visa diferenciar a produção efetivamente ocorrida no âmbito do orçamento federal,

---

21. A neutralidade orçamentária é de extrema importância para que a sociedade possa acompanhar as entregas públicas. Por exemplo, se a União fomenta a construção pelos municípios de 100 mil moradias, no orçamento federal deverá aparecer a transferência; e no municipal, a construção das moradias, sob pena de haver a multiplicação de produtos. No caso em específico, na União haverá uma operação especial; e no município, um projeto. A neutralidade deveria estar classificada corretamente em todos os classificadores.

estadual ou municipal, e cuja execução física (ou entrega) é objeto de avaliação constante por parte dos órgãos de controle.

Ainda sobre operações especiais, vale lembrar que uma atividade ou projeto com execução descentralizada não pode ser confundida(o) e, com isso, ter seu tipo alterado para operação especial. Se a União tem uma atribuição legal que é exclusiva ou compartilhada com os entes subnacionais, e apenas descentraliza recursos orçamentários para que aquele ente execute a atividade ou o projeto em seu nome – ou seja, delega à produção –, essa ação continua sendo atividade ou projeto com forma de implementação descentralizada, e não uma operação especial.

#### 4.6 Alteração de atributos-chave das ações

Até o final do exercício 2011 havia pelo menos duas interpretações no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) quanto à possibilidade de atualização dos atributos descrição e finalidade das ações ao longo do exercício de execução orçamentária.

Ambas as interpretações estão relacionadas ao art. 17 da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, que trata da aplicação do princípio da publicidade ao processo orçamentário. Nele está previsto o seguinte:

§ 1º Serão divulgados na internet:

I – pelo Poder Executivo:

(...)

i) até o 60º (sexagésimo) dia após a publicação da Lei Orçamentária de 2012, cadastro de ações contendo, no mínimo, o código, a descrição e a finalidade de cada uma das ações constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;

(...)

§ 5º O cadastro de ações de que tratam a alínea “i” do inciso I do § 1º e o § 4º deste artigo será atualizado, quando necessário, desde que o código, a descrição e a finalidade da ação se mantenham de acordo com a Lei Orçamentária Anual (Brasil, 2011).

A primeira interpretação entendia que o § 5º permitiria ajustes somente nos atributos das ações que não o código, a descrição e a finalidade, pois a alteração de qualquer um destes últimos criaria uma incompatibilidade com a LOA devido ao cadastro ter sido publicado mediante o comando do § 1º, inciso I, alínea i.

A segunda interpretação, no entanto, entendia que qualquer atributo do cadastro da ação poderia ser atualizado, desde que essa alteração não divergisse das informações constantes na LOA, ou seja, estivesse em “conformidade” com os atributos (qualitativos) que acompanham cada ação constante nos volumes III, IV e V dessa lei.

Para dirimir quaisquer dúvidas, a Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, em seu art. 112, passou a tratar a publicidade e a atualização do cadastro de ações da seguinte forma.

§ 1º Serão divulgados na internet:

I – pelo Poder Executivo:

(...)

h) até o sexagésimo dia após a publicação da Lei Orçamentária de 2013, cadastro de ações contendo, no mínimo, o código, o título e a descrição de cada uma das ações constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, que poderão ser atualizados, quando necessário, *desde que as alterações não ampliem ou restrinjam a finalidade da ação, consubstanciada no seu título constante da referida lei* (Brasil, 2012, grifo nosso).

Essa determinação legal implica maior cuidado com o título da ação, pois ele assume importância capital em verificar se os ajustes de seus atributos provocam ou não sua descaracterização. Em outras palavras, o título não poderia conter sentença genérica que permitisse executar qualquer despesa. Também não poderia expressar apenas um nome fantasia, mas poderia trazê-lo entre parênteses ou ao final da sentença, separado por um travessão. Assim, a ação aprovada pelo Congresso Nacional não pode se transformar em outra pelo simples ajuste de atributos.

Outro problema identificado nos exercícios anteriores foi o preenchimento dos campos descrição e finalidade.

O objetivo desses campos era definir: i) a descrição (*o que a ação faz ou o que é feito no âmbito da ação*); e ii) a finalidade (*para que a ação existe ou para que é feito tudo aquilo que está expresso na descrição da ação*).

Ao se analisar o cadastro do Ploa 2012, ficou evidente que havia impropriedades no preenchimento desses campos. Ou seja, havia uma mescla nos campos finalidade e descrição, ou até cópia das mesmas informações nos dois campos, com variações de redação ou conteúdos trocados.

Para sanar essas desconformidades, decidiu-se o que se segue.

- 1) O atributo descrição absorveria o campo finalidade, passando a trazer as duas informações – o que a ação faz e para que o faz.
- 2) A descrição, assim como os demais atributos do cadastro da ação, poderia ser alterada a qualquer tempo ao longo do exercício de execução da ação, desde que seu conteúdo não descaracterize a ação, ou seja, mantenha-se coerente com o motivo de sua existência e, conseqüentemente, compatível com os demais atributos publicados nos volumes de detalhamento de dotações da LOA.

#### 4.7 Regionalização do gasto

Outro aspecto significativo para a gestão por resultados é o planejamento da ação pública orientado ao território, principalmente num país de dimensões continentais como o Brasil. A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas, além de evidenciar a focalização e facilitar a aferição dos impactos da intervenção governamental.

No orçamento federal, a regionalização está expressa nos subtítulos ou localizadores de gasto das ações orçamentárias, que representam o menor nível legal da programação qualitativa da despesa.

As recomendações desenvolvidas no quadro 2 buscam tornar mais claros os critérios de regionalização.

**QUADRO 2**  
**Critérios para regionalização das ações no Ploa 2013**

Tipo de ação	Regionalização recomendada
Projeto	Localização (de preferência, município) onde ocorrerá a construção, no caso de obra física, como obras de engenharia; nos demais casos, o local onde o projeto será desenvolvido
Atividade	Localização dos beneficiários/público-alvo da ação, o que for mais específico – normalmente são os beneficiários (observação: para 2013, beneficiários tornaram-se um novo atributo no cadastro das ações, justamente para dar mais clareza quanto à sua localização)
Operação especial	Localização do recebedor dos recursos previstos na transferência, compensação, contribuição etc., sempre que for possível identificá-lo

Elaboração dos autores.

A identificação dos subtítulos/localizadores é feita por um código numérico de quatro posições – que até 2012 seguia um padrão próprio e cujas faixas foram aprimoradas para 2013 e passaram a adotar localizadores padronizados para estados e municípios e recortes geográficos.

Com a codificação prévia de municípios e de recortes geográficos, pretendeu-se dotar de maior consistência as consultas de informações orçamentárias em base territorial. Em outros termos: até 2012, um município como Belo Horizonte poderia receber o código de localizador 0101 numa ação orçamentária e 0127 em outra, sem que houvesse uma unicidade para pesquisa; com a padronização, Belo Horizonte figurará sempre com o código 2408, facilitando as consultas, com um enorme ganho na transparência das informações orçamentárias.

Exceções à padronização poderiam ocorrer, mas mesmo a elas foi dado um tratamento informacional, com a criação de um código em uma faixa não padronizada, ou seja, entre 6.500 e 9.999. Adicionalmente, o Siop grava o código do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para macrorregiões, estados e municípios em todos os registros que fizerem menção a esses recortes, tenham sido eles criados na fase de elaboração da proposta do Executivo ou durante os ajustes do Legislativo.

Também foi criado novo campo no cadastro de ações intitulado complemento. Esse campo foi criado especialmente para que localizações específicas (por exemplo, inframunicipais) sejam identificadas sem prejuízo da codificação padronizada – casos frequentes até 2012.

Por fim, é notório que algumas ações orçamentárias têm uma singular dificuldade em serem planejadas sob a perspectiva territorial antes do início de sua execução, principalmente considerando-se sua estratégia de implementação. Trata-se de ações que dependem da adesão prévia de entes subnacionais a editais ou processos seletivos que, para serem organizados, já se utilizam de dotação da própria ação. Essa forma de implementação faz com que qualquer previsão de recursos circunscrita a um espaço geográfico mais focalizado se revele imprecisa e irrealista.

Para identificar esses casos, foi criado mais um atributo no cadastro de ações: regionalizar na execução? Assinalando-o, será adotada uma regionalização mais genérica – por exemplo, nacional – durante a fase de elaboração da proposta orçamentária, a qual será corretamente identificada durante a execução – por exemplo, na região X ou no estado Y –, na medida em que o órgão responsável estiver registrando o andamento físico da ação no módulo de acompanhamento do Siop.

## 5 CONCLUSÃO

O processo orçamentário brasileiro, principalmente a partir da CF/1988, tem sido objeto de micro e macrorreformas, em uma contínua busca por tornar as peças orçamentárias mais integradas, focalizadas em resultado e transparentes.

Traço marcante do orçamento brasileiro é o excessivo detalhamento, que, por um lado, assegura uma enorme gama de informações previamente explicitadas nas peças orçamentárias e, por outro, resulta em enorme rigidez na execução da programação.

Na revisão de 2013, tornou-se premente promover o aprimoramento do modelo vigente, movimentando-o na direção de um orçamento mais gerencial e transparente, que demonstrasse de fato os bens e serviços prestados à sociedade brasileira.

A criação dos POs de caráter gerencial, a especificação dos tipos de operações especiais, da possibilidade de se permanecer com ações marcadas como

de insumos estratégicos, a padronização de localizadores municipais e recortes geográficos comumente aceitos, a possibilidade de regionalização de determinada despesa na fase de sua execução, enfim, todos os ajustes propostos pelo Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para 2013 tiveram um alvo bem definido: a aproximação gradativa da peça orçamentária brasileira a um orçamento por resultados.

Como esse instrumento, pleitos antigos de acompanhamento de temas específicos e transversais, como agenda da primeira infância, igualdade de gênero, entre outros, podem ser monitorados pelos diversos atores, bastando que os órgãos e as unidades orçamentárias explicitem essas agendas em POs específicos.

Cabe destacar que, até 2012, a identificação e o acompanhamento dos projetos prioritários acompanhados de perto pela Presidência da República eram feitos por meio dos planos internos lançados no Siafi, que ocorriam apenas no momento da execução orçamentária. O advento dos POs, além de liberar os planos internos para seus fins originais de gestão, ampliou o acompanhamento das prioridades para todo o ciclo de vida das ações de governo: do planejamento (orçamentário) ao término da execução.

Olhando para o exercício de 2020, quando foi decretado o estado de calamidade pública em função da pandemia da covid-19, percebe-se que a utilização de ação padronizada atrelada a POs específicos permitiu o monitoramento de todas as despesas destinadas ao enfrentamento da doença, nos termos do Decreto nº 10.360/2020 e da Instrução Normativa SOF/Ministério da Economia nº 41, de 29 de maio de 2020. Essas medidas detalham como seriam identificadas as referidas dotações no Siop, bem como a disponibilização de dados para consulta pública no Painel do Orçamento Federal, sistemática essa ainda utilizada no exercício de 2021, o que demonstra que os POs alcançaram um propósito além do originalmente previsto na revisão de 2013, revelando que as mudanças metodológicas sofrem aprimoramento contínuo, que podem derivar para o atendimento de outras necessidades intrínsecas ao processo.

Os avanços são, portanto, indiscutíveis. Entretanto, cumpre reconhecer o que se segue.

- 1) Comunicar bem quaisquer mudanças e saber lidar com as expectativas e reações das partes interessadas é essencial e faz parte do processo de aprimoramento em qualquer área, especialmente na orçamentária. Em seus primeiros meses, a microrreforma de 2012 provocou mais reações adversas e suspeitas, quanto ao seu real teor, que entendimento e consenso sobre os seus potenciais benefícios. Nesse sentido, foram

emblemáticas as legítimas interpelações de órgãos do Poder Legislativo<sup>22</sup> e de alguns do Poder Executivo, bem como de organizações da sociedade civil acerca dos reais objetivos da mudança.<sup>23</sup>

- 2) POs não são uma panaceia. Mesmo melhorando a capacidade de planejar, executar e avaliar políticas públicas de forma ao mesmo tempo mais detalhada e gerencial, na realidade sempre haverá despesas que atendem simultaneamente a mais de uma agenda, e tal sobreposição nem mesmo os POs são capazes de resolver isoladamente. Um exemplo: um gasto alocado a um PO de uma ação de saúde pode atender ao mesmo tempo a políticas afirmativas de igualdade racial e de gênero. Então, a que agenda alocar esse PO, sendo que sua universalidade atende a ambas?

Em outros termos, sempre haverá espaços para melhoria.

A necessidade de sucessivos aprimoramentos sugere que unir os vértices da flexibilidade, da transparência e dos resultados num triângulo perfeito não é tarefa trivial. Aqui, nos permitimos uma rápida digressão, traçando uma analogia com a tripla restrição do universo do gerenciamento de projetos (figura 3).

FIGURA 3

**Equilíbrio orçamentário das funções de planejamento, gestão e controle**



Elaboração dos autores.

Se esticarmos ou relaxarmos qualquer um dos seus vértices, o equilíbrio da tríade – a qualidade do projeto – se modifica, podendo, no limite, se desfigurar substancialmente. Extrapolando para a estrutura orçamentária brasileira e as dimensões que ora discutimos, o fenômeno se repete, pois se carregarmos no atributo da flexibilidade, comprometemos os esforços de planejamento; se cuidarmos

22. Nota Técnica nº 13/2012 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://bityli.com/ZdfKWd>>.

23. Carta aberta pela democratização e transparência do orçamento público. Disponível em: <<https://bit.ly/3eDdhyt>>.

apenas da transparência, no sentido extremo do controle, sufocamos ainda mais a gestão; e se focarmos os resultados, a princípio, se cogitaria que esse é o foco e que não há problema em dispender todos os esforços possíveis, mas essa resposta não é tão simples, uma vez que vivemos em uma economia imperfeita, com conjuntura de recursos finitos e progressivamente escassos.

O que se quer demonstrar é que: i) a qualidade da peça orçamentária é multidimensional; ii) a conjuntura sociocultural, política, econômica exerce pressão contínua sobre os vértices desse polígono; e iii) cabe ao órgão central do SPOF lançar mão das melhores técnicas para mantê-lo em harmonia, em equilíbrio. A microrreforma de 2012 foi um exemplo autêntico desses esforços, e se soma às demais reformas orçamentárias promovidas a partir da CF/1988.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 27 mar. 1967.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 10 jul. 1989.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 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. **Diário Oficial da União**, 15 abr. 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 15 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1, 17 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Manual técnico de orçamento**: MTO 2013. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; SOF, 2013.

SILVA, J. A. da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1, 5 maio 2000.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Ações orçamentárias 2013**. Brasília: Coff; CD, 2012. (Nota Técnica, n. 13).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.360, de 21 de maio de 2020. Dispõe sobre a forma de identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 22 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 41, de 29 de maio de 2020. Dispõe sobre orientações técnicas para a identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, e de seus efeitos sociais e econômicos, de que trata o Decreto nº 10.360, de 21 de maio de 2020. **Diário Oficial da União**, p. 28, 12 jul. 2020.