

REFLEXOS DO AJUSTE FISCAL NO ESTADO DO PARANÁ*

Sandra do Rocio Campos**

Maurício Aguiar Serra***

RESUMO

O presente trabalho constitui uma análise dos mecanismos de controle e de gestão orçamentária do Estado do Paraná, enfatizando os sistemas institucionais de controle, sobretudo, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. A análise contempla o arcabouço normativo e os instrumentos a partir dos quais são definidos os parâmetros da execução orçamentária e da gestão fiscal, tendo como período de referência os exercícios de 2000 a 2003. O estudo mostra que a estrutura do sistema de controle está diretamente relacionada com a busca de equilíbrio das contas públicas, tendo como princípios básicos: o planejamento, o controle, a responsabilidade e a transparência. A institucionalização do controle, contudo, não é condição suficiente para a implementação de novas rotinas na estrutura administrativa, seja pela reação a mudanças, por parte dos gestores, seja em virtude do desconhecimento, por parte da sociedade civil, acerca dos instrumentos de controle.

Palavras-chave: Gestão pública. Mecanismos de controle. Orçamento público.

ABSTRACT

This article aims to analyze the control and budget management mechanisms of the State of Parana, emphasizing the institutional control systems, specially after the edition of Fiscal Responsibility Law. The analysis considers the normative structure and the devices by means of which the budget performance and the fiscal management parameters are defined, in the period 2000-2003. The research shows that the structure of the control system is directly related to the seek for balance in public finances, taking as its basic principles: planning, control, accountability and transparency. The institutionalization of control, however, is not a sufficient condition for the implementation of new routines within the administrative structure, whether as a consequence of managers' reaction to changes or due to the fact that civil society does not know nothing about control devices.

Keywords: Public management. Control mechanisms. Public budget.

*Este artigo foi escrito a partir da dissertação de mestrado "Mecanismos de controle fiscal e de gestão orçamentária: o caso do Estado do Paraná", de Sandra do Rocio Campos, defendida em junho de 2005 no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico – Mestrado Profissionalizante, do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), tendo como orientador o Prof. Dr. Maurício Aguiar Serra.

**Economista, mestre pela UFPR. E-mail: sandradorocio@gmail.com

***Arquiteto, mestre em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ, doutor em Desenvolvimento Econômico pela London School of Economics and Political Science (University of London). E-mail: serra@ufpr.br

Artigo recebido para publicação em dezembro/2008. Aceito para publicação em maio/2009.

INTRODUÇÃO

O padrão de desenvolvimento ancorado nas políticas do *welfare state*, paradigma do constitucionalismo social e econômico adotado após a Segunda Guerra, se traduziu em um gradativo processo de crescimento da participação do Estado na economia. Com a ampliação de suas funções clássicas de prestação de serviços essenciais à coletividade, o Estado passou a intervir como agente regulador das atividades econômicas e fomentador do desenvolvimento.

A partir de meados dos anos 70 e, principalmente, nos anos 80, o surto desenvolvimentista parece ter-se esgotado. Embora a crise econômica desencadeada com o choque do petróleo tenha tido uma abrangência mundial, os reflexos mais desastrosos ocorrem nos países em desenvolvimento, que, em geral, não dispõem de possibilidades de minimizar seus efeitos em sua economia interna, a exemplo da América Latina, onde as tentativas mal-sucedidas de conter as altas taxas inflacionárias resultam em recessão e desemprego. Na medida em que o Estado se deparava com a tendência negativa de sua poupança pública, perdia autonomia financeira; suas limitações gerenciais, bem como a crise de governança, aparecem com maior nitidez, expressando-se em episódios hiperinflacionários. Assim o Estado, de agente do desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo (BRESSER PEREIRA, 1997).

Nesse contexto, a transformação do Estado provedor em Estado regulador surge como um verdadeiro desafio para a administração pública, impondo padrões técnicos de gerenciamento dos recursos públicos. A nova gestão pública, movimento global que vem se fortalecendo na defesa do reordenamento da ordem pública a partir do enfoque da administração gerencial voltada para resultados, privilegia o planejamento e a transparência das ações, deixando de estar pautada no princípio da boa-fé de seus dirigentes, implícito na administração pública tradicional.

Os anos 90 marcam o início da implementação desse processo no Brasil. A proposta inicial de redefinição do Estado é explicitada no “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado”, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare) e aprovado pelo governo federal em novembro de 1995. A perspectiva de reformulação do Estado define, por sua vez, o rumo das políticas públicas, cuja ênfase passa a ser orientada ao controle fiscal e à obtenção de resultados, pautando o sistema de controle fiscal em quatro princípios fundamentais: planejamento, transparência, controle e responsabilidade.¹

O propósito deste artigo é o de apresentar um dos instrumentos normativos de maior relevância no processo de reestruturação do Estado², a Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e examinar os efeitos decorrentes de sua aplicação

¹Disciplinados através da Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

²O conceito de Estado aqui se refere ao de Estado-Nação e não deve ser confundido com Estado como unidade federativa.

na gestão orçamentária do Estado do Paraná no período 2000-2003³, utilizando-se da apresentação do arcabouço normativo e instrumental a partir do qual se definem os parâmetros da gestão pública. Para tal, este estudo divide-se em duas partes. A primeira apresenta o panorama histórico de sua concepção, bem como sua fundamentação teórica; a segunda destaca a gestão orçamentária estadual com ênfase no processo de planejamento, acompanhamento e controle da execução orçamentária.

1 A NATUREZA DO AJUSTE FISCAL BRASILEIRO

A crise econômica dos países centrais, desencadeada nos anos 70, refletiu-se com maior intensidade nas economias em desenvolvimento a partir da década seguinte. O esgotamento do padrão fordista de acumulação se revelou em sua plenitude com a crise fiscal do Estado, configurando-se na primeira grande crise do sistema capitalista do pós-Segunda Guerra.

O redirecionamento das ações de governo, com vistas a atingir o equilíbrio das contas públicas, bem como o monitoramento permanente da evolução da relação entre a dívida pública e o PIB, seguiu as orientações do “Consenso de Washington”⁴. Além disso, a busca do ajuste fiscal esteve diretamente associada às recomendações feitas pelos organismos financeiros internacionais, que passaram a ditar a condução da política econômica, a partir dos anos 90, na maioria dos países da América Latina.

O monitoramento permanente da evolução da relação entre a dívida pública e o PIB compreende, em síntese, o principal instrumento preconizado pelo Consenso. A fixação de metas para se atingir superávit primário faz com que as ações de governo se voltem ao controle dos gastos públicos.⁵ Conforme expressa Giambiagi e Além (1999a, p.43): “o gasto do governo afeta uma gama diversa de atividades, algumas das quais, em algum momento, provavelmente teve, tem ou terá algo a ver com a vida de cada um de nós”.

O ajuste fiscal demanda mais controle sobre a burocracia e suas organizações, no sentido de promover o uso devido de recursos, bem como a prestação de contas e o controle orçamentário. Por outro lado, a mudança institucional, especialmente

³Este período foi definido porque se refere à vigência de um mesmo Plano Plurianual, o que propicia que se observe a evolução dos ajustes realizados para atender aos novos instrumentos normativos, que passaram a vigor a partir de 2001, além da correspondência ao que se pode chamar de um ciclo orçamentário completo.

⁴Conjunto de recomendações de reformas consideradas essenciais para a América Latina, com vistas a superar a crise econômica e retomar o desenvolvimento, formuladas por representantes dos organismos financeiros internacionais, por funcionários do governo dos Estados Unidos da América e economistas latino-americanos, em novembro de 1989, no “International Institute for Economy”, em Washington (BIASOTO JUNIOR, 2003a).

⁵“A trajetória governamental é determinada pela composição entre a taxa de juros e a taxa de crescimento da economia, de um lado, e por uma medida de síntese das contas públicas do lado real, o superávit primário, de outro”. (BIASOTO JUNIOR, 2003a, p.64).

aquela que pretende ampliar o escopo da descentralização, autonomia e responsabilidade, passa por uma necessidade de “descontrolar” a burocracia, dotando-a de maior autonomia gerencial e maior responsabilidade. (REZENDE, 2002a, p.62).

Tal oposição é demonstrada pela teoria da “falha sequencial”, que busca justificar a razão pela qual as reformas administrativas falham de modo sequencial, tendo como princípio a obediência das reformas administrativas a um padrão de formulação, desconsiderando as diversidades organizacionais, bem como a busca da inserção de mudanças em ambientes altamente institucionalizados, dando origem a resistências na mesma proporção, visto o grau de complexidade inserido nas reformas.

Kaufman (1995, citado por REZENDE, 2002a) relaciona a falha sequencial à resistência organizada de setores burocráticos: os benefícios resultantes da manutenção do *status quo*; a oposição calculada à mudança; e a reduzida capacidade dos atores envolvidos em promover as mudanças necessárias.

Assim, a falha sequencial ocorre com certa frequência pelo conflito de interesses entre o grupo que pretende promover mudanças e o grupo que se beneficia por tais mudanças não serem efetivadas. Determinados fatores potencializam o problema da falha sequencial:

1. o fator democracia – correlação direta e negativa entre democracia e implementação de reformas, visto que estas não podem ser impostas e dependem do consenso em torno dos objetivos propostos;
2. o fator baixa *performance* – quanto menor o desempenho do setor público, mais difícil é a implementação das reformas;
3. a relação direta entre descentralização e desequilíbrio fiscal – o equilíbrio fiscal está diretamente relacionado ao maior grau de controle, o qual entra em conflito com os elementos necessários ao desempenho, autonomia, descentralização e gestão por resultados.

Kaufman (1998) parte do pressuposto de que a reforma do Estado não depende apenas de conciliar “vontade política”, embora seja reconhecidamente necessária para que se promovam reformas institucionais. A tentativa de alterar a estrutura institucional responsável pela elaboração e implementação das políticas públicas irá esbarrar no conflito de grupos de interesses políticos, administrativos, internos e externos, que influenciam e/ou detêm poder de decisão.

No Brasil as premissas do controle fiscal superam o espaço restrito do equilíbrio das contas públicas com vistas à obtenção de superávits primários, situando-se como parte integrante de um processo de reformulação do Estado, comumente concebido como um processo de redução de seu tamanho, através de uma nova delimitação institucional e da redefinição de seu papel, impulsionada pela expansão das funções econômicas e sociais do Estado.

A reformulação pretendida idealiza um Estado estruturado no plano fiscal e competente no plano administrativo. Sob esta ótica, o Estado, além de seu papel

social, junto às questões de segurança, educação e saúde, deve desempenhar importante papel na regulação do funcionamento do sistema econômico.

O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), anunciado pelo governo federal em outubro de 1998, estabeleceu para o período 1999-2001 medidas de curto prazo para a redução do déficit público e o controle da relação dívida pública/PIB (via superávit primário), apresentando, ainda, propostas de Reforma Tributária e da Previdência. Em complemento ao PEF, foi encaminhado ao Congresso Nacional, em novembro do mesmo ano, o projeto de Lei Complementar que estabelece um novo regime fiscal e reformula os instrumentos de controle da gestão pública.

Em diversos países, a busca de maior qualidade na gestão dos recursos públicos tem levado à ampliação da autoridade dos gestores em relação à utilização dos recursos postos à disposição das organizações governamentais, bem como à adoção de outras medidas destinadas a aumentar o grau de flexibilidade da gestão orçamentária, pressupostos da administração gerencial, o gerencialismo.

Contrário ao modelo de gestão em que se amplia a autoridade dos gestores públicos, o que se observa no Brasil em todas as esferas de governo – União, Estados e Municípios –, é a busca do controle da gestão que se traduz na normatização de todas as suas fases, planejamento, elaboração e execução, respaldadas em leis específicas.⁶ Nessa concepção, a legislação passa a oferecer ampla normatização de procedimentos, compondo os instrumentos de planejamento, controle e execução da gestão pública. O controle volta-se à figura do gestor público, com o intuito de definir claramente as ações. A questão central está vinculada à busca da eficiência; para tal, aprimora-se o controle das ações e as técnicas de avaliação de desempenho.⁷ O foco principal é direcionado ao aumento do desempenho das organizações e à redução de gastos públicos.

O ajuste fiscal e as alterações das estruturas organizacionais (mudanças institucionais) constituem objetivos complementares às reformas administrativas.⁸ As atividades de controle foram gradativamente reformuladas ao longo do tempo. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceram-se três sistemas de controle institucional: o controle social, o controle interno e o controle externo.

⁶I. A lei 4.320/64 define os aspectos contábeis da elaboração e do controle orçamentário; II. A Constituição Federal de 1988 que, dentre suas disposições, estabelece novo disciplinamento às peças orçamentárias, a exemplo da elaboração do Plano Plurianual; III. A Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, fundamentada nos artigos 163 a 169 da Constituição Federal de 1988, que prevê a edição de Lei estabelecendo as normas específicas à gestão fiscal das finanças públicas. Há que se ressaltar o fato de que seus dispositivos não se contrapõem à Lei Federal n.º 4.320/64, pois ambas possuem disposições distintas relativamente ao disciplinamento e à regulamentação orçamentária e financeira da gestão pública.

⁷Os princípios da nova gestão pública pressupõem a inserção de padrões gerenciais, disseminados inicialmente nos países anglo-saxões (Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido).

⁸A reforma da administração pública brasileira teve por base teórica a “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*), com preceitos desenvolvidos a partir das reformas gerenciais dos países anglo-saxônicos, voltados ao aumento do desempenho dos serviços públicos. O plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), editado em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), lançou as diretrizes desse processo.

A intenção de fornecer mecanismos legais para o desenvolvimento do controle social é clara na Lei de Responsabilidade Fiscal.⁹ O controle social tem por objetivo assegurar a transparência da gestão pública e se consubstancia na participação da sociedade civil, por exemplo, no processo de elaboração do orçamento público, mediante a realização de audiências públicas.

O controle interno¹⁰ compreende o controle administrativo direto, realizado de forma prévia, concomitante e/ou a *posteriori*, de modo que a prática da fiscalização ocorra a partir das próprias unidades administrativas. Compete ao controle interno avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos dos estados, em termos da adequação destes às metas previstas no Plano Plurianual, procedendo à avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como com relação à aplicação de recursos públicos junto a entidades de direito privado.

O controle externo exerce o acompanhamento e a fiscalização no que se refere aos instrumentos de gestão fiscal eleitos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto ao atendimento aos preceitos normativos, bem como aos elementos que compõem as prestações de contas anuais, sob a ótica da legalidade dos atos e da correta formalização contábil. A compreensão desse instrumental necessita de uma análise detalhada das demonstrações contábeis em conjunto com informações complementares, possível, em geral, a quem detenha formação técnica adequada, fato este que, na prática, significa o comprometimento do controle social.

Entretanto, a atribuição dessa competência ao Poder Legislativo objetiva, em primeira instância, proporcionar a participação da sociedade nesse processo, visto que os parlamentares são seus representantes eleitos e lhes compete, além de aprovar as normas legais, atentar ao seu fiel cumprimento.

Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar os orçamentos e os serviços públicos são métodos típicos do *managerialism*¹¹, constituindo parâmetros fundamentais do modelo gerencial aplicado em diversos países, que, em essência, visam modificar as antigas estruturas administrativas (ABRUCIO, 1997).

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal representa uma nova fase de reformulação dos instrumentos de elaboração do orçamento público, uma vez que dispõe sobre princípios fundamentais da administração pública, especificamente no que se refere ao disciplinamento da gestão de recursos em todos os níveis de governo.

⁹Gradativamente, busca-se difundir a ideia do controle social, seja através da mídia ou pelos órgãos fiscalizadores, a exemplo de ações desenvolvidas por meio eletrônico: em nível federal, o site "Portal da Transparência Federal", de responsabilidade da Controladoria Geral da União, lançado em novembro de 2004, consiste em um banco de dados relativos aos gastos do governo federal tais como os processos licitatórios para contratação de obras e serviços.

¹⁰Instituído inicialmente pela Lei 4.320/64, o controle interno está disciplinado nos termos do art. 70 da Constituição Federal de 1988.

¹¹Os princípios e conceitos da teoria gerencial (*managerialism*), inicialmente, invadiram o setor público dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir da eleição dos governos conservadores de Reagan e Thatcher (ABRUCIO, 1997).

O sistema de controle fiscal que se define a partir daí está pautado em quatro princípios básicos: planejamento, controle, responsabilidade e transparência.

O planejamento, por meio de mecanismos operacionais e como instrumento gerencial, tem o propósito de identificar objetivos e metas prioritárias, definindo modos operacionais que garantam, no tempo adequado, a estrutura e os recursos necessários para a execução de ações – programas, planos, projetos e atividades –, consideradas relevantes e de interesse público. Por meio desses instrumentos, estabelecem-se as condições de programação da execução orçamentária, visando ao alcance de objetivos e metas prioritárias, o que implica novas dimensões para o orçamento público.¹²

A responsabilidade impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outros dispositivos legais, direcionando-o à busca de instrumentos de gestão com ênfase no equilíbrio a ser atingido entre a receita e a despesa, a partir do controle de custos e da avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários.¹³

A transparência¹⁴ deve ser assegurada por meio da ampla divulgação de planos, metas e diretrizes, bem como de sua efetiva implementação, nos relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal, com publicação bimestral e quadrimestral, respectivamente, das prestações de contas e seus respectivos pareceres prévios emitidos pelo órgão fiscalizador, que devem ficar disponíveis à consulta no órgão legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração, durante todo o exercício em que se deu o julgamento.

2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1 ASPECTOS GERAIS

Os instrumentos fundamentais para o controle fiscal da gestão pública, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, são classificados, em razão de seu objeto, em dois grupos distintos que compreendem o planejamento e a avaliação da gestão.

¹²Entre os principais pontos relativos ao acompanhamento e controle da gestão dispostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, destaca-se a previsão da formação do Conselho de Gestão Fiscal, com a finalidade de acompanhar os sistemas de controle concebidos, desenvolvendo os instrumentos necessários para que se promova a fiscalização eficiente. Sua constituição e regulamentação foram remetidas à lei específica e encontra-se em fase de tramitação no congresso nacional.

¹³LRF, art. 1.º, § 1.º: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária”.

¹⁴O poder público deve incentivar a participação popular durante o processo de elaboração e discussão das peças orçamentárias, a exemplo do orçamento participativo, que vem sendo gradativamente implementado em algumas capitais e no qual se realizam audiências públicas na fase da elaboração do projeto de lei.

A avaliação ocorre, de forma concomitante, durante o processo de execução,¹⁵ tendo como instrumentos os demonstrativos divulgados bimestral/quadrimestralmente no Relatório Resumido da Execução Orçamentária¹⁶ e no Relatório de Gestão Fiscal¹⁷; e, *a posteriori*, mediante a prestação de contas anual do governo¹⁸, bem como dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

O planejamento da gestão, por sua vez, está contemplado em todas as suas fases no Orçamento Público, consubstanciado em três peças distintas e complementares entre si: o Plano Plurianual¹⁹, a Lei de Diretrizes Orçamentárias²⁰ e a Lei Orçamentária²¹. O sistema orçamentário define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. A importância e complexidade do Orçamento Público é questão indiscutível.

O preceito fundamental é de que sua elaboração tenha bases concretas em todas as fases que antecedam sua aprovação, por meio das quais se deve observar o gradativo aprimoramento dos aspectos normativos e legais, buscando pautar a administração pública na racionalidade técnica, mediante a interação entre as normas legais e as ações a serem desenvolvidas.

¹⁵A elaboração dos relatórios se dá a partir da consolidação de informações de todas as unidades gestoras, pelo Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como do Ministério Público observadas individualmente todas as esferas de governo.

¹⁶A divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) tem por objetivo possibilitar o acompanhamento e a análise da execução orçamentária com a publicação de seus anexos até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

¹⁷O Relatório de Gestão Fiscal, com periodicidade quadrimestral, tem como finalidade compor o instrumental de acompanhamento das atividades financeiras e de gestão enfatizando o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal, às dívidas consolidada e mobiliária, à concessão de garantias e às operações de crédito.

¹⁸A análise de prestações de contas, compreendendo as contas do chefe do Poder Executivo, acompanhadas pelas prestações de contas dos presidentes dos poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, muito embora busque avaliar pontos relacionados à gestão de recursos, tem seu foco voltado para os aspectos contábeis e o atendimento às normas legais, observados, entre outros, o equilíbrio orçamentário e financeiro, o cumprimento das metas físicas previstas, a existência de aporte financeiro às inscrições em restos a pagar, bem como o desempenho na arrecadação da Receita ante a realização da Despesa.

¹⁹O Plano Plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras, delas decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada. Seu prazo de vigência é do 2.º exercício de mandato do governante até o final do 1.º exercício do mandato do governante subsequente. Sua implementação é depurada através das demais etapas do orçamento.

²⁰Com periodicidade anual, compete à Lei de Diretrizes Orçamentárias o dimensionamento das ações e metas físicas e financeiras de cada exercício, dispondo sobre o equilíbrio entre as Receitas e Despesas; estabelece ainda as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas orçamentários. É parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, aos quais compete, respectivamente, especificar as metas anuais relativas aos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas para um período de três anos; e a avaliação dos passivos contingentes, bem como demais riscos passíveis de alterar o equilíbrio das finanças públicas.

²¹Peça finalística do sistema orçamentário, cabe à Lei Orçamentária Anual indicar, entre as metas do Plano Plurianual, as prioridades a serem implementadas durante o exercício, as propostas de alterações na legislação tributária, bem como ratificar os Tetos Orçamentários estabelecidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e os demais limites constitucionais.

A elaboração do Projeto da Lei Orçamentária envolve um conjunto de tarefas articuladas entre o órgão central e órgãos setoriais de orçamento, bem como das unidades orçamentárias. Sua apresentação, assim como das demais peças do Sistema Orçamentário, é de competência do chefe do Poder Executivo. Ao Poder Legislativo cumpre a apreciação dos referidos projetos, com a prerrogativa de apresentar emendas²² às propostas e definir substitutivos ao projeto inicial.

De acordo com Giacomoni (2002), a própria comissão técnica se encarrega de indicar o cancelamento da despesa, justificando tal procedimento por questões operacionais, quais sejam, a indicação da mesma despesa para cancelamento por vários parlamentares e a falta de critérios na indicação do cancelamento. Nesse aspecto, a Comissão de Orçamento do Estado do Paraná adota comportamento similar. Após a apreciação e aprovação em plenário, com a decretação do Poder Legislativo, as emendas são encaminhadas à sanção pelo chefe do Poder Executivo, ou à promulgação pelo próprio Poder Legislativo.²³

Tendo por base o atual contexto em que está inserido o sistema orçamentário brasileiro, há que se ressaltar, ainda, que as mudanças decorrentes da ampliação dos instrumentos de controle fiscal implicaram maior esforço de ajuste e adequação por parte de estados e municípios. A extrapolação dos limites definidos na legislação em um dos Poderes, Legislativo, Judiciário ou Executivo, compromete toda a esfera correspondente, seja federal, estadual ou municipal, não havendo, portanto, compensação entre os poderes.

A exemplo das demais esferas de governo, atendendo à norma legal, no Estado do Paraná a iniciativa das leis orçamentárias é de competência exclusiva do Poder Executivo, respeitados os limites definidos em lei complementar aos poderes Legislativo, Judiciário, além do Ministério Público e Tribunal de Contas, bem como a independência na decisão da alocação de seus respectivos tetos orçamentários.

Dessa forma, cada poder possui autonomia de decisão sobre os seus recursos, cabendo ao Executivo a consolidação da programação. Contudo, a organização de todo o processo orçamentário é realizada pela Coordenação de Orçamento e Programação, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, que tem a função de planejar, desenvolver e supervisionar o Sistema Orçamentário Estadual.

As peças orçamentárias são apreciadas pela Assembleia Legislativa, com exames e emissão de pareceres a cargo das comissões técnicas competentes, bem como apresentação de emendas, que devem ser apreciadas em plenário. De acordo

²²A apresentação de emendas à lei orçamentária deve guardar compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicando a origem de recursos para o custeio, provenientes de anulação de outras despesas, resguardando as dotações relativas a gastos com pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais.

²³Após o decreto do Projeto de Lei, o chefe do Poder Executivo dispõe de 15 dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo parcial ou totalmente. Em caso de veto, retorna à apreciação do Poder Legislativo que poderá rejeitar o veto, devolvendo ao chefe do Poder Executivo para promulgação em 48 horas, sob pena de ser promulgado pelo próprio chefe do Poder Legislativo. (GIACOMONI, 2002).

com as disposições constitucionais, havendo interesse da Assembleia Legislativa, manifestado através de solicitação oficial, o Tribunal de Contas do Estado, como órgão auxiliar do controle, emitirá parecer prévio sobre a proposta orçamentária. No entanto, esse procedimento comumente não ocorre.

Por ocasião da aprovação da lei orçamentária, determinante da despesa em última instância, tem lugar, entre os parlamentares, ampla negociação que pode resultar na fixação de cotas para apresentação de emendas e/ou formação de grupos de interesses que buscam a defesa de determinadas questões através de acordos para apresentação de emendas coletivas, quando estas envolvem maiores aportes de recursos. A norma constitucional estabelece que a aprovação das emendas ao orçamento depende da indicação do seu custeio, vinculada à indicação do cancelamento de outra despesa, possivelmente com o intuito de atribuir ao parlamentar o ônus da despesa cancelada, ficando a cargo da Comissão de Orçamento promover tais ajustes, alocando as emendas apresentadas nos programas previstos.

2.1.1 Orçamento Programa

Vale enfatizar que a Classificação Orçamentária por Programas tem como foco o objetivo do gasto. As despesas deixam de ser classificadas por unidade orçamentária. Entretanto, para Rezende (2001), a simples apresentação formal do orçamento sob a forma de programas não determina, necessariamente, mudanças substanciais quanto à forma como os recursos são distribuídos entre os programas.

Dada a abrangência dos programas, no que se refere ao seu caráter genérico, sem critérios de especificidade das ações requeridas e/ou do objeto do dispêndio, não se evidencia claramente a destinação dos recursos, de tal forma que a atual estrutura demonstra as limitações contidas no modelo do Orçamento Programa, nos moldes como é conduzido, na medida em que a apresentação formal do orçamento sob a estrutura de programas pode encobrir a forma pela qual os recursos são aplicados.

Segundo Niskanen, diretor-assistente para problemas de avaliação do Departamento de Orçamento dos Estados Unidos (1971 citado por REZENDE, 2001, p.106), "a experiência norte-americana com esses métodos sugere que, até o presente, eles não modificaram substancialmente nem melhoraram de forma significativa o processo de decisão orçamentária". Dessa forma, o sistema orçamentário, tanto em nível nacional como internacional, teria apresentado pouco progresso além da mudança quanto à forma de apresentação do orçamento.

Rezende (2001) atribui esse comportamento a dois aspectos distintos: o primeiro de natureza técnica, relativo a dificuldades operacionais, e o segundo em razão da natureza político-institucional, visto que as decisões quanto à destinação de recursos, além da racionalidade econômica, devem considerar também questões políticas. "A questão a ser considerada relaciona-se com as dificuldades normalmente encontradas para que seja dada plena conseqüência a um dos objetivos principais do orçamento programa, qual seja, a análise de alternativas para descobrir qual a forma mais eficaz de atingir os objetivos fixados e como atingi-los com o menor custo possível." (REZENDE, 2001, p.107).

2.2 A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ (2000-2003)

A análise proposta neste estudo contempla dados relativos às previsões do Plano Plurianual para o período 2000-2003, cuja elaboração se deu anteriormente à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a mensuração dos valores despendidos na execução dos respectivos programas de governo, de acordo com as Diretrizes Orçamentárias estabelecidas e ações definidas nas Leis Orçamentárias, com periodicidade anual.

Após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a administração pública estadual buscou adaptar-se aos seus dispositivos, de forma a aprimorar a transparência dos mecanismos de controle e fiscalização em todas as etapas da gestão orçamentária: do planejamento à execução da despesa. Os primeiros reflexos do esforço de ajuste à nova legislação se evidenciam a partir da elaboração orçamentária para o exercício de 2001.

Inicialmente deve-se considerar que a lógica de operação do setor público é inversa à do setor privado. Assim, resultados apurados positivos, superávits orçamentários e financeiros, podem suscitar questionamentos quanto à eficiência da gestão, enquanto os resultados negativos não necessariamente indicam mau gerenciamento. Operacionalmente, a realização de resultados negativos ou positivos pode ser originada pela imprecisão nas expectativas de arrecadação, tendo seus reflexos financeiros, direta ou indiretamente, transferidos para o exercício seguinte.

2.2.1 Vinculação de Receitas

A vinculação de receitas a determinadas ações, assim como a definição de limites específicos de realização da despesa, mínimos ou máximos, passou a ser instrumento muito utilizado na gestão dos recursos públicos e encontra sustentação nos termos que dispõe o art. 167 da Constituição Federal:

Constituição Federal, art. 167:

São vedados:

[...]

IV) a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para ações e serviços de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2.º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação da receita, previstas no art. 165, § 8, bem como o disposto no § 4.º deste artigo.

Essa prática é utilizada pelos legisladores com a finalidade proteger determinados setores considerados essenciais e está diretamente relacionada a elementos de incerteza e instabilidade na elaboração dos planos de ação governamental. É justificada como sendo instrumento que permite melhor planejamento das ações, visto que possui os recursos assegurados à sua execução.

No entanto, isto pode trazer limitações ao desempenho do administrador público, na medida em que inflexibiliza a gestão, uma vez que uma parte de seu orçamento já se encontra alocado.

Em relação aos recursos vinculados ao orçamento estadual no período 2000-2003 (tabela 1), observa-se o cumprimento apenas dos recursos destinados à área de educação, devido, em grande medida, às sanções decorrentes do seu descumprimento, como, por exemplo, o não-repasse de novas verbas.

No item Ciência e Tecnologia, embora não tenha seu limite cumprido, os valores aplicados aproximam-se da fixação. O item Saúde evidencia grande deficiência nos exercícios de 2000 e 2001, ao se aproximarem de 50% de sua fixação, com recuperação nos outros dois exercícios, mas não chegando a atingir a fixação.

TABELA 1 - EXECUÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS AO ORÇAMENTO ESTADUAL - 2000-2003

RECEITAS	EXECUÇÃO (R\$ 1,000)			
	2000	2001	2002	2003
Receita líquida	3.859.267	4.066.504	4.553.043	5.532.690
Receita de impostos ⁽¹⁾	4.517.016	5.045.649	5.819.754	6.690.879
Educação (25%)	1.280.318	1.372.151	1.532.379	1.752.551
%	28,34	27,19	26,33	26,19
Receita de impostos ⁽²⁾	3.339.433	3.841.643	4.562.287	4.859.282
Ciência e Tecnologia (2%)	57.500	75.303	82.990	88.197
%	1,72	1,96	1,82	1,82
Receita de impostos ⁽³⁾	4.113.359	4.718.404	5.021.743	5.774.568
Saúde (10,77%)	188.690	270.318	409.982	594.895
%	4,59	5,73	8,16	10,30

FONTE: SEFA-PR – Balanço Geral do Estado

(1) Base de cálculo para aplicação em Educação - CF/88, art. 212 e CE art. 185 a 179, § 6.º e 7.º.

(2) Base de cálculo para aplicação em Ciência e Tecnologia - CE/88, art. 205.

(3) Base de cálculo para aplicação em Saúde - CF/88, art. 77, § 1.º.

2.2.2 Teto Orçamentário e Limite das Despesas com Pessoal

No Estado do Paraná, a fixação dos tetos orçamentários dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público utiliza-se de base de cálculo específica, a receita líquida, e, embora os tetos sejam editados anualmente pelas leis orçamentárias, continuam a observar os mesmos percentuais praticados no exercício de 2000. A lei orçamentária apresenta, em alguns casos, a fixação do teto orçamentário, em valores nominais, menor que o limite das despesas com pessoal.

Os limites máximos da despesa de pessoal têm por base de cálculo a receita corrente líquida, na ordem de 50% para a União e 60% para os estados e municípios, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. A referida lei observa ainda a repartição dos limites por esfera de governo.

No caso específico da esfera estadual, os limites, com base na receita corrente líquida, correspondem a: 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas

do Estado²⁴; 6% para o Poder Judiciário; 49% para o Poder Executivo; e 2% para o Ministério Público Estadual.

A tabela 2 mostra as bases de cálculo, para efeito de apuração dos limites legais dos tetos orçamentários e das despesas com pessoal, comparativamente à receita total arrecadada, destacando-se o comportamento distinto dessas bases. O exame dos dados torna mais claros tais aspectos, na medida em que reflete a divergência das diferentes bases de cálculo quando se toma por referência o controle da despesa de pessoal. A receita corrente líquida, base para apuração dos limites legais com despesas de pessoal, segue uma trajetória ascendente, independentemente da receita total arrecadada. A receita líquida, por sua vez, determinante dos recursos a serem repassados aos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, apresenta um comportamento distinto e, em valores nominais, embora não apresente variações negativas observadas na receita total arrecadada, tem uma evolução menos acentuada. Com participação de 37,95%, em 2000, passou para 51,20% em 2003; enquanto que a receita corrente líquida sai de 56,14% em 2000 para 77,43% em 2003; ou seja, enquanto a primeira tem um aumento percentual de 13,25%, a segunda fonte de receita aumenta em 21,29% no mesmo período.

O cumprimento dos limites orçamentários tem sido observado, com exceção do desempenho do Ministério Público, que em 2002 extrapolou sua fixação de 3,3% da receita líquida, atingindo 3,6%,²⁵ tendo como uma das principais causas do desequilíbrio orçamentário a despesa de pessoal. À exceção do Poder Executivo, os demais poderes, para que possam manter seu equilíbrio orçamentário, acabam por restringir seus gastos com pessoal, de tal forma que, a médio e longo prazo, tendem a comprometer a qualidade do serviço prestado.

2.2.3 Previsão e Execução Orçamentária

Em termos gerais, a realização orçamentária em relação à previsão inicial demonstra coerência entre as previsões e as respectivas execuções. A observação da execução orçamentária da despesa no período, por sua vez, reflete os efeitos da arrecadação. No exercício de 2000, por exemplo, 82,80% da despesa realizada foi autorizada, o que não se verifica no exercício seguinte, que registra um resultado deficitário da ordem de R\$ 81 milhões, com 72,15% de realização, que se justifica na síntese da execução orçamentária da receita nos exercícios de 2000 e 2001 (tabela 3). Observa-se uma redução acentuada na arrecadação em relação à previsão, com uma realização da ordem de 86,34% e 71,50%, respectivamente. Os exercícios de 2002, com 92,41%, e 2003, com 93,77%, mostram melhor desempenho na arrecadação da receita, bem como na execução da despesa, realizando 91,40% e 93,96%, respectivamente, do que foi previsto.

²⁴No caso específico do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, que dividem os limites em mais de uma unidade orçamentária, a repartição dos limites da despesa de pessoal tomou por base a média da despesa realizada nos três exercícios anteriores à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

²⁵O Ministério Público teve seu teto orçamentário fixado em 3,6% da receita líquida para os exercícios de 2003 a 2005, atingindo a fixação de 3,7% para o exercício de 2006.

TABELA 2 - ORÇAMENTO ESTADUAL – EVOLUÇÃO DOS TETOS ORÇAMENTÁRIOS E DOS LIMITES DAS DESPESAS COM PESSOAL - 2000-2003

TETOS E LIMITES	EVOLUÇÃO DAS BASES DE CÁLCULO (R\$ 1.000)			
	2000	2001	2002	2003
Receita Corrente Líquida	5.709.876.000	6.260.844.816	7.492.169.376	9.810.378.000
Receita Líquida	3.859.267.471	4.182.778.000	4.553.042.862	5.360.844.000
Assembleia Legislativa				
Teto Orçamentário – 3,10 % DA RL	119.637.291,61	129.666.118,00	141.144.328,73	166.186.164,00
Limite das Despesas com Pessoal – 1,64% DA RCL	93.641.966,40	102.677.854,98	122.871.577,77	160.890.199,20
Limite Pessoal s/ limite orçamentário (%)	78,27	79,19	87,05	96,81
Tribunal de Contas				
Teto Orçamentário – 1,90% DA RL	73.326.081,95	79.472.782,00	86.507.814,38	101.856.036,00
Limite das Despesas com Pessoal – 1,36% da RCL	77.654.313,60	85.147.489,49	101.893.503,51	133.421.140,80
Limite Pessoal s/ limite orçamentário (%)	105,90	107,14	117,79	130,99
Judiciário				
Teto Orçamentário – 8,50% RL	328.037.735,06	355.536.130,00	387.008.643,30	455.671.740,00
Limite das Despesas com Pessoal – 6,00% da RCL	342.592.560,00	375.650.688,94	449.530.162,56	588.622.680,00
Limite Pessoal s/ limite orçamentário (%)	104,44	105,66	116,16	129,18
Ministério Público				
Teto Orçamentário (R\$)	127.355.826,55	138.031.674,00	150.250.414,46	192.990.384,00
Teto Orçamentário (%)	3,30	3,30	3,30	3,60
Limite das Despesas com Pessoal – 2% da RCL	114.197.520,00	125.216.896,31	149.843.387,52	196.207.560,00
Limite Pessoal s/ limite orçamentário (%)	89,67	90,72	99,73	101,67

FONTE: SEFA-PR - Balanço Geral do Estado, Relatório de Gestão Fiscal⁽¹⁾

(1) Refere-se aos Relatórios de Gestão Fiscal da Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Poder Judiciário e Ministério Público do Estado do Paraná.

TABELA 3 - SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL - 2000-2003

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	EXERCÍCIO (R\$ 1.000)			
	2000	2001	2002	2003
Evolução do Orçamento				
Orçamento Final	11.779.306	12.249.434	10.753.866	11.498.365
Orçamento Inicial	10.361.017	12.463.544	9.737.138	11.242.614
%	113,69	98,28	110,44	102,27
Execução da Receita e Despesa				
Receita Arrecadada	10.170.331	8.911.045	9.938.168	10.805.328
Receita Prevista	11.779.306	12.463.544	10.753.866	11.523.504
%	86,34	71,50	92,41	93,77
Despesa Realizada	9.752.795	8.992.013	9.829.166	10.803.361
Despesa Autorizada	11.779.306	12.463.544	10.753.866	11.498.365
%	82,80	72,15	91,40	93,96
Resultado da Execução Orçamentária				
Receita Arrecadada	10.170.331	8.911.045	9.938.168	10.805.328
Despesa Realizada	9.752.795	8.992.013	9.829.166	10.803.361
Saldo	417.536	(80.968)	109.002	1.967

FONTE: SEFA-PR - Balanço Geral do Estado

2.2.4 Composição da Despesa quanto à sua Natureza

A classificação da despesa, determinada pela Portaria Interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001, contempla: categoria econômica; grupo de despesa a que pertence; forma de sua realização, ou modalidade de aplicação; e seu objeto de gasto ou elemento de despesa.

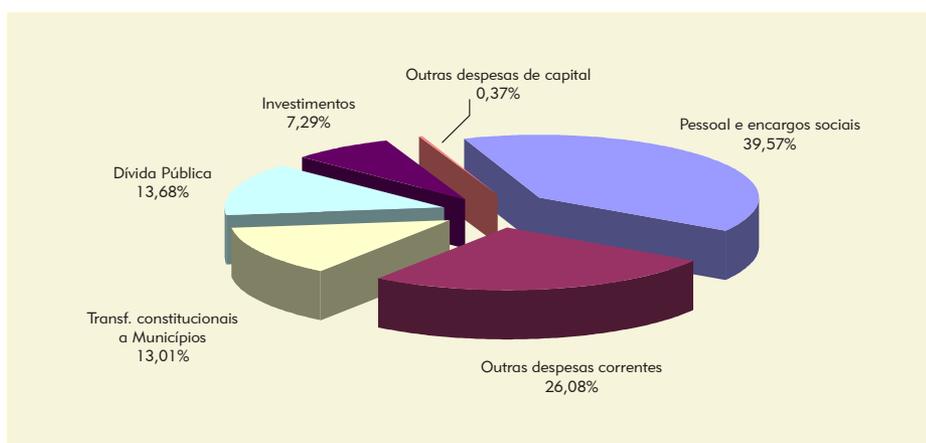
O grupo de natureza de despesa agrega os elementos com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. A tabela 4 mostra nessa classificação a execução no período 2000-2003, em que foram aplicados recursos da ordem de R\$ 39,4 bilhões, evidenciando o dispêndio com a dívida pública em níveis próximos às transferências constitucionais aos municípios, 13,68% e 13,01%, respectivamente. Os investimentos, por sua vez, 7,29% do total aplicado nos programas de governo, correspondem a R\$ 2.870 bilhões.

TABELA 4 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL – RECURSOS APLICADOS SEGUNDO GRUPOS DE DESPESA - 2000-2003

GRUPO DE DESPESA	RECURSOS APLICADOS	
	R\$ 1.000	%
Pessoal e encargos sociais	15.583.341	39,57
Outras despesas correntes	10.267.854	26,08
Transferências constitucionais a municípios	5.124.198	13,01
Dívida pública	5.386.045	13,68
Investimentos	2.870.805	7,29
Outras despesas de capital	145.092	0,37
TOTAL	39.377.335	100,00

FONTE: SEFA-PR - Balanço Geral do Estado

GRÁFICO 1 - APLICAÇÃO DE RECURSOS POR GRUPO DE DESPESA - 2000-2003



FONTE: A autora

2.2.5 Resultado da Gestão

Para fins de análise do resultado das contas públicas estaduais, apresenta-se, inicialmente, o conceito de superávit ou déficit público: em seu conceito nominal inclui todas as receitas e despesas²⁶ financeiras e não-financeiras (receitas fiscais - despesas fiscais + juros e encargos + amortização da dívida pública); o conceito primário, por sua vez, exclui as despesas financeiras com o serviço da dívida, bem como as receitas financeiras (receitas fiscais - despesas fiscais); o conceito operacional acresce ao primário as despesas com o pagamento de juros reais, excluindo os efeitos da correção monetária (receitas fiscais - despesas fiscais + juros e encargos da dívida pública).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a contemplar, a partir do exercício de 2001, a apresentação do Anexo de Metas Fiscais.²⁷ Sua finalidade é projetar o resultado primário para o exercício objeto da referida lei e os dois exercícios subsequentes. A apuração do resultado primário das contas públicas vem sendo priorizado como parte do processo da busca do equilíbrio fiscal.

Rezende (2001) ressalta a importância da apuração do déficit primário, por duas razões, a primeira porque representa a “fonte de alimentação” dos déficits nominais e da dívida pública e, por extensão, os gastos com o serviço da dívida. A segunda razão é de que permite identificar os focos do desequilíbrio das contas públicas.

A tabela 5 permite observar que o Estado do Paraná registrou sucessivos superávits primários no período de análise, em boa medida decorrentes da nova postura do controle dos gastos públicos. Da análise, constata-se que as receitas correntes praticamente foram duplicadas, em termos nominais, de 2000 para 2003. Esse desempenho é consequência, em grande medida, do aumento da receita tributária no período. Para efeito de apuração dos resultados, foram excluídos no cômputo a venda de ações do Banco do Estado do Paraná, bem como a amortização de empréstimos que se destinaram ao seu saneamento; a antecipação dos *royalties* de Itaipu; e a capitalização do Paranaprevidência, relativamente ao exercício de 2000.

Assim, de acordo com a metodologia utilizada para demonstrar os resultados, deve-se desconsiderar da análise o exercício de 2000, tendo em vista a distorção que este apresenta. O gráfico 2 ilustra o comportamento dos resultados obtidos no período em análise: o resultado primário (por não incluir receitas e despesas financeiras) apresenta ótimo desempenho, com uma curva claramente ascendente; o resultado operacional (que acrescenta ao resultado primário os juros e encargos da dívida pública), embora em menor proporção, também se apresenta favorável. No entanto, quando se considera o resultado nominal (que contempla as receitas e despesas, sem exceção), observa-se que os resultados obtidos não são suficientes para o equilíbrio das contas públicas.

²⁶Despesas com transferências, investimentos, pagamentos da dívida pública, relativos a amortização, encargos e juros, prestação de serviços, produção de bens etc.

²⁷Elaborado em atendimento ao disposto no artigo 4.º, §1.º, da Lei Complementar n.º 101, de 05 de maio de 2000.

TABELA 5 - DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL - 2000-2003

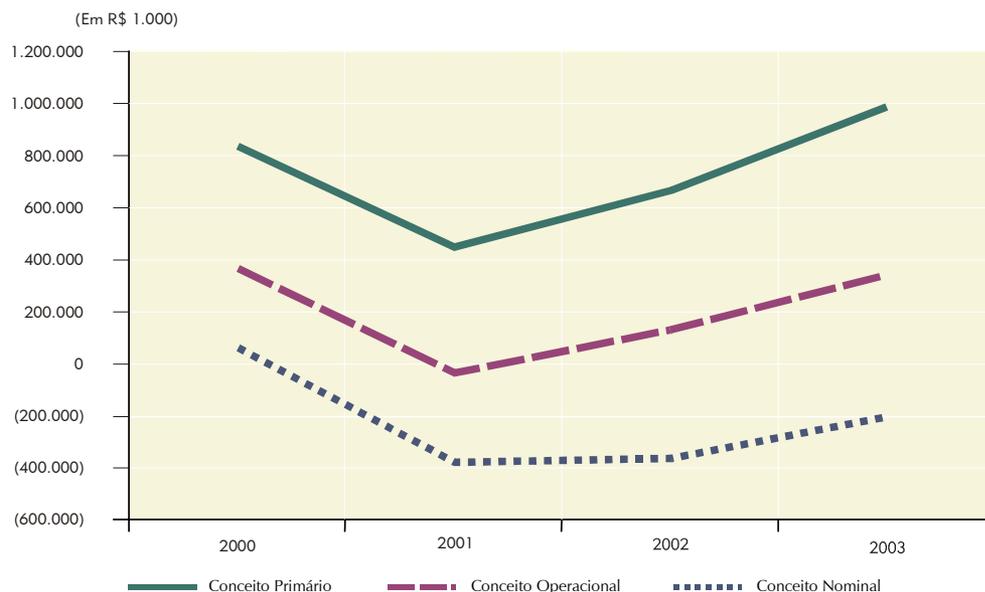
RECEITAS	DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS (R\$ 1.000)			
	2000	2001	2002	2003
Receitas Correntes	6.495.653	8.488.549	10.121.439	11.370.582
Receita Tributária	3.342.178	5.228.243	6.295.975	7.515.293
Receita de Contribuições	101.398	79.680	119.091	391.893
Receita Patrimonial	166.527	239.729	238.938	354.466
Receita Agropecuária	3.996	1.874	2.393	2.996
Receita Industrial	8.175	9.279	30.082	34.769
Receita de Serviços	313.612	361.207	418.238	450.549
Transferências Correntes	1.611.906	1.715.938	2.292.783	2.344.303
Outras Receitas Correntes	947.861	852.599	723.939	276.314
Deduções do Fundef	0	0	(797.821)	(916.311)
Receitas de Capital	3.674.678	422.496	614.551	351.056
Operações de Crédito	274.818	184.051	240.264	161.925
Alienação de Bens	3.293.018	4.181	183.833	791
Amortização de Empréstimos	81.071	122.342	139.082	146.655
Transferências de Capital	15.607	40.919	32.366	39.422
Outras Receitas de Capital	10.164	71.003	19.006	2.263
Total das Receitas	10.170.331	8.911.045	9.938.168	10.805.328
Despesas Correntes	7.251.485	7.898.641	8.474.817	9.489.550
Pessoal e Encargos Sociais	3.003.482	3.625.635	4.127.552	4.826.673
Juros e Encargos da Dívida	474.441	481.304	538.949	644.408
Outras Despesas Correntes	3.773.563	3.791.703	3.808.316	4.018.470
Despesas de Capital	2.501.310	1.093.372	1.354.349	1.313.811
Investimentos	525.394	697.368	836.536	763.937
Inversões Financeiras	2.438	16.890	23.279	4.964
Amortização da Dívida	1.861.262	346.238	494.534	544.910
Outras Despesas de Capital	112.216	32.877	0	0
Total das Despesas	9.752.795	8.992.013	9.829.166	10.803.361
Apuração dos Resultados				
Total das Receitas	6.877.522	8.911.045	9.938.168	10.805.328
Total das Despesas	6.512.148	8.992.013	9.829.166	10.803.361
Resultado Primário	838.989	446.420	667.017	986.882
Resultado Operacional	364.548	(34.884)	128.068	342.475
Resultado Nominal	64.576	(381.122)	(366.466)	(202.435)

FONTE: SEFA-PR – Balanço Geral do Estado

NOTA: Sinal convencional utilizado:

0 - Dado numérico igual a 0, resultante de arredondamento.

GRÁFICO 2 - RESULTADOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA - 2000-2003



FONTE: Tabela 5

CONCLUSÃO

Em linhas gerais, o reordenamento da administração pública e as reformulações em sua estrutura organizacional ocorrem no âmbito do processo de acumulação capitalista, sob o enfoque da administração gerencial voltada para resultados, privilegiando o planejamento e a transparência das ações.

No caso brasileiro, esse processo se expressa no aprimoramento dos mecanismos de controle das contas públicas e na transparência fiscal, motivado, inicialmente, por imposição de organismos internacionais. Entretanto, ele vai além da busca do equilíbrio das contas públicas, pois contempla a necessidade de transformação do Estado provedor em Estado regulador. A reformulação pretendida idealiza um Estado estruturado no plano fiscal e competente no plano administrativo. Para tal, a efetiva institucionalização do controle constitui um processo gradativo, que se consubstancia na formulação de instrumentos normativos e legais, definindo as ações a serem desenvolvidas, e na mudança de postura do administrador público diante da perspectiva do comprometimento com os resultados efetivos de tais ações. Cria-se, assim, um grande desafio a ser equacionado: o contraponto entre as exigências do controle fiscal e a necessidade de maior autonomia na busca da gestão por resultados.

Sob a ótica do controle, a edição da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), imprime aos aspectos procedimentais maior

racionalidade técnica, propiciando a interação entre as normas legais e as ações a serem desenvolvidas. O conjunto de regras definido nesse instrumento procura legitimar a estrutura institucional pretendida, na qual as ações passam a ser norteadas por instrumentos formais de controle de gastos, assumindo papel fundamental no processo de modernização da gestão pública brasileira, o que não significa condição suficiente, embora necessária, para a implantação de novas rotinas na estrutura administrativa, seja pela reação à mudança por parte dos gestores seja em virtude do desconhecimento, por parte da sociedade civil, dos instrumentos de controle.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal reafirme os três sistemas de controle – controle social, controle interno e controle externo – a rigor, observa-se que o único que tem efetivo exercício de seu papel institucional é o controle externo; em nível estadual, a cargo das Assembleias Legislativas, tendo os Tribunais de Contas estaduais como órgão auxiliar, os quais dispõem de competência legal para julgar as contas de órgãos e entidades, e relativamente às contas do chefe do Poder Executivo, de emitir parecer prévio com a recomendação de aprovação ou não, a critério do Poder Legislativo. O processo de controle, nessas circunstâncias, restringe-se em grande medida à ótica normativa – atendimento dos requisitos mínimos exigidos pela Legislação. Este é o enfoque observado no controle das contas públicas no Estado do Paraná. O processo orçamentário constitui o ponto de partida e de chegada da gestão pública estadual e o objeto por excelência na análise do desempenho das contas públicas.

O presente estudo constatou que o cumprimento das normas legais assume o ponto central a partir do qual se processa a gestão orçamentária do Estado do Paraná. A gestão de recursos públicos do Estado, no período 2000-2003, aponta resultados positivos de execução comparativamente aos respectivos valores consignados e aprovados. Entretanto, os dados disponíveis não permitem uma avaliação efetiva do desempenho da gestão. Seria necessário conciliá-los com programas e metas devidamente quantificados, como também à formulação prévia de indicadores de resultados específicos, de forma a permitir sua avaliação concomitantemente à execução, ferramenta inexistente ou inconsistente de informações.

A análise de desempenho da gestão pública não deve se restringir à verificação do cumprimento dos aspectos normativos, como o equilíbrio a ser atingido entre a receita e a despesa e o atendimento da legalidade dos atos. Com essa finalidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou as atribuições do sistema orçamentário, enfatizando a avaliação resultante da comparação entre os objetivos pretendidos e os efetivamente alcançados. Um dos fatores preponderantes é a maior especificidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com a inclusão do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais.

Em termos conclusivos, o presente trabalho aponta as limitações do processo de controle em contemplar a complexidade e a dinâmica da gestão pública, uma vez que não se trata apenas de exigir o cumprimento dos requisitos legais, mas de propiciar as condições necessárias ao pleno desempenho das funções do Estado.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Caderno ENAP, 10).
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. **História do pensamento econômico**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1986.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. (Texto para discussão, 45).
- BALANÇO GERAL DO ESTADO: 2000 a 2003. Curitiba: SEFA/DICON, 2001-2004.
- BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes**: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004.
- BIASOTO JUNIOR, Geraldo. As dúvidas da sustentabilidade. **Política econômica em foco**: boletim quadrimestral do centro de estudos de conjuntura e política econômica. Campinas: UNICAMP/IE, n.2, p.54-65, set./dez. 2003a.
- BIASOTO JUNIOR, Geraldo. Limites e sustentabilidade da política fiscal. **Política econômica em foco**: boletim quadrimestral do centro de estudos de conjuntura e política econômica. Campinas: UNICAMP/IE, n.1, p-73-92, maio/ago. 2003b.
- BLASCO LANG, José Juan; BARRIO CUERVA, José. O controle social do gasto público. **Revista ABOP**, Brasília: Associação Brasileira de Orçamento Público, v.10 (26), n.2, p.41-45, maio/ago. 1986.
- BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 maio 2000.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório resumido da execução orçamentária**: manual de elaboração. Brasília: STN, 2001.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: VI Prêmio Tesouro Nacional. 2001. Brasília: STN 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise do Estado**: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos Mare da Reforma de Estado,1).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v.49, n.1, p.5-42, jan./mar. 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunnil (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO **Uma nova gestão pública para a América Latina**. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/ngppor.pdf>>.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, 44).

DRUCKER, Peter F. **Sociedade pós-capitalista**. 3.ed. São Paulo: Pioneira, 1994.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v. 47, n.3, p.5-33, set./dez. 1996.

FIORI, José Luis. **O vôo da coruja**: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual Revisto de Transparência Fiscal**. Washington: FMI, 2001. (Elaborado pelo Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional, aprovado por Peter S. Heller, 2001).

GHISI, Adhemar Paladini. Natureza constitucional do sistema de controle das contas públicas. In: **FISCALIZAÇÃO de gastos públicos no Brasil** - ciclo especial de palestras sobre controle e fiscalização. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999a.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. O ajuste do governo central: além das reformas. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999b. p.85-110.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 2.ed. Rio de Janeiro: LCT, 1986.

KAUFMAN, Robert R. A política da reforma do estado: um exame de abordagens teóricas. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v.49, n.1, p.43-69, jan./mar. 1998.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão técnica de Améa Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1995.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro de (Coord.). **Constituição Federal 1988**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, 8).

MONTEIRO, Jorge Vianna. **As regras do jogo: o plano real**: 1997-2000. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

- MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas**: um estudo da economia governamental. São Paulo: Atlas, 1973.
- NASCIMENTO, Edson R.; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2.ed. Brasília: ESAF, 2002.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Manual de instruções da proposta orçamentária para o exercício de 2003**. Curitiba: SEPL, 2002.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Coordenação de Orçamento e Programação. **Manual técnico do orçamento - 2006**. Curitiba: SEPL, 2006 (Documento interno).
- PARANÁ. Tribunal de Contas do Paraná. **Instrução Técnica 09/2003 do Tribunal de Contas**. Manual de prestação de contas anual. Curitiba: Inspeção Geral de Controle.
- POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v.53, n.3, p.5-29, jul./set. 2002.
- REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v.53, n.3, p.51-75, jul./set. 2002a.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Organizações e respostas institucionais a políticas de reformas do estado: um estudo de caso na administração direta do executivo federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: UFPR/Departamento de Ciências Sociais, n.14, p.119-138, jun. 2000.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v.17, n.50, p.123-142, out. 2002b.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do estado gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: UFPR/Departamento de Ciências Sociais, n.19, p.111-121, nov. 2002c.
- RIANI, Flavio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1981.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 2001.
- SABATVSKI, Emilio; FONTOURA, Iara P.; FOLMANN, Melissa (Orgs.). **Constituição estadual**. Curitiba: Juruá, 2003.
- SILVA, Lino Martins da. Prestação de contas na administração municipal. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, n.76, p.29-33, jul./set. 1991.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigações sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do estado**: introdução. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, Jose Luis. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**. Tradução: Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. **A economia e o estado capitalista**. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

WOLMAN, Hellmuth (Org.). **Avaliando a nova gestão pública no mundo**. Rio de Janeiro, 13 e 14 de setembro, 2001. Este texto é parte de uma edição sobre avaliação do setor público - Universidade Católica - Leuven, Bélgica. Publicação autorizada pelos autores.