

O orçamento público: algumas considerações conceituais e suas implicações para o financiamento da educação.

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
UFMS/CEUD/DED-UNICAMP/FE/DASE

1. O planejamento: elemento sintetizador de uma concepção de Estado.

O propósito deste trabalho é traçar aproximações entre os conceitos que norteiam a legislação orçamentária vigente no Brasil e, até que ponto, através da execução dos orçamentos, tais conceitos são observados dando consistência e transparência tanto em uma concepção de, quanto na operacionalização das finanças públicas.

Neste sentido vale o resgate histórico da elaboração pelo Estado do esforço de padronizar suas receitas e suas despesas para viabilizar suas ações, entendendo estas enquanto construção de um padrão de financiamento do mesmo.

Nesta perspectiva conforme Giacomoni (1996:53), em 1932 o governo brasileiro na tentativa de consolidar a dívida externa encontrou sérias dificuldades na organização de suas finanças devido às diferenças adotadas para uma mesma linguagem como a de nomenclaturas, títulos, além de falhas nos instrumentos contábeis em uso. Feito um levantamento da situação concluiu-se que:

O quadro que acabava de ser visto não podia ser mais impressionante, nem podia haver para o governo mais chocante revelação: as finanças públicas sem contabilidade, sem estatísticas; os balanços, fictícios; e os orçamentos elaborados arbitrariamente sobre cálculos, que eram simples conjeturas. Daí o arbítrio tributário; a confusão fiscal; a injustiça na arrecadação e até o crime no emprego dos dinheiros públicos. O Código dos Interventores, refletindo este ambiente, determinou a padronização dos orçamentos dos Estados e Municípios. A lei, entretanto, não pôde ser cumprida. Faltava o conhecimento técnico generalizado para que se enfrentasse um problema tão sério.¹

¹ Trecho do documento elaborado pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças como subsídio às discussões da 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários. Ver anais da 1ª Conferência... Rio de Janeiro, Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, 1940. P. 42. *Apud* James **GIACOMONI**, p. 53.

Em outros termos iniciava-se nesse período histórico uma redefinição do padrão de acúmulo e cobertura do Estado brasileiro, cujas relações entre este, a economia e a sociedade, exigiam novas abordagens do processo de controle de suas proposições e ações.

Segundo Ianni (1991), é o momento que caracterizaria a substituição do Estado oligárquico pelo Estado burguês, não de maneira liquidante mas, em forma de derrota.

Assim,

Isto significa que o poder público passou a funcionar - mais adequadamente - segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo subsistema brasileiro do capitalismo. Assim, os governantes passaram a reformular as condições de funcionamento do mercado de fatores de produção (ou forças produtivas), bem como as relações internas de produção, e as relações entre a economia nacional e internacional. [...] a partir de 1930 [...] de modo formal, sob a responsabilidade do Estado, as condições e os limites básicos de funcionamento do mercado de força de trabalho (Ianni, 1991:26).

Nessa nova forma de relação entre estado, economia e sociedade, começaria a ser engendrado uma maneira também nova de instrumentalizar as proposições/ações do Estado: o planejamento. Ianni (1991) ressalta que esta atividade não se dá inicialmente de forma articulada, pré-concebida, mas da necessidade que o governo tinha de responder às exigências, pressões e demandas por parte dos setores econômicos e sociais. Isto posto,

[...] nos anos de 1930-45, o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos. [...] promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates, em nível oficial e oficioso, sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais e tecnológicos e outros. As medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional.

Tratava-se de estudar, coordenar proteger, disciplinar, reorientar e incentivar todas as atividades produtivas em geral. [...] pretendia-se, também, estabelecer novos padrões e valores, ou reafirmar os padrões e valores específicos das relações e instituições de tipo capitalista [...].

É muito provável que a técnica do planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, tenha começado a ser incorporada pelo poder

público, no Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial. [...] foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes como técnica ‘mais racional’ de organização das informações, análise de problemas, tomadas de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras (1991:34 e 54).

A partir de então com maior ou menor ênfase, o Estado tem se utilizado do planejamento, e este tem refletido a regulação entre Estado, economia e sociedade. Assim, a idéia de planejamento no Brasil sempre esteve associada à intervenção estatal como forma de viabilizar a industrialização enquanto medida de desenvolvimento.

Para tanto, o modelo de Estado, o sistema de produção, a correlação de forças entre as classes sociais, concorrerem definindo as diretrizes, metas, objetivos e determinariam a execução do planejamento.

Se no período de 1930-45, as políticas econômicas do Governo Vargas contém a gênese do planejamento no Brasil, e no Governo de Kubitschek se implanta o Programa de Metas, o substancial é a compreensão de que:

[...] o que distinguiria as políticas econômicas dos Governos Getúlio Vargas (1951-54) e Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-60) seria o seguinte: teria havido uma transição (casual ou deliberada, conforme o nível em que se desenvolve a análise) de uma política destinada a criar um sistema capitalista nacional para uma política orientada para o desenvolvimento econômico dependente ou associado (Ianni, 1991:159).

É no período subsequente (1963-65) que surge segundo este autor,

[...] o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos os formulados até então pelos diversos governos no Brasil. Em comparação com os planos, programas, comissões, institutos, departamentos e superintendências criados pelos governos anteriores, o Plano Trienal correspondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica.

[...] o Plano Trienal não pôde ser executado porque então se aprofundava com rapidez o divórcio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O Legislativo, por um lado, estava muito mais comprometido com a sociedade agrária; isto é, com a economia primária exportadora. [...] tendia a possuir uma

visão muito mais retórica e fragmentária dos problemas econômicos, monetários, cambiais e fiscais do País. O Executivo, por seu lado, estava muito mais comprometido com a sociedade industrial e financeira (Ianni, 1991:218).

Ainda conforme Ianni, depois do golpe de Estado de 1964, os governos instalados de 1964-85 “adotaram diretrizes econômicas do mesmo gênero”. Assim:

A reformulação das instituições, normas, técnicas e objetivos relacionados com os mercados de capital e força de trabalho foi orientado nos termos dos seguintes planos governamentais: Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976); Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70), Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-1972) e os I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1985) (1991:230).

Goldenstein procurando resgatar a discussão de pontos “esquecidos” no atual debate brasileiro sobre a acumulação do Estado, propõe como um dos eixos a ser revisitado, a do padrão de financiamento do Estado brasileiro por que:

[...] à confusão entre padrão de financiamento e sistema financeiro, que tem levado à ilusão de que basta uma reforma no último para a retomada das condições de financiamento da economia. (p.21)

Um padrão de financiamento é definido pela forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista. Depende, [...] de como se dá a articulação do conjunto de agentes responsáveis pela mobilização dos fundos.

[...] resulta [...] das relações de poder existentes entre o Estado e o setor privado nacional, o Estado e o resto do mundo, o setor privado nacional com o resto do mundo, e entre os diferentes segmentos do setor privado entre si – setores produtivo, bancário e agrário –, além das relações entre estes três agentes – Estado, capital nacional e capital internacional – e os diferentes segmentos da classe trabalhadora (Goldenstein, 1994: 21 e 58).

No *continuum* desta discussão sobre o padrão de financiamento do Estado brasileiro, a autora se detém no II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – argumentando que:

[...] fica cada vez mais clara a importância do II PND na história econômica brasileira. Diferentemente de outros inúmeros planos, implementados com mais ou menos 'eficiência' e/ou sucesso, este destaca-se com uma força que, na nossa história, só é igualável ao Plano de Metas [...].

Esta importância decorre não só do teor de suas propostas, como do momento em que foram apresentadas, dos caminhos e descaminhos percorridos, dos instrumentos utilizados na tentativa de sua implementação, assim como do seu sucesso e, ao mesmo tempo, contraditoriamente, do seu fracasso. O Brasil de hoje é resultado das decisões tomadas no II PND.

O II PND marcou o Brasil de forma indelével, obrigando qualquer análise que pretenda compreender os passos que levaram o Brasil à maior crise de sua história a destrinchá-lo. Ele levou ao limite da ruptura a utilização de um determinado padrão de financiamento. (Goldenstein, 1994:76).

Mais recentemente, com a retomada da democratização do País marcada principalmente pela primeira eleição para Presidente da República após vinte anos sem este exercício, vários planos econômicos tem se sucedido, articulando-se, por parte da política econômica, as possibilidades e limites de regulação do Estado, através de seu padrão de financiamento.

Mas trabalhando de uma forma mais ampla a problemática do padrão de financiamento do estado, qual seja, a do *Welfare State* dos grandes países industrializados e ressaltando que o autor define o Brasil como um Estado do bem-estar incompleto, truncado, todavia quando as categorias econômicas de análise tem a mesma definição na hegemonia capitalista, tais como déficit público, crise fiscal, inflação entre outras, Oliveira sinaliza:

O padrão de financiamento público do Estado-Providência é o responsável pelo continuado déficit público nos grandes países industrializados. É este padrão que está em crise, e o termo 'padrão de financiamento público' é preferível aos termos utilizados no debate, tais como 'estatização' e 'intervenção estatal'. O primeiro destes últimos leva a supor que a propriedade é crescentemente estatal, o que está muito longe do real, e o segundo induz a pensar-se numa intervenção de fora para dentro, escamoteando o lugar

estrutural e insubstituível dos fundos públicos na articulação dos vetores da expansão econômica (Oliveira, 1996:88).

Na intersecção entre Estado, economia e sociedade, o planejamento vai dar o caráter concreto por onde se legitima a regulação do padrão de financiamento, operacionalizando com seus instrumentos de ação o modelo de intervenção pretendido e seus desdobramentos nos vários campos da sociedade.

Nessa perspectiva, o planejamento global para toda a sociedade vai se estender por setores, dentre os quais a educação. Esta, seria entendida como um setor primordial para se alcançar e alavancar o desenvolvimento econômico necessário ao País.

Por isso, a educação na concepção dos planejamentos oficiais é considerada como fator de equalização social e de geradora de oportunidades para o mercado de trabalho e de consumo. A alavancagem para o desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos como o nosso entretanto, tem demonstrado que desenvolvimento econômico não é simultâneo ao desenvolvimento social.

Ilustrando a equação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, o Brasil na década de 90 apresenta os seguintes termos na tabela proposta por Minto e Muranaka (1995:60), comparando os países pelo PNB *per capita*, classificados como semelhante, muito maior e muito menor.

Tabela 1
Indicadores básicos

País	PNB <i>per capita</i> (US\$) – 1994	TMM5*	Analfabetismo adultos % - 1995		Distribuição % de renda (final dos anos 80 e início dos 90)		
			Mulher	Homem	A=20% pobres	+ B=20% ricos	+ B/A
Brasil	2.970	56	17	17	2,1	67,5	32
Africa do Sul	3.040	50	18	18	3,3	63,3	19
Chile	3.520	12	5	5	3,5	61,0	17
Suiça	37.930	6	B	B	5,2	44,6	9
Japão	34.630	4	B	B	8,7	37,5	4
Dinamarca	27.970	6	B	B	5,4	38,6	7
Noruega	26.390	5	B	B	6,2	36,7	6
EUA	25.880	8	B	B	4,7	41,9	9

Ruanda	80	(1980) 128	48	30	4,2	39,1	9
Tanzânia	140	84	43	21	6,9	45,5	7

b* Segundo a UNESCO, o analfabetismo é inferior a 5%.

Fonte: modelo de tabela extraído de Minto e Muranaka com dados atualizados e ampliados para o presente trabalho retirados do Relatório sobre o desenvolvimento mundial – Do Plano ao Mercado, Banco Mundial, 1996.

Como vemos, o Brasil é um país que constrói relações demasiadamente díspares. Embora tenha uma economia classificada pelos organismos internacionais como a oitava mais desenvolvida do mundo, é também o último em distribuição de renda ao lado de alta taxa de mortalidade infantil e de analfabetismo.

Com o esgotamento do modelo de padrão de financiamento do Estado calcado na tríade capital nacional, Estado e capital internacional, cujos planejamentos sintetizaram esta lógica, o Brasil adentra os anos 90 via seus governantes, dando ênfase aos estrangulamentos econômicos e sociais, tais como crise de governabilidade, inflação alta, déficit público, crise fiscal, equilíbrio da balança de pagamentos, geração de divisas, reforma constitucional, entre outros, em cuja esteira os planejamentos deveriam agora se readequar como se estes fossem os únicos responsáveis por metas não atingidas.

Assim sendo, para dar cabo dessa realidade um plano de estabilização monetária é alçado à substituição do planejamento e considerado pelo Governo e sua equipe econômica como uma forma mais elaborada de planejar os campos econômico e social para o conjunto dos brasileiros, quando o capital especulativo substitui o capital produtivo. Este tratamento coloca o Brasil em mais uma posição de destaque, o desemprego.

Diante disso soterram-se no início dos anos noventa, as orientações que perpassaram e consolidaram os planejamentos econômicos e seus desdobramentos setoriais em termos conceituais e instrumentais, pois estes entraram em desuso. Apela-se agora para uma mudança de eixo conceitual que sugere:

A grande crítica que se faz ao planejamento tradicional é o fato dele ser simplesmente normativo, não sendo capaz de enfrentar uma realidade social criativa, nem tratar eficazmente com a incerteza de que se reveste o futuro.

[...] O diagnóstico tradicional não comporta visões e ações diferentes por parte dos diversos atores, pois traz uma única explicação, com caráter de verdade ou

norma. Muitas vezes cai-se no ridículo de se propor ‘a troca do povo’ que não colabora [...] as ações racionais propostas pelo governante, como foi insinuado, mais de uma vez, pela primeira equipe econômica do governo Collor. [...] O planejamento estratégico situacional foi pensado para responder às necessidades do governante. [...] Ele não é um plano econômico, um plano de metas, ele é o planejamento da ação de governo (Barelli & Troyano, 1991:19-20).

A versão do planejamento centralizado, globalizante, é substituída por uma abordagem descentralizada, de parcerias, portanto mais localizada, mais comunitária, isto no sentido de co-responsabilidade com os diversos atores – agora não mais somente a cargo de técnicos especializados - envolvidos na busca de caracterizar os cenários a serem tratados. Assim,

O projeto de governo (o que fazer) tem de ser contraposto com a governabilidade sobre o sistema (a dificuldade para fazer) e a capacidade de governo (eficácia para fazer).

[...]necessário desenhar criativamente operações e ações que levem em conta a escassez dos recursos (econômicos, políticos, organizativos e cognitivos), identificando claramente os produtos e os resultados esperados que alterem a situação inicial da situação desejada (Alves & Lima, 1991:26).

Em que pese a mudança de eixo conceitual ocorrido na concepção de planejamento, sua influência parece ainda não ter chegado à elaboração e execução do orçamento público, embora este seja sua peça fundamental de execução. Veremos adiante que no caso dos orçamentos públicos, suas possibilidades e limites estão muito mais demarcadas pela rigidez temporal da legislação como também pelos vícios oriundos da debilidade da fiscalização administrativa e social que historicamente o Brasil vem construindo.

2. Orçamento: instrumento econômico, contábil e político?

Os procedimentos e normas orçamentários, assim como os balanços de contas de governo vigentes até então, estão regulamentados pela Lei 4.320/64 que adotou o modelo único orçamentário para os três níveis de governo, ou seja, os orçamentos padronizados.

Entre as alterações de normas que esta Lei sofreu estão as seguintes: Lei nº 4.489, de 24/11/64; DFE nº 1.347, de 21/05/70; Lei nº 6.397, de 10/12/79 e Decreto-Lei nº 1.939, de 21/05/82.

Em termos de padronização, este modelo teve corte pois,

através do Decreto-lei nº 1.875 (15/7) que facultou aos Municípios com população residente inferior a 50 mil habitantes elaborarem seus orçamentos de forma simplificada, [...] sem a utilização do critério funcional-programático. Em 1988, a padronização foi reestabelecida através da revogação do Decreto-lei nº 1.875, pela Lei nº 7.675 (4/10), que atribui, ao Tribunal de Contas da União, a fiscalização da aplicação, pelos Estados, e Municípios, dos recursos transferidos pela União (Giacomoni, 1996:55).

Em 1993 nova modificação é introduzida pela Lei nº 8.666, cuja alteração fundamental é aprovar licitações somente se previstas no orçamento.

2.1. Os princípios orçamentários instituídos pela Legislação: da normatização à prática.

Os orçamentos são elaborados obedecendo princípios contidos em lei, mas, como ressalta Giacomoni (1996:65-6), antes de mais nada, esses princípios são categorias de análise historicamente construídas nas sociedades. No caso brasileiro conforme este autor, os princípios² mais utilizados nas confecções do orçamento público são:

*Princípio da unidade*³ – que deveria reunir em um único total todas as receitas do Estado de um lado, e todas as despesas, de outro. Esta forma, considerada como tradicional, mais tarde é substituída pelo princípio da totalidade – que a despeito do conceito -, possibilitava a coexistência de múltiplos orçamentos, mas devendo ser consolidados para uma visão do conjunto geral das finanças públicas.

A bibliografia existente no Brasil sobre orçamentos, bem como suas análises, apontam que este foi um dos princípios mais desrespeitados em nosso País. Em consequência da ruptura do padrão de financiamento do Estado convertida em crise econômica-financeira que historicamente o vem dilapidando, este princípio foi desconsiderado inúmeras vezes como instrumento para arranjar e rearranjar as contas públicas.

² Os princípios conceituais orçamentários apresentados neste trabalho todos foram extraídos de James GIACOMONI, Orçamento público.

³ Embora Giacomoni ressalte os vários princípios utilizados na confecção do orçamento, o texto da Lei 4.320/64 é clara em seu Artigo 2º, que diz: “A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

O exemplo clássico do não cumprimento deste princípio se dá quando os orçamentos do Estado brasileiro, na década de 70 até metade da de 80, são divididos em três, a saber: orçamento monetário, orçamento fiscal e o orçamento das estatais.

Giacomoni traz uma citação do ex-ministro Mário H. Simonsen que é sintomática:

O atual sistema de orçamentos múltiplos, o fiscal, o monetário e o das estatais, é um convite à despesa e ao déficit. [...] nos dois últimos anos é possível criar despesas sem empenho prévio de receitas e sem autorização do Congresso Nacional (Giacomoni, 1996:67).

Para Goldenstein todavia,

O sistema financeiro, moldado pelo PAEG, foi fundamental para este esquema de acumulação, porém não o define. Ele ‘serve’ ao padrão de financiamento, reforçando suas características básicas ao intermediar a liquidez que, vinda de fora, foi distribuída aos mais diferentes setores, referendando a relação básica existente entre os vários segmentos do capital privado nacional, o capital internacional e o Estado. A distribuição não só foi farta, como muitas vezes subsidiada e até mesmo gratuita, com o custo sendo bancado pelo Estado, numa conta que só ficaria transparente muitos anos depois (1994:88-9).

Aqui, a autora está se referindo a “conta de movimento” que segundo Oliveira,

Para registrar as operações entre o Banco Central e o Banco do Brasil seria criada uma ‘conta de movimento’ que não aparecia no Balanço Consolidado das Autoridades Monetárias, e que permitia que as emissões de moeda ocorressem de forma automática sempre que surgissem desequilíbrios de caixa do Banco do Brasil. A montagem dessa estrutura de um Banco Central misto traria sérias dificuldades para a execução da política monetária, como mais tarde seria reconhecido (1995:77).

Na análise de Guardia,

O Banco do Brasil acessava os recursos do Banco Central de forma automática e sem limites por meio da Conta Movimento, além de, assim como o Banco Central, realizar operações de responsabilidade do Tesouro sem a correspondente transferência de recursos do OGU. Esse intrincado jogo de contas significa que os desequilíbrios decorrentes da execução dos fundos,

programas e contas fiscais, eram, em última instância, girados contra o Banco Central, cuja contrapartida era feita pela emissão primária de moeda ou pela expansão da dívida mobiliária federal (1997:266).

Em 1985, com o advento da Nova República, segundo Guardia, inicia-se o processo de reordenamento dos orçamentos, sendo normatizados pela Constituição Federal de 1988. Entramos novamente na fase dos orçamentos padronizados e unificados, tenta-se portanto, reestabelecer o princípio.

Um outro princípio usual nos orçamentos brasileiros é o da *universalidade* que garantiria:

- a) conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de atendê-las.

Mas a estrutura montada no caso brasileiro das finanças públicas, impedia a observância desse princípio:

A capacidade do governo para controlar as contas federais era ainda agravada pela flexibilidade conferida ao Banco Central na gestão da dívida mobiliária federal. [...] Ademais, devido à falta de transparência, associada ao registro das operações com a dívida, sua utilização para efeito de política monetária não podia ser diferenciada de sua utilização como um instrumento de financiamento do Tesouro Nacional (Guardia, 1997:266).

Princípio do Orçamento Bruto, onde deveria constar todas as parcelas de receitas e despesas sem qualquer dedução. Este princípio está na forma de complementaridade ao princípio da universalidade. Respeitado este princípio, as transferências intergovernamentais deveriam aparecer no orçamento da União enquanto estimativas do total das retenções, e na despesa o mesmo volume como transferências para as unidades subnacionais.

As transferências de recursos entre as unidades federativas segundo Barrera e Roarelli (1995) podem ser classificadas da seguinte forma: transferências tributárias ou

constitucionais, as não-tributárias ou ‘negociadas’, decorrentes de dispositivos constitucionais, e as não-regulares oportunizadas pelos convênios.

Esta forma estrutural e conjuntural de repasse de recursos segundo os autores, tem acarretado problemas para o Estado brasileiro no que concerne ao pacto federativo por um lado, e as transparências das ações governamentais por outro.

As transferências de recursos e seus mecanismos de controle em última instância, revelam que concepção de pacto federativo está permeando as relações entre as unidades da federação.

Assim, um Federalismo cooperativo no Brasil envolveria principalmente descentralização de recursos, processo que iniciou-se com a Constituição Federal de 1988 mas que necessita de aprimoramento, pois desde então, a criação de fundos emergenciais vem sendo constituídos pela União como mecanismos de novas centralizações do bolo tributário.

Princípio da Anualidade ou Periodicidade – este princípio está na origem do imbricamento do papel do estado e o uso do planejamento, programas ou planos. No Brasil atualmente, pela Constituição Federal de 1988 o período estipulado será:

[...] o Plano Plurianual, que deve ter a duração correspondente ao período de um mandato de governo [...] de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, bem como para as despesas de custeio dela decorrentes e ainda os programas de duração continuada. [...] A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que representou uma novidade no processo orçamentário, teria como atribuição: a) definir as metas e prioridades da administração pública federal – ou seja, do Plano Plurianual – incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; b) orientar a elaboração da lei orçamentária anual; c) dispor sobre alterações na legislação tributária; estabelecer a política de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento (BNDES e Caixa Econômica, por exemplo) e e) autorizar a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal. [...] a LDO deveria ser encaminhada pelo Executivo para a apreciação do Legislativo até o

mês de abril de cada ano [...] Encerrada essa etapa, as decisões tomadas orientariam a elaboração do orçamento anual (Oliveira, 1995:128).

Princípio da Não-afetação das receitas – este, deveria ser obedecido para não comprometer o orçamento com vinculações de qualquer ordem às receitas. No Brasil entretanto, permanece a vinculação para a educação, causa de exaustivos debates contra e a favor e também de uma luta histórica dos segmentos sociais envolvidos com o setor para que a mesma seja garantida. Um constante que desobedece este princípio é novamente a problemática dos fundos pois, estes sempre se vinculam à percentuais da receita.

Princípio da Discriminação ou Especialização – é antes de tudo, um critério político, que deveria permitir ao Legislativo total conhecimento de causa no que concerne as classificações orçamentárias.

Princípio da exclusividade – de o orçamento ser uma peça exclusivamente da matéria de que trata, ou seja, matéria financeira, para que o mesmo não seja barganhado principalmente no período de tramitação no Legislativo como fator de equilíbrio entre forças políticas.

Princípio do Equilíbrio – como o próprio nome sugere, deveria tratar-se do equilíbrio entre receitas e despesas. Deve-se levar em consideração para a observância deste princípio, o nível de intervenção do Estado no financiamento público, pois à medida que a base de arrecadação é inflexível, previsível, as despesas, ao contrário, podem tornar-se, flexíveis, não previsíveis.

2.2. A normatização e a execução orçamentária e seus desdobramentos para o campo educacional.

As mudanças conceituais ocorridas em torno do planejamento central e seus desdobramentos setoriais, embora não traduzidos imediatamente nos orçamentos públicos, tem trazido conseqüências importantes para o setor educacional no que tange a sua gestão e financiamento.

Assim, as reformas educacionais em curso nos anos noventa, se destacariam, segundo o Ministério da Educação e Desporto – MEC – pela:

descentralização e autonomia da escola, delegando a ela a incumbência de:

- elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros.

- descentralização e autonomia para os sistemas de ensino e, valorização do educador (1996:61-2).

Estas políticas tem se materializado na escola na segunda metade dos anos 90 – em se tratando do financiamento –, através de programas tais como *Dinheiro na Escola* e *Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE*. Por serem programas cuja novidade é injetar recursos na escola para que elas o administrem, a operacionalização dos mesmos vem exigindo que a escola cada vez mais se qualifique para interferir no campo das finanças públicas, pois este até então, não fazia parte da sua realidade. Trata-se agora para a escola, de gerenciar em seu interior o dinheiro público – que embora seja uma parcela ínfima –, contudo, é ainda tutelada pelo Estado.

Em relação à gestão educacional as mudanças em curso propõem que esta deveria ser flexível, democrática, apoiada na comunidade local para buscar parcerias, recursos e inovar administrativamente. Ainda esta escola teria como objetivo formar o aluno crítico, criativo, cognitivo, capaz de operar estabelecendo relações as mais complexas possíveis.

Para Oliveira (1997:09), entretanto, é o momento em que o “Estado abdica da gestão em tendências privatizantes” e manifesta-se sob a forma de: “Transformação da escola em cooperativa, transformação da APM⁴ em organização de direito privado e estímulo para cada escola obter recursos diretamente.”

Os programas citados, embora estejam caracterizados pelo fato de injetar recursos nas escolas, estas, entretanto, na linguagem do orçamento não se constituem em unidade orçamentária, daí o caráter esporádico que podem vir a ter tais recursos.

A educação enquanto setor consta como uma *função programática* do orçamento geral da esfera de governo que o estiver elaborando, cuja unidade orçamentária é a secretaria de educação envolvida, portanto, é a detentora da dotação orçamentária.

Nesse sentido vale ainda a preocupação de Melchior (1992:01), com a execução orçamentária e sua transparência em período inflacionário, pois se a alta inflação foi superada, a nebulosidade dos dados orçamentários ainda persistem. Para este autor,

Os orçamentos no nosso país não são peças financeiras fidedignas. Há, quase sempre, subestimação das receitas. O processo de estimativa da receita falha fundamentalmente na previsão do índice de inflação e do nível da atividade

⁴ APM – Associação de Pais e Mestres.

econômica, que precisam ser previstos com quase um ano de antecedência. Em consequência, as receitas previstas no orçamento quase sempre são menores que as receitas efetivamente arrecadas constatadas depois pelo Balanço (Melchior, 1992:01).

De forma que a defesa da transparência dos dados é fundamental tanto para o exercício da cidadania que deve ser condição para o controle social das contas públicas, quanto para a pesquisa na área da educação.

3. Conclusões.

É sob a relação democrática entre os poderes constituídos do Estado e a sociedade que deveriam assentar-se os princípios para elaboração, execução e controle das finanças públicas.

Ocorre que a prática do Executivo tanto quanto a do Legislativo em quaisquer que sejam as esferas federativas de poder, historicamente tem revelado o compromisso de classe por eles representado, impondo uma correlação de forças que atende a grupos de interesse, *lobbies*, causas específicas e pontuais. Por isso, estes poderes, não tem colocado a maioria da população brasileira como a principal beneficiária de suas ações.

Dentre estas práticas nocivas para a democracia em se tratando do orçamento, cabe ressaltar que a sistemática de controle orçamentário por parte do Legislativo, tem sido obscurecida pela flexibilidade conferida ao Executivo na gestão do orçamento. Este tem poderes para ao longo da gestão, apresentar emendas, definir prioridades e estabelecer gastos que podem levar a uma completa inversão da Lei aprovada.

Nesse contexto, compromete-se o controle dos gastos públicos por parte do Legislativo, e ainda, abre-se as possibilidades de barganha entre este e o Executivo, pois no momento de aprovação dos créditos adicionais e suplementares, tanto um quanto o outro podem alegar prioridades de ordem a atender particularidades que não os interesses gerais da população, mas pontuais, em troca da aprovação. Ou seja, pode ser o momento de buscar recursos que inicialmente não estavam previstos para determinados custos, prevalecendo os regionalismos e localismos.

Gonçalves (1996), menciona que apesar de toda a regulamentação, normatização e controle dos gastos públicos previstos na legislação pertinente, existem brechas que permitem gastos políticos e pessoais.

O primeiro seria o Dispêndio Histórico, cuja prática das Secretarias de Fazenda e Planejamento tem sido o de alocar as despesas ano a ano no mesmo patamar. Caso a unidade orçamentária não use toda a verba disponível, o excesso será remanejado e para o próximo período sofrerá um redutor. Não se discute na situação porque não gastou-se toda a verba, pois trabalha-se com a cultura de que não gastar todo o dispêndio no período determinado, significa perder dinheiro na próxima alocação.

Um outro é a pulverização de recursos que consiste na manutenção de programas que, por falta de mecanismos eficazes de controle e avaliação, acabam perdurando no tempo sem nenhum critério para que haja sua extinção, expansão ou redimensionamento.

Gastos em atividades meios que, pela distância existente entre as “unidades de despesas” dos órgãos centrais e a “atividade fim” como a escola, faz com que o Estado exerça despesas burocráticas com lentidão e dificuldade sem ter a noção da relação de gasto entre essas duas atividades.

Bibliografia

- ALVES, Edgard L. G & LIMA, Mozart de A. e. Crise e planejamento estratégico situacional. *In: São Paulo em Perspectiva - Crise e Planejamento do Estado*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 5, nº 4, out./dez. 1991.
- ARELARO, Lisete R. G. (Org.). *Financiamento e orçamento da educação para educadores*. Brasília: UNDIME, nº 3, abril/1997.
- BARELLI, Walter & TROYANO, Annez A. Planejar como arte do governo. *In: São Paulo em Perspectiva - Crise e Planejamento do Estado*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 5, nº 4, out./dez. 1991.
- BARRERA, Aglas W. & ROARELLI, Maria L. de M. Relações fiscais intergovernamentais. *In: AFFONSO, Rui de B. A. & SILVA, Pedro L. B. (Orgs.) Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP: Editora da UNESP, 1995.
- BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964.
- _____. Ministério da Educação e do Desporto. FNDE. Conselho Deliberativo. *Dinheiro na escola - procedimentos operacionais*. Resolução nº 03, de 04 de março de 1997. Brasília, DF.
- FELICÍSSIMO, J. Roberto. Descentralização e regionalização político-administrativa. *In: São Paulo em Perspectiva - Crise e Planejamento do Estado*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 5, nº 4, out./dez. 1991.

- FERNANDES, M. Dilnéia E. *Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul 1991 a 1994*. Campo Grande: UFMS/CCHS, 1996, dissertação de mestrado.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5ª ed., 1991, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GONÇALVES, Renaldo A. *Uma avaliação do financiamento da educação – o Estado de São Paulo 1988 a 1992*. PUCFE, Dissertação de Mestrado, 1996.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- GUARDIA, Eduardo R. O processo orçamentário do Governo Federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: *Finanças públicas – ensaios selecionados*. Arno Meyer (Org.). Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1997.
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: FREITAS, Marcos C. de. (Org.) *A reinvenção do futuro*. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: UFS-IFAN, 1996.
- OLIVIERA, Romualdo P. de. Tendências de privatização na educação brasileira. In: *Intermeio*. Revista do Mestrado em Educação, UFMS/CCHS. Campo Grande – MS: v. 3, n. 5, 1999.
- SINGER, Paul. O Plano Real: continuidade e ruptura. In: MERCADANTE, Aloizio (Org.) *O Brasil pós-real - a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1997.