

TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA: AS APLICAÇÕES DOS *ROYAL TIES* DO PETRÓLEO E A REFORMA NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Alexandre da Silva Lima ¹

RESUMO

O trato com a coisa pública e o papel desempenhado por aqueles que se incumbem desta tarefa exige muito mais do que as competências necessárias ao bom desempenho da gestão no contexto da *res publica*. Pressupõe, acima de tudo, o compromisso vocacional com o próximo; desprendido, sobretudo, da ótica minimalista e umbilical dos interesses pessoais daqueles que são investidos na função estatal. Tal investidura, alicerçada nos pilares dos direitos sociais de nossa Carta Maior repercutem muito além dos formalismos e tecnicismos que a gestão do erário governamental abraça em sua dinâmica. A função estatal é construída pela idéia consolidada do Estado em suas bases primárias, sejam elas o bem-estar, a redução das desigualdades sociais, a alocação adequada de seus recursos finitos, e a correta distribuição de paridade entre o binômio riqueza-renda. Em vista disto, o presente trabalho pretende contribuir para a discussão sobre a transparência orçamentária na evidenciação do impacto que as receitas decorrentes da exploração petrolífera têm acarretado para a gestão aplicada ao desempenho da esfera pública como finalidade e objeto para a construção de políticas públicas eficazes no âmbito estatal, sob a luz das recentes mudanças na legislação da esfera contábil.

Palavras-Chave: Gestão Pública, Governo, Contabilidade Pública, Transparência

ABSTRACT

The deal with the public thing and the paper performed by that itself we charge of this task requires much more than the necessary competences to the good performance of the management in the context of the "*res publica*". It presumes, above all, the vocational commitment with the near one; removed, especially, of the umbilical and minimalist point of view of the vested interests of those are invested in the state-owned function. Such investiture, consolidated in the social rights pillars of our Republic Letter have repercussions above and beyond the formalities and technicism that the management of the governmental exchequer embraces in its dynamic. The state-owned function is built by the consolidated idea of the State in his primary bases, be the welfare, the reduction of the social inequalities, the adequate allocation of his finite resources, and to correct distribution of parity between the binomial richness-wealth. In view of this, the present work is going to contribute for the argument about the budgetary transparency in the publicization of the impact that resulting prescriptions of the oil-producing exploitation has caused for the management applied to the performance of the public sphere as purpose and

¹ Contador Municipal da Prefeitura de Macaé. Bacharel em Ciências Contábeis, Pós-Graduado, *lato sensu*, em Gestão Empresarial em Tributação e Contabilidade pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Atualmente cursando Especialização, *lato sensu*, em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal Fluminense – UFF, no Programa Nacional de Formação em Administração Pública, Edital PNAP - UAB/Capes. Email: slima.alexandre@gmail.com.

object for the construction of efficient public politics in the state-owned scope, under the light of the recent changes in the legislation of the accountancy sphere.

Key-words: Public Management, Government, Public Account, Transparency.

1 - Introdução

O trato com a coisa pública e o papel desempenhado por aqueles que se incumbem desta tarefa exige muito mais do que as competências necessárias ao bom desempenho da gestão no contexto da *res publica*. Pressupõe, acima de tudo, o compromisso vocacional com o próximo; desprendido, sobretudo, da ótica minimalista e umbilical dos interesses pessoais daqueles que são investidos na função estatal.

Tal investidura, alicerçada nos pilares dos direitos sociais de nossa Carta Maior repercutem muito além dos formalismos e tecnicismos que a gestão do erário governamental abraça em sua dinâmica. A função estatal é construída pela idéia consolidada do Estado em suas bases primárias, sejam elas o bem-estar, a redução das desigualdades sociais, a alocação adequada de seus recursos finitos, e a correta distribuição de paridade entre o binômio riqueza-renda.

Em vista disto, o presente artigo pretende contribuir para a discussão sobre a transparência orçamentária na evidenciação do impacto que as receitas decorrentes da exploração petrolífera têm acarretado para a gestão aplicada ao desempenho da esfera pública como finalidade e objeto para a construção de políticas públicas eficazes no âmbito estatal, sob a luz das recentes mudanças na legislação da esfera contábil.

2 - Metodologia

O presente trabalho pretendeu confirmar a suposição de que a gestão de políticas públicas governamentais e os impactos positivos e negativos das receitas advindas dos chamados "*royalties* do petróleo" perpassam exclusivamente pela correta orientação da gestão pública orientada à legislação contábil aplicada ao setor público, em vista do desempenho governamental empreendida pelos pressupostos básicos de ética, transparência e essencialidade com que os gestores públicos exercem a efetividade da função estatal.

Em linhas gerais, partiu-se da hipótese que a efetividade da gestão no contexto da ótica pública por parte do(s) gestor(es) público(s) advém de uma correta avaliação contábil da mensuração e desempenho da gestão de políticas públicas, com vistas ao alcance de sua parcela realmente convertida em benesses a toda sociedade, tendo em vista os vários enfoques referenciais propostos pela literatura sobre o tema. Nesse sentido, afirma Lubambo (2006)² que:

“A discussão do conceito de desempenho da gestão pública inicia-se pela distinção de que elementos - num leque de opções colocadas pela literatura existente sobre o tema, pelas evidências da observação empírica e pela informação disponível - devem e podem ser investigados enquanto seus determinantes.”

Há que se pesar, contudo, que a ética do gestor construída a partir dos conceitos inerentes na esfera pública, perpassa, sobretudo, pela construção permanente das ideologias que ratificam a *res publica*, ou seja, o primado pelo bem-comum e da transparência das ações governamentais.

Dessa forma, a moralidade e respeito estrito às leis pelos governantes é fator primário esperado para o desenvolvimento sustentável do Estado. Baseado nisso, a correta mensuração orçamentária, financeira e contábil dos impactos, sejam eles negativos e/ou positivos desta parcela de recursos destinadas à gestão do erário, são fatores determinantes para o crescimento econômico e social e redução das desigualdades sociais.

Em vista disto, a metodologia adotada na confecção deste artigo procurou abordar uma análise exploratória sucinta e descritiva dos instrumentos de gestão orçamentária com vistas à evidenciação transparente dos impactos decorrentes das atividades petrolíferas nas características socioeconômicas abrangidas nos entes federativos, sejam eles estaduais e municipais, adotando-se na confecção do presente artigo, o exemplo do município de Macaé, que foi significativamente impactado por tais atividades nas últimas décadas.

² LUBAMBO, Cátia W. **Desempenho da Gestão Pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios?**. Porto Alegre. Revista Sociologias, ano 08, nº 16 jul/dez 2006, p. 86-125.

Assim, na ótica de tais instrumentos procurou-se destacar a desfocalização social das premissas essenciais quanto à mensuração e elaboração das políticas públicas, bem como de seu alcance pretendido;

Dessa forma, o objetivo maior deste trabalho é exibir um retrato do conceito de transparência orçamentária no contexto da gestão pública em relação ao seu gasto na parcela específica das atividades petrolíferas, e sua importância dentro da execução orçamentária sob a ótica das recentes mudanças na gestão das finanças públicas.

3 - Referencial Teórico

3.1 - Instrumentos de Controle Social na Gestão Pública

Os processos de fiscalização e acompanhamento das contas públicas e da execução de seu erário têm-se mostrado cada vez mais uma tarefa de extrema relevância social, não somente pela importância que o tema exige, mas, sobretudo, pela voga e implicações sociais que sua ausência implica a toda sociedade.

Fiscalizar a eficácia, economicidade e eficiência dos serviços públicos pressupõem não apenas um conhecimento primário da máquina pública, mas principalmente, suas normas e diretrizes legais que norteiam o processo orçamentário como agente fomentador de políticas públicas e desenvolvimento social.

Isto posto, revela-se como parte primária e principal para quaisquer estudos e avaliação da política de gestão e efetividade da coisa pública mensurar corretamente em que medida a execução orçamentária se destina ao objetivo maior de proporcionar ao Estado sua qualidade em ações administrativas e sociais. Isto tem sido o desafio dos gestores públicos da atualidade, assim como a inserção da participação popular e da sociedade civil organizada no seu controle social tem sido a perspectiva de uma moralidade pública plena e responsável.

Nessa esteira, conforme acrescenta Duarte (2006, p. 04)³,

“é direito de qualquer cidadão entender e controlar a vinculação e a aplicação desses valores, para tanto, a disponibilidade de mídias acessíveis constitui parte da estratégia política necessária ao exercício da cidadania em âmbito local ou mesmo nacional. Diante da realidade político-administrativa brasileira, estruturada em três níveis de governo com autonomia de gestão financeira e convivendo com vinte e sete governos estaduais e mais de cinco mil governos municipais, a necessidade de maior participação da sociedade civil, no que diz respeito ao controle social, é vista como uma estratégia central para viabilizar a implementação da política de Estado a respeito dos recursos educacionais constitucionalmente vinculados.”

Não apenas a vinculação dos recursos destinados à educação, como no exemplo citado pela autora, são merecedores de uma atenção mais detalhada. A participação popular deve implementar-se pelo exercício de cidadania sobre todos os recursos que tem seu destino focado na gestão do ente público, seus projetos e seu alcance social, iniciando-se, sobretudo, pela afirmação dos direitos civis, em meio ao usufruto dos serviços associados aos direitos sociais.

Somente o controle social exercido pela sociedade e pelos cidadãos apresenta-se como a utilização prática de um processo democrático, dialógico, percebidas através da concepção de um Estado aberto e transparente em suas ações, comprometimento e eficácia.

Instrumentos eficazes de fiscalização popular como o Orçamento Participativo⁴, tornam viáveis processos de discussão e decisão pública que articula o Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna a democracia possível. Esta confirmação requer, portanto, uma institucionalidade que, feita e refeita através do diálogo incessante entre os atores envolvidos, seja um antídoto

³ DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **O conceito de Controle Social e a Vinculação de Recursos à Educação**. Trabalho apresentado na 29ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu/MG, 15 a 18 de outubro de 2006. Sítio da Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em Educação. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-2087--Int.pdf>. Acesso em 12 de novembro de 2010.

⁴ A **Lei Federal nº 10257, de 10 de julho de 2001**, regulamentou os arts. 182 e 183 da CF/88 e dispôs sobre diretrizes gerais da política urbanas e outras providências. Mais conhecida como **“Estatuto da Cidade”**, esta lei em seu artigo 44, definiu a gestão orçamentária participativa, através da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

aos constantes riscos dos processos participativos, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo.

Ademais, conforme afirma Costa (2005, p. 64)⁵:

“Participar das decisões do Orçamento significa defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma honesta e eficiente o dinheiro público. Isto deverá se traduzir em melhorias nos serviços de saúde, educação, transporte, infra-estrutura e tantos outros de responsabilidade do governo local, como demonstram as experiências de participação da população no processo orçamentário. Se quisermos que os recursos tenham uma aplicação honesta, transparente e eficaz em políticas públicas claramente definidas, o processo orçamentário é o instrumento. Pode-se fazer previsão por um período de quatro anos, levantar não só as necessidades, mas potencialidades, os projetos viáveis para aumentar renda e emprego, estabelecer prioridades em médio prazo, fixar regras, orientações para vincular as decisões e atos do prefeito que podem ser avaliadas e reformuladas ano a ano, após discussões com os diversos segmentos da sociedade”.

Nessa esteira, Lima (2008) ainda completa que:

“o orçamento público revela-se como parte primária e principal para quaisquer estudos e avaliação da política de gestão e efetividade da coisa pública. Mensurar corretamente em que medida o planejamento e execução orçamentária se destinam ao objetivo maior de proporcionar ao Estado sua qualidade em ações administrativas e sociais tem sido o desafio dos gestores públicos da atualidade, assim como a inserção da participação popular e da sociedade civil organizada no seu controle social tem sido a perspectiva de uma moralidade pública plena e responsável.”⁶

Compreender, de fato, a tríade estabelecida entre planejamento, programação e orçamentação revela-se neste enfoque os pilares principais de uma gestão pública comprometida com o binômio eficácia/efetividade.

⁵ COSTA, Flávia Danyelle Alves da. **Orçamento Participativo: a institucionalização da participação popular no controle do orçamento público. O município de Campina Grande – PB.** Dissertação de Mestrado apresentada no curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília/DF – 2005.

⁶ LIMA, Alexandre da Silva. **O Gasto Público Social na Gestão Municipal: um estudo de caso sobre o município de Casimiro de Abreu.** Monografia de Pós-Graduação, *lato sensu*, em Gestão Empresarial em Tributação e Contabilidade. Universidade Federal Fluminense, 2008.

Tal enfoque só pode ser atingindo a partir da premissa natural do equilíbrio das contas públicas, da compreensão efetiva da capacidade governamental e suas ações, mas, sobretudo, do fortalecimento do processo democrático consolidado no controle social e transparência dos componentes do ciclo orçamento quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além das normas fiscalizadoras deste controle como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.⁷

Contudo, o conhecimento acerca da terminologia contábil das normas, leis e pareceres técnicos sobre o orçamento público inviabiliza e chega a intimidar uma participação social efetiva, devido ao rigor estritamente técnico e jurídico de seus termos. Por fim, a falta de aderência numa linguagem capaz de traduzir de forma ampla e acessível o que acontece ao erário público na sua execução orçamentária, tornam-se um “entrave” a este controle social.

Contra este tipo de intimidação, iniciativas fomentadas por organizações da própria sociedade civil como a distribuição de cartilhas explicativas e campanhas de conscientização junto à população são cada vez mais frequentes⁸, com vistas a fomentar o desejo individual e coletivo em conhecer e acompanhar a condução das políticas sociais dos Estados e municípios através de seus orçamentos e sua gestão.

A partir dessa realidade, o controle social pode ser realmente exercido de forma estratégica na defesa do interesse público e dos direitos de cidadania; com vistas a um fortalecimento e aprofundamento efetivo da democracia em suas bases em seu sentido real.

3.2 - Os royalties do petróleo e seus impactos na gestão pública

⁷ Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000.

⁸ Um exemplo destas organizações é o **Instituto Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais**, que é uma organização não-governamental de atuação nacional, constituída e fundada em 1987 como uma associação civil sem fins lucrativos, apartidária, pluralista e reconhecida como entidade de utilidade pública nos âmbitos municipal, estadual e federal; e que fomenta constantemente uma série de publicações relacionadas ao controle social do orçamento público, desenvolvimento social, participação popular e temas correlatos, sendo a cidadania, enquanto conquista democrática, o eixo articulador de sua intervenção dirigida à construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas.

Os impactos sociais e econômicos nas cidades oriundos das receitas advindas da exploração dos recursos naturais decorrentes das atividades petrolíferas são cada vez mais objeto de estudo nos modelos de gestão urbanos e tipologias ideais na aplicação de suas compensações financeiras aos governos.

Segundo afirmam Guzman *et al.* (2007) *apud* Borba & Neto (2008):

“A presença de atividades petrolíferas tem agravado problemas como marginalidade e exclusão social ao invés de resolvê-los. Estudos de caso em distintos países apontam que atividades produtivas tradicionais - especialmente a agricultura e incipientes processos de industrialização - entraram em crise a partir do auge das atividades petrolíferas, devido à falta de atenção governamental.”⁹

O crescimento econômico dissonante em relação à consolidação de estruturas urbanas e sociais tem acarretado um descompasso entre desenvolvimento e redução das desigualdades sociais. Isto faz com que as cidades impactadas pelas receitas petrolíferas tenham em seu tecido social uma sobrecarga de problemas que, num cenário ideal, seriam contornáveis com planejamento urbano adequado.

Reflexo primário disso é a extremada explosão demográfica e do “boom” em setores da economia ligados a indústria de petróleo que inflacionam o custo de vida nesses lugares.

O início deste apogeu e de tais consequências ocorreu a partir de 1997, com a edição da Lei Federal nº 9.478 que decretou o fim do monopólio da Petrobrás, permitindo que outras empresas explorassem e produzissem óleo em território brasileiro. Além disto, esta Lei criou a Agência Nacional de Petróleo (ANP), como órgão responsável pela regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis.

A partir desta regulação, houve um incremento significativo nas transferências governamentais e compensações financeiras a estados e municípios pela exploração das atividades petrolíferas.

⁹ BORBA, Rafael Corrêa; NETO, Romeu e Silva. Artigo “*Impactos das Atividades Offshore de Exploração e Produção de Petróleo nas Cidades: Um Estudo Comparativo entre Macaé (Brasil), Ciudad del Carmen (México) e Alberdeen (Reino Unido).*” Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>. Acesso em 06 de dezembro de 2010.

Os impactos mais significativos deste excedente de recursos na gestão pública podem ser considerados sob dois aspectos fundamentais. O primeiro tem sua relação com a desfocalização das políticas públicas empreendidas pelo gestor governamental no trato do erário, haja vista que o excesso de recursos financeiros coloca o ente federativo numa “zona de conforto” ao qual permite um descuido maior pela busca constante da tríade “eficiência-eficácia-economicidade”.

Como se tratam de recursos finitos e com vinculação muitas vezes leniente quanto à sua aplicabilidade pelos gestores públicos, a gestão dos recursos dos royalties do petróleo muitas vezes não é abrangida em sua plena eficácia, deturpada pelo imediatismo de políticas públicas construídas a partir de cenários pouco ou nada planejados.

Um segundo aspecto fundamental dos impactos percebidos na arquitetura social constituída nos entes recebedores de tais recursos tem sua exposição definida justamente pela falta de planejamento governamental e aplicabilidade plena dos instrumentos de gestão pública capazes de garantir a consistência e coesão dos recursos que ingressam nos cofres públicos.

3.2.1 - O exemplo do município de Macaé/RJ

Localizada na Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, a cerca de 200 Km da capital, o município de Macaé foi um dos municípios mais impactado pelos investimentos da Petrobrás nas atividades petrolíferas do país. No passado, a pesca, a produção de cana-de-açúcar e a agropecuária foram os alicerces da economia de Macaé. Contudo, desde a década de 70, a descoberta de campos petrolíferos na Bacia de Campos e a instalação da Petrobrás no município, Macaé tornou-se base da exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos, formando um grande aglomerado petrolífero na cidade, consolidando sua posição como principal centro das atividades deste setor no Brasil.

Nesse sentido, a indústria petrolífera impôs à cidade um processo de reorganização espacial das suas atividades produtivas e da população diretamente impactada no seu eixo de influência. Essa reestruturação profunda da base econômica do município foi

impulsionado pelo crescimento econômico desordenado e acelerado, tendo como viés principal a alta explosão demográfica.

Em dados pontuais, segundo apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE¹⁰, Macaé possuía em 1980 uma população de 75.683. Após a instalação da Petrobrás e da indústria petrolífera na cidade, sua demografia acusou uma variação de 123,97%, com 169.513 habitantes registrados em 2007.

De acordo com um extrato de dados apurados no Portal “*Transparência Macaé*”¹¹ idealizado pela Prefeitura Municipal de Macaé, a aplicação dos royalties do petróleo na gestão municipal em 2009 foi efetivada da seguinte forma:

Figura 1: Extrato da Aplicação dos Royalties (executado) - Macaé 2009



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

**GASTOS COM OS ROYALTIES – LEIS FEDERAIS Nº 7990/89,
Nº 8001/90 E Nº9478/97**

**DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO EXTRAÍDO DOS PROCESSOS
PAGOS COM OS RECURSOS DOS ROYALTIES, POR FUNÇÃO E
SUBFUNÇÃO, NO EXERCÍCIO DE 2009**

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	CUSTEIO	INVESTIMENTOS	INVERSÕES
04- ADMINISTRAÇÃO	121- PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	R\$ 404.959,99	R\$ 56.480,90	R\$ 0,00
04- ADMINISTRAÇÃO	122 – ADMINISTRAÇÃO GERAL	R\$ 64.916.162,73	R\$ 507.970,22	R\$ 90.000,00
04- ADMINISTRAÇÃO	126 – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	R\$ 12.940,61	R\$ 32.503,49	R\$ 0,00
04- ADMINISTRAÇÃO	131 – COMUNICAÇÃO SOCIAL	R\$8.446.839,68	R\$ 2.126.720,00	R\$ 0,00
06 – SEGURANÇA PÚBLICA	181 – POLICIAMENTO	R\$ 0,00	R\$ 1.228.559,28	R\$ 0,00
06 – SEGURANÇA PÚBLICA	182 - DEFESA CÍVIL	R\$ 280.906,39	R\$ 205.324,00	R\$ 0,00

Fonte: Adaptado do Portal “*Transparência Macaé*”

Apenas pelo extrato sucinto do presente demonstrativo, fica evidenciado que a máquina administrativa deste município equaciona a aplicação dos royalties do petróleo de forma desigual, em vista da concentração excessiva de recursos para

¹⁰ Dados apurados pelo autor no sítio eletrônico <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 06 de dezembro de 2010.

¹¹ Dados disponíveis no sítio eletrônico <http://www.macaerj.gov.br>. Acesso em 06 de dezembro de 2010.

despesas de custeio¹² em detrimento dos investimentos, como é demonstrado na “Função 04 - Administração”, “Subfunção 122 - Administração Geral”.

Esta volumosa arrecadação e, conseqüente distribuição de royalties, não altera e ainda consolida o quadro de desigualdades sociais impostas pelo desenvolvimento. A economia da cidade de Macaé é periférica a partir do momento que potencializa a construção de elementos agregadores somente em torno destas atividades petrolíferas e isso se reflete no âmbito governamental, que idealiza um “*estereótipo de desenvolvimento*” que dificulta e neutraliza outras formas de desenvolvimento econômico.

3.3 - A reforma na Gestão das Finanças Públicas

Este desenvolvimento econômico só poderá ser alcançado e consolidado tecnicamente a partir da concepção estrita de que o fomento de políticas públicas é iniciado de forma interna, ou seja, no esteio da gestão pública municipal. Assim, sem a informação e tratamento correto das peças que compõem a gestão orçamentária e financeira dos *royalties* do petróleo, as políticas públicas empreendidas pelos entes federativos em suas diversas esferas (como neste exemplo da cidade de Macaé), ficam sub ou superestimadas em relação à realidade social que pretendem interagir.

Nisto, a contabilidade aplicada ao setor público exerce seu papel garantidor desta consistência de dados e mensuração delineada dos atos e fatos que se esmiúçam no pilar principal da gestão da coisa pública: o bem-estar social.

O papel da Contabilidade como ciência aplicada reveste-se de uma transversalidade tácita ao oferecer aos usuários de suas informações um diagnóstico detalhado da situação orçamentária, financeira, econômica e patrimonial dos entes públicos.

Assim, num plano estratégico, a Contabilidade aplicada ao Setor Público, como sistema de informações específico, vem incorporando novas metodologias e recuperando seu papel, adotando parâmetros de boa governança, demonstrando a importância de um sistema que forneça o apoio necessário à integração das

¹² A Lei Federal nº 4.320/64, classifica as “*despesas de custeio*” como as dotações destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive para atendimento a obras de conservação e adaptação de bens imóveis, pagamento de serviços de terceiros, pagamento de pessoal e encargos, aquisição de material de consumo, entre outras. (artigo 12, § 1º e artigo 13).

informações macroeconômicas do setor público e à consolidação das contas nacionais.

O objeto principal destas práticas de boa governança na gestão pública alicerçadas, sobretudo, nesta nova configuração das finanças públicas, reflete a necessidade de resgatar o tratamento dos fenômenos do setor público, em bases teóricas que reflitam a essência das transações governamentais e seu impacto no patrimônio, e não meramente o cumprimento de aspectos legais e formais.

A inadequada evidenciação do patrimônio público e a ausência de procedimentos contábeis suportados por adequados conceitos e princípios revelam intrinsecamente a necessidade do desenvolvimento de diretrizes estratégicas para o aperfeiçoamento da Contabilidade e Planejamento Governamental.

Imbuídos nessa premissa, o Conselho Federal de Contabilidade¹³, em parceria com entidades governamentais e de classe, buscou a adequação dos Princípios Fundamentais de Contabilidade sob a perspectiva do Setor Público¹⁴. Essa adequação possibilitou a abertura de um leque mais amplo da gestão pública sob o enfoque contábil, alicerçado nas seguintes bases conceituais:

- A convergência aos padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público;
- A implementação de procedimentos e práticas contábeis que permitam o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público;
- A implantação de sistema de custos no âmbito do setor público brasileiro;
- A melhoria das informações que integram as Demonstrações Contábeis e os Relatórios necessários à consolidação das contas nacionais;
- A possibilidade de avaliação do impacto das políticas públicas e da gestão, nas dimensões social, econômica e fiscal, segundo aspectos relacionados à variação patrimonial na gestão pública.

¹³ O Conselho Federal de Contabilidade é uma Autarquia Especial Corporativa, criada pelo Decreto-Lei n.º 9.295, de 27 de maio de 1946, dotada de personalidade jurídica de direito público e que representa todos os profissionais contabilistas do país.

¹⁴ Resolução CFC nº 1.111, de 29 de novembro de 2007.

Todas estas premissas trazem em seu bojo a urgência de uma evolução efetiva da gestão pública e da ciência contábil com vistas ao aumento do controle social e transparência exigida pela sociedade e da correta mensuração do patrimônio público e suas variações que repercutem muito além da sua esfera interna.

Ademais, ainda estão na pauta das motivações para esta reforma profunda na Gestão das Finanças Públicas as seguintes questões pontuais:

- A adequação da legislação financeira atualmente em voga no Brasil (Lei Federal nº 4320/64 e Decreto-Lei nº 200/67);
- A solução de problemas de implementação da LRF como a falta de padronização de procedimentos contábeis e relatórios da Federação, divergências conceituais e dúvidas jurídicas quanto à aplicação da Portarias da STN à Federação;
- A adoção de experiências bem-sucedidas em outros países sobre a integração do processo orçamentário com os processos de gestão;
- O surgimento de novos conhecimentos e novas tecnologias de gestão aplicadas ao setor público.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF trouxe em seu aparato institucional uma evolução que foi a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.¹⁵

Este novo regulamento determina em seu arcabouço a ampliação do conceito de transparência orçamentária e controle social, determinando a liberação - em tempo real - de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos (Estados e Municípios) através de meios eletrônicos de acesso público (internet).

Neste ínterim, foram estabelecidos prazos de cumprimento e adequação a essas determinações legais, quais sejam:

¹⁵ Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

- a) União, Estados, Distrito Federal e Municípios com mais de 100.000 habitantes - até 27 de maio de 2010;
- b) Municípios entre 50.000 e 100.000 habitantes - até 27 de maio de 2011;
- c) Municípios até 50.000 habitantes - até 27 de maio de 2013.

Percebendo esta enorme evolução em marcha, além desta iniciativa, o Senado Federal propôs duas novas leis complementares criando um novo regime contábil em substituição à Lei nº 4320/64 e uma lei de responsabilidade orçamentária.¹⁶

Os projetos passaram a ter tramitação conjunta. Na Comissão de Constituição e Justiça, já foi aprovado o texto substitutivo do Senador Artur Virgílio que fundiu os dois projetos e considerou sugestões de seminários de técnicos realizados na Escola Superior de Administração Fazendária - ESAF.

Esta nova legislação propõe uma reestruturação profunda na no processo de elaboração do orçamento público, tornando a participação parlamentar mais eficiente, utilizando a contabilidade e o controle para dar maior transparência às contas públicas, aperfeiçoando e reforçando a austeridade da LRF.

Estes Projetos de Lei de Responsabilidade Orçamentária e Qualidade Fiscal trazem em seu cerne o esforço em melhorar a qualidade do gasto público de forma consistente com o equilíbrio fiscal para abrir espaço para investimentos e focalização dos gastos sociais. Para tanto, sua instrumentalização tem como ação fundamental o realinhamento através de “choques” de novos paradigmas, em três alicerces principais que permeiam a Gestão Pública: Gestão, Transparência e Controle.

Estes três “choques” referem-se à adoção de novas formas de repensar e viabilizar esta reforma na gestão das finanças públicas.

O choque de Gestão tem como objetivo confrontar a Administração Pública com seus novos paradigmas, voltadas à busca incessante da qualidade do gasto público e

¹⁶ O Senador Tasso Jereissati apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 229/09 – planejamento e orçamento e o Senador Renato Casagrande propôs o Projeto de Lei do Senado nº 248/09 – contabilidade e controle. Os dois projetos de lei passaram a ter tramitação conjunta. Na Comissão de Constituição e Justiça, já foi aprovado o texto do Senador Artur Virgílio que fundiu os dois projetos e considerou sugestões de seminários de técnicos realizados na Escola de Administração Fazendária - ESAF.

transparência orçamentária. Sua evidenciação no escopo deste novo regulamento a ser implementado vislumbra-se, sobretudo, em alguns dos seguintes itens:

- introduz o conceito de qualidade na gestão, orientando toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados;
- normatiza o PPA (arts. 11, 12, 13, 19, § 1º, 70) e a sua avaliação e cria o banco de indicadores para o PPA;
- integra PPA, LDO e LOA, distinguindo as funções de cada um;
- cria regra nacional para Restos a Pagar em todos os exercícios e Despesas de Exercícios Anteriores;
- orienta a gestão de recursos humanos orientada para a eficiência do trabalho e incentiva a capacitação de servidores públicos;

O **choque de Transparência** é a confirmação explícita desta nova realidade alicerçada responsabilidade e responsabilização do gestor público na aplicação dos recursos públicos. Seu mérito pode ser justificado no exemplo sucinto das seguintes propostas:

- amplia o conceito de transparência;
- separa os conceitos aplicáveis ao orçamento e à contabilidade, esta última com foco no patrimônio e regime de competência integral;
- exige o orçamento por fonte de recursos;
- define as demonstrações contábeis: Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração do Fluxo de Caixa, Demonstração do Resultado Econômico, acompanhado de síntese do Relatório de Gestão Administrativa, esclarece que Balanço Orçamentário é instrumento de transparência, mas não é demonstração contábil, e define tratamento do superávit financeiro de exercício anterior;

Já o **choque de Controle** instrumentaliza e consolida o controle social exercido pela sociedade através da cobrança efetiva dos atos pertinentes à gestão do erário. Isso é plenamente evidente na aplicação de alguns dos itens abaixo:

- institui a participação dos cidadãos na elaboração e apreciação dos planos nacionais de políticas públicas e de todas as leis do ciclo orçamentário;

- institucionaliza o controle social das políticas públicas exercido diretamente pelos cidadãos ou por Conselhos;
- aumenta fluxo de informações para órgãos de controle;
- determina a realização de auditorias periódicas na folha de pessoal;
- institucionaliza cooperação entre tribunais de contas dos estados;

4 - Considerações Finais

A esfera pública tem suas responsabilidades e obrigações. Aqueles que são imbuídos, ainda que transitoriamente da função pública devem ter a exata noção que a gestão dos recursos públicos não é simplesmente a gestão eficaz de números e a cuidadosa atenção à execução orçamentária como um todo

A gestão pública trata de pessoas. Ela enfatiza sua importância na tradução de bem-estar e qualidade de vida da população que depende estritamente da atuação do Estado na diminuição das desigualdades sociais. Sua ótica deve seguir sempre a ética social com que os gastos públicos são alocados, considerando, sobretudo, o cumprimento da norma legal em consonância com o objetivo maior da supremacia do interesse público.

A transparência Orçamentária e o Controle Social são os alicerces sólidos para a consecução de tal premissa. A inovação em marcha das Finanças Públicas instrumentalizadas nestas reformas em seus basilares de gestão tem trazido à baila a profissionalização dos gestores públicos e todos aqueles responsáveis pelo planejamento governamental. E as recentes mudanças na legislação contábil pública reafirmam isso nessa preocupação essencial com a construção da figura do Estado Brasileiro e de sua imagem institucional.

Os municípios precisam enxergar esse realinhamento nas funções deste novo aparato buscando cada vez mais o compromisso ensejado no exercício de nossa democracia. Sobre isso, os impactos das receitas petrolíferas no desenvolvimento sustentável das cidades devem cada vez mais ter sua realidade mensurada e estudada, com vistas à focalização das políticas públicas que realmente trarão benesses para toda sociedade. No exemplo da cidade de Macaé, é necessário que seus governantes reflitam e busquem ainda mais políticas e estratégias, para o direcionamento dos *royalties* no fomento de outros setores ligados às suas vocações regionais, ou mesmo

para a criação de novas potencialidades locais, com o intuito de diminuir as mazelas trazidas pelo “progresso” das atividades petrolíferas e seus impactos ocasionados pela dependência destas atividades em um futuro pós-petróleo.

Referencias Bibliográficas

ATHAYDE, Tarcísio Rocha. **A evidenciação de informações contábeis da área social no setor público: estudo de caso do município de Luziânia/GO**. Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Brasília. Brasília, 2002.

BRASIL. Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964. **Estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, DF: Senado da República, 1964.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF: Senado da República, 2000.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 229, de 28 de maio de 2009. **Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências**.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 248, de 04 de junho de 2009. **Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências**.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. **Mensurando a Criação de Valor na Gestão Pública**. Trabalho apresentado na “*13th Asian Pacific Conference on International Accounting Issues*” - Rio de Janeiro, 28 a 31 de outubro de 2001. Disponível em <http://www.gecon.com.br/artigo21.htm>. Acesso em 28 de novembro de 2010.

JUND, Sérgio. **AFO - Administração Financeira e Orçamentária: teoria e 750 questões (Série Provas e Concursos)**. 3º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 600p.

LIMA, Alexandre da Silva. **O Gasto Público Social na Gestão Municipal: um estudo de caso sobre o município de Casimiro de Abreu**. Monografia de Pós-Graduação, *lato sensu*, em Gestão Empresarial em Tributação e Contabilidade. Universidade Federal Fluminense, 2008.

SCHAUFF, Carlos Amadeu. **Ferramentas de apoio ao processo de avaliação da Gestão Pública**. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA; Cadernos GESPÚBLICA - Artigos sobre o Prêmio Nacional de Gestão Pública - Ciclo 2006 - Brasília, versão 1 / 2006. 56 p. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br>. Acesso em 29 de novembro de 2010.