

Controle Público e Orçamento Federal: avaliando o papel do SIAFI

ANA PAOLA DE MORAIS AMORIM VALENTE¹

LÍGIA MARIA MOREIRA DUMONT²

(recebido em 15/01/2003; aprovado em 23/04/2003)

PALAVRAS-CHAVE

Transparência/opacidade informacional – Acesso à informação – Informação governamental – Orçamento público – SIAF – Orçamento Geral da União

RESUMO

Este artigo faz uma breve avaliação do papel desempenhado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) no processo de acompanhamento do Orçamento Geral da União. A análise é feita a partir da constatação de que esse sistema é tido hoje como principal instrumento do mecanismo de controle das finanças públicas no Brasil. O artigo procura mostrar que a estrutura ainda fraca do sistema de controle impede que esse recurso seja utilizado em todo seu potencial de transparência e o Orçamento segue com elevado grau de opacidade informacional.

1. INTRODUÇÃO

A partir do processo de redemocratização do Estado brasileiro verificado a partir dos anos 80, a transparência administrativa dos governos tem assumido um papel de destaque nos discursos políticos que tratam de uma nova estrutura do Estado. Entretanto, esse avanço no discurso político não tem alcançado o correspondente avanço na prática. O que se vê, confirmam estudiosos do assunto, como o professor JOSÉ MARIA JARDIM (1999), é o avanço de zonas de opacidade informacional num embate com a transparência. Ou seja, todo esforço por mais acesso à informação governamental resultou, até o momento, em tornar transparente a opacidade e não a coisa pública. O que poderia ser considerado primeiro passo – identificar onde se encontram as zonas de sombra – é insuficiente quando se trata de desenvolver um novo conceito de administração pública mais democrática, responsável e voltada para o cidadão, num contraponto à prática excludente experimentada pelos vários períodos de autoritarismo ao longo da história da formação do estado republicano brasileiro. Esse quadro torna-se ainda mais evidente quando a informação de governo assume caráter mais estratégico e quanto mais reúne conflito de interesse.

O orçamento se encaixa nesse grupo de informações, onde o manto do segredismo restringe a visibilidade de um instrumento de planejamento de polí-

¹E-mail: paolavalente@uol.com.br

²E-mail: dumont@eci.ufmg.br

ticas públicas a um seleto grupo de especialistas iniciados no assunto. Apesar de ser a principal fonte de informação governamental por reunir 80% dos recursos públicos (SUCUPIRA,1997), o Orçamento Geral da União (OGU) permanece distante da sociedade. São recursos fiscais e da seguridade social que têm sido aplicados com acompanhamento de poucos técnicos que dominam o assunto e, principalmente, o programa que disponibiliza as informações: o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal.

Este artigo se propõe justamente a avaliar o papel que vem sendo desempenhado pelo SIAFI como instrumento de acompanhamento da aplicação das verbas públicas do governo federal. Apesar de haver um sistema avançado de controle em tempo praticamente real de sua execução, o OGU permanece opaco, o que chama a atenção para a necessidade de procurar compreender onde se encontram os obstáculos à aplicação do ideal de transparência administrativa.

2. A ORIGEM DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A criação de leis orçamentárias remonta à origem do Estado Moderno, marcando a separação entre o Tesouro do Rei e o Tesouro do Estado, estipulando, assim, o início do que hoje é denominado finanças públicas. A origem desse tipo de lei que regulamenta receita e despesa públicas está diretamente relacionado às lutas em favor da cidadania e do controle político do Estado pela sociedade, podendo ser definido como “expressão financeira da cidadania”, conforme explica o manual sobre Processo Orçamentário no Poder Legislativo, elaborado para a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados por GREGGIANIN, SANTA HELENA (1999).

A Inglaterra do início do século 13 realizou a primeira experiência de controle social estabelecendo limites ao poder tributário do rei³. Mas a consolidação desse tipo de controle, com a formulação da primeira peça orçamentária, da forma que se aplica atualmente, só aconteceu em 1787, também na Inglaterra, quando foi criado um fundo para receber e registrar todas as despesas do Reino⁴.

³ Em 1215, o rei John Lackland (João Sem Terra) outorga uma lei na qual se compromete a observar determinados limites, passando a prerrogativa para o Conselho dos Comuns. O Regulamento encontra-se na *Magna Carta Baronorum*, citada no manual de Greggianin e Santa Helena (1999, p. 3), nota de rodapé: “art. 12. Nenhum tributo (*scutage*-imposto pago pelos vassallos para eximi-los do serviço militar) ou auxílio será instituído pelo Reino, a não ser pelo Conselho dos Comuns, exceto com as finalidades de resgatar a pessoa do Rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esses fins deverão ser de valor razoável”.

⁴ Greggianin, Santa Helena (p. 3), nota de rodapé, citam artigo da lei da Câmara dos Comuns denominada *Consolidated Fund Act*: “Por todas estas razões, os lordes espirituais e temporais e os comuns humildemente imploram a Vossa Majestade que, a partir de agora, ninguém seja obrigado a contribuir com qualquer dádiva, empréstimo ou benevolência e a pagar qualquer taxa ou imposto, sem o consentimento de todos, manifestado por ato do Parlamento; e que ninguém seja chamado a responder ou prestar juramento, ou a executar algum serviço, ou encarcerado, ou, de forma ou doutra, molestado ou inquietado, por causa destes tributos ou da recusa em os pagar; e que nenhum homem livre fique sob prisão ou detido por qualquer das formas acima indicadas; e que Vossa Majestade haja por bem retirar os soldados e marinheiros e que, para futuro, o vosso povo não volte a ser sobrecarregado; e que as comissões para aplicação da lei marcial sejam revogadas e que, doravante, ninguém mais possa ser incumbido de outras comissões semelhantes, a fim de nenhum súdito de Vossa Majestade padecer ou ser morto, contrariamente às leis e franquias do país”.

A ligação do surgimento das peças orçamentárias à defesa da cidadania mostra que elas foram criadas como forma de efetivar o controle social, através de seus representantes, sobre as finanças de Estado, que perderam o caráter privado, eram definidas segundo vontade do soberano, e assumiram seu caráter público, com a obrigação de serem submetidas à vontade popular e orientadas por leis que devem ser elaboradas para defesa do bem público comum. A partir daí, tornou-se clara a necessidade de publicizar atos referentes ao planejamento e execução das finanças públicas que, embora se refiram a prerrogativas da administração pública, pedem instrumentos para coibir e limitar possíveis abusos e arbitrariedades. O poder de exercício da atividade financeira pelo Estado é uma parcela da atividade administrativa e advém da soberania estatal, que encontra seus limites na Constituição e “sujeita-se ao controle interno pelo próprio [Executivo] e ao externo dos Poderes Legislativo e Judiciário” (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 2).

3. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

No Brasil, a participação do Legislativo no processo orçamentário (elaboração e execução) tem sido instável, com períodos de pouca participação e até total ausência dos parlamentares durante os tempos de regimes ditatoriais. Só muito recentemente, com a promulgação da Constituição de 1988, é que o Congresso recebeu poderes de maior controle sobre o processo em todas as fases. Ainda não se constitui no ideal para controle das finanças públicas, principalmente se comparado, por exemplo, com o procedimento que é adotado nos Estados Unidos, país que procura se destacar no cenário político pela independência dos poderes Legislativo e Judiciário (GREGGIANIN, SANTA HELENA, (s/d).⁵). No entanto, apresenta avanços se comparado com períodos anteriores da história da formação do Estado brasileiro.

A primeira regulamentação do processo orçamentário brasileiro foi definida na Constituição imperial de 1824, que previa a elaboração de uma lei para a autorização de gastos a ser votada pelo Parlamento. Mas foi com a primeira Constituição Republicana, de 1891 que foram introduzidas, ainda que teoricamente, as modificações mais significativas, pois esta previa a elaboração da Lei Orçamentária pela Câmara dos Deputados. Na prática, o Executivo seguiu elaborando o esboço da lei.

⁵ Algumas comparações apontadas no trabalho de Greggianin e Santa Helena: No Brasil, a estrutura orçamentária é feita no Poder Executivo e revista pelo Congresso, a partir de análise da evolução da receita, dos gastos obrigatórios e de outras condições macroeconômicas. Nos Estados Unidos, a estrutura orçamentária é definida no Congresso, seguindo os mesmos parâmetros de análise do processo brasileiro. Nos Estados Unidos, a margem de discricionariedade na execução orçamentária foi limitada pelo Congresso após o governo Nixon (1974); o orçamento e sua execução passaram a ser obrigatórios, exceto se autorizada a não execução pelo Congresso. No Brasil, “o caráter autorizativo do orçamento aliado aos decretos de contingenciamento subvertem as prioridades estabelecidas na lei orçamentária”. Isso resulta na utilização pelo Executivo da liberação de verbas como instrumento de ação política. A criação de mecanismos de restrição orçamentária no Brasil é uma prerrogativa do Executivo, enquanto nos Estados Unidos, esses mecanismos, existentes desde a década de 70, emanam do Congresso.

Em 1934, fase constitucionalista do primeiro governo de Getúlio Vargas, a elaboração do Orçamento voltou a ser prerrogativa do Executivo, sendo submetido à votação do Legislativo, que tinha o direito de apresentar emendas. Com a instituição do Estado Novo, em 1937, o Parlamento perdeu suas prerrogativas e o Orçamento se concentrou no Executivo, que o elaborava e aprovava por decreto.

Na fase de redemocratização, a Constituição de 1946 devolveu ao Legislativo o direito de discutir e aprovar as propostas orçamentárias elaboradas pelo Executivo. Entretanto, a falta de limites à apresentação de emendas inviabilizava a peça orçamentária. “Em 1959, o número de emendas foi de 8.572, alcançando quase 100 mil emendas em 1963” (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 4). Para resolver esse problema, foi elaborada a Lei 4.320, de 23 de março de 1964, que estabeleceu restrições à apresentação de emendas⁶. Usada até hoje, a lei estabelece as normas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Mas a democratização brasileira sofre novo revés, logo após a publicação da 4.320, com o Golpe Militar de 1964, que instituiu a ditadura e retomou a centralização das decisões das políticas públicas do Estado. Nas ocasiões em que o Orçamento era submetido a apreciação, a tarefa do Legislativo se restringia à homologação ou rejeição integral do projeto de lei orçamentária (Emenda 01/69 à Constituição de 1967); ou seja, não havia espaço para discussão da lei orçamentária.

A pouca participação do Congresso no Orçamento, prevista na própria Emenda 01/69, que eliminava determinadamente a apresentação de emendas, servia muito mais a acordos políticos para garantir a sustentação do Executivo do que ao controle social, propriamente dito. A emenda restringia a participação do Congresso através dos chamados “adendos” ou “anexos” das dotações globais ou genéricas, ainda assim apenas através de acordo político prévio. Era objeto desses acordos uma parte das dotações orçamentárias destinada às chamadas subvenções sociais para entidades privadas sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional do Serviço Social do Ministério da Ação Social. Através dos acordos, o Executivo incluía indicação dos parlamentares. Com todas as decisões concentradas nas mãos do Executivo, e com as funções esvaziadas, o Congresso perde suas prerrogativas de controle sobre o Executivo e passa a assumir caráter apenas legitimador institucional, mantendo, apenas formalmente, a divisão entre os Três Poderes, como uma tentativa de busca do equilíbrio institucional pela ditadura. A situação era ainda mais arbitrária por ocasião da publicação da Emenda 01/69, editada sob a égide do período mais duro da ditadura, instituído em 13 de dezembro de 1968 com o Ato Institucional nº 5, o chamado “golpe den-

⁶ As restrições encontram-se no art. 33, incisos a, b, c e d: “Não se admitirão emendas ao projeto de lei do orçamento que visem a: a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexistência da proposta; b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; e d) conceder dotação superior aos quantitativos fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções”.

tro do golpe”, que cassou todos os direitos políticos e imobilizou os Legislativos em todas as instâncias de poder.

4. O MARCO DE 1988

Foi assim, sem nenhuma (ou praticamente nenhuma) experiência de participação política do Legislativo no processo orçamentário, que chegamos à Constituição de 1988. Elaborada pela Assembléia Nacional Constituinte convocada em 1986 no novo processo de redemocratização do país, deu nova forma ao processo orçamentário com proposta de ampliação do papel do Congresso Nacional. A nova Carta Magna trouxe de volta o direito de o Legislativo apresentar emendas dentro de parâmetros e regras estabelecidos pela Lei 4.320/64 e criou a Comissão Mista de Orçamento, com objetivo de tratar permanentemente da matéria orçamentária. Também foram estabelecidos melhores mecanismos formais de controle e fiscalização, principalmente dotando a Comissão Mista de Orçamento de prerrogativas para exercício desta função e exigindo a publicação de demonstrativos bimestrais da execução orçamentária até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

Ainda que formalmente o Congresso tenha ampliado suas prerrogativas de participação nos processos de elaboração e execução da Lei Orçamentária, na prática, o Executivo segue, sustentado por maioria governista, a monopolizar o processo orçamentário, principalmente no que diz respeito à sua elaboração. De início, um dos problemas apontados era a baixa especialização do Congresso, o que sustentava uma situação de dependência do Legislativo em relação ao Executivo para análise e interpretação dos dados orçamentários. Esse problema passa a ser amenizado principalmente depois das denúncias de corrupção envolvendo integrantes da Comissão Mista de Orçamento⁷, mas ainda não atingiu o nível ideal de profissionalização. Uma observação nesse sentido está presente no estudo comparativo de GREGGIANIN, SANTA HELENA (s/d). De acordo com os consultores de Orçamento da Câmara dos Deputados, enquanto a consultoria de orçamento do Legislativo brasileiro conta com 30 consultores, o Congresso estadunidense, para acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento, conta com o Congressional Budget Office (CBO), uma agência autônoma e não partidária que tem autorização de contratar 232 consultores.

As possibilidades de irregularidades não foram sanadas exclusivamente com as alterações introduzidas através da nova Carta Constitucional. A descoberta, pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento (1993-1994), de esquemas de corrupção envolvendo membros da Comissão do Orçamento e ministros de Estado, mesmo depois de 1988, mostrou isso. Entretanto, foi a partir da nova Constituição que se criou a possibilidade de formação de uma posição mais

⁷ No momento dos trabalhos da CPMI do Orçamento (1993-1994) há uma percepção da necessidade de ampliação do controle sobre o orçamento, o que deve passar, necessariamente, por mais informação sobre o processo por parte do Legislativo. Isso implica em reforçar o seu aparelhamento técnico.

crítica da Comissão, historicamente dominada por grupos políticos que mantinham esquema clientelista de distribuição de verbas. Com prerrogativas de fiscalização e controle ampliadas, o Congresso pôde aumentar a possibilidade de detectar e desvendar irregularidades.

5. A PRIVATIZAÇÃO DO PÚBLICO REVELADA

Um fato específico colocou em evidência a discussão sobre a importância do acompanhamento da execução orçamentária e as consequências da centralização de informações sobre a peça-chave da administração pública. Em 20 de outubro de 1993 foi instalada no Congresso a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar denúncias de irregularidades na elaboração e execução orçamentária, feitas por José Carlos Alves dos Santos, na época funcionário do Senado na área de orçamento.

A partir das denúncias apresentadas pelo ex-funcionário do Senado – primeiro feitas na imprensa e depois confirmadas em depoimento à CPMI – indicou-se a existência de dois esquemas de corrupção: um ligado às empreiteiras e outro à distribuição das verbas de subvenção social. Como o processo de elaboração do orçamento era bastante restrito e o assunto tratado como uma especialidade complexa de compreensão restrita a poucos especialistas, um grupo de parlamentares se beneficiou dessa situação para incluir emendas de interesse pessoal. Vale lembrar que quando José Carlos Alves dos Santos ingressou no Senado como funcionário concursado, ele era o único economista contratado pela Casa para acompanhamento do Orçamento.

Estas são algumas das conclusões apresentadas pela CPMI, em seu relatório final de 21 de janeiro de 1994 (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 6):

- “alguns parlamentares que detinham o controle decisório na Comissão incluíam, com anuência do Executivo, dotações de seu interesse já por ocasião da elaboração da proposta;
- alguns parlamentares, quase todos destacados pelo acesso privilegiado ao núcleo de poder operacionalizado via Comissão de Orçamento, beneficiavam-se ao incluir emendas para determinadas ações ou obras de interesse pessoal;
- algumas emendas eram inseridas, sem terem sido formalmente aprovadas, na consolidação da redação final (na época, realizada no Poder Executivo);
- sendo o orçamento de caráter autorizativo, muitas emendas não tinham seus recursos liberados, e a liberação de recursos na execução orçamentária (em regra contingenciadas pelos decretos do Poder Executivo) era distorcida e seletiva ao ser operacionalizada no âmbito do Executivo;
- se, do lado do Legislativo federal, havia ‘anões’ que se dedicavam a influências ilícitas principalmente na distribuição das subvenções sociais, do lado do Executivo havia ‘gigantes’ que engordavam as

empreiteiras de obras superfaturadas, algumas especializadas em ganhar licitações de obras públicas, configurando-se, por meio de subempreitadas, como verdadeiras franqueadoras de obras públicas”.

Tais conclusões mostram quanto é diferenciado o tratamento da informação dentro do poder. Revelam que a postura do governo brasileiro frente à elaboração e execução do Orçamento Geral da União remonta com fidelidade à dialética proposta por JARDIM (1997) em torno da transparência e opacidade informacional e como essas duas noções convivem na vida pública brasileira em diferentes esferas de poder⁸, reforçando o controle do Estado por grupos econômicos privados.

Os resultados das investigações conduzidas pela CPMI e a repercussão do assunto na mídia nacional mostraram a necessidade de se adotarem procedimentos para impedir a formação de novos esquemas de corrupção dentro da Comissão Mista de Orçamento. Mesmo depois das alterações instituídas pela Constituição Federal de 1988, o processo guardava ainda ranços do antigo esquema respaldado, principalmente, na pouca visibilidade com a qual contava o assunto. Ficou constatado, através dos trabalhos, que a publicidade dos procedimentos relativos ao processo orçamentário era indispensável para garantir a sua lisura, pois aumentava a possibilidade de fiscalização e controle e reduzia a possibilidade de irregularidades e atos ilícitos. A concentração de informações estava no centro do esquema de corrupção, reafirmando a necessidade de se estabelecerem regras que cuidassem desse aspecto. Entre as recomendações da CPMI estão a ampliação da publicidade do processo de elaboração e execução do Orçamento e maior acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária por parte do Congresso Nacional. A descentralização da informação e o reforço de mecanismos que favorecessem a disseminação de informações sobre o processo orçamentário foram apresentados como necessidades imperativas para formação de um efetivo exercício de fiscalização e controle do Orçamento Público. Ou ele continuaria a perder seu caráter público.

6. SIAFI – O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O acompanhamento da execução do Orçamento brasileiro tem sido facilitado a partir da implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal, que permite a unificação das contas públicas e o acompanhamento em tempo quase real da destinação das verbas orçamentárias. Mas a própria existência do SIAFI pode se apresentar como reflexo da ausência de políticas públicas de informação direcionadas para a transparência da coisa pública, por mais paradoxal que essa afirmação possa parecer à primeira vista. Isso porque o

⁸ "A opacidade informacional encontra-se referida à maneira pela qual dispositivos tecnoburocráticos de gestão da informação, inerentes a uma suposta lógica institucional do Estado, são acionados. Num outro pólo, a transparência informacional estaria praticamente restrita aos atores envolvidos no sistema de patronagem. A transparência da informação tende a ser provida sobretudo pelo 'sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo', em detrimento das estruturas formais de gestão da informação existentes" (Jardim, 1997, p. 57).

SIAFI é hoje apontado como o principal instrumento disponível de controle das contas públicas por parlamentares e técnicos da Consultoria de Orçamento das Casas Legislativas encarregados de promover o controle externo do planejamento orçamentário do governo (VALENTE, 2002). Entretanto, a história da implantação do sistema pode oferecer algumas pistas dos motivos que têm levado o potencial de transparência da informação orçamentária a permanecer distante.

Acontece que, embora hoje o SIAFI tenha essa importância para aqueles que, constitucionalmente, são encarregados de realizar o controle externo, ele não foi criado com essa finalidade. Muito antes, seu objetivo inicial era atender a uma demanda do governo federal de unificação e controle de suas contas.

Até 1986, o governo não dispunha de mecanismos que permitissem um controle unificado e centralizado do orçamento público, em função dos problemas da organização da administração pública até aquela data, como descreve SALDANHA (1998: p.7-8).

- *“defasagem na escrituração contábil:* o tempo entre a ocorrência de um fato e o levantamento de demonstrativos orçamentários, financeiros ou patrimoniais era de, aproximadamente, 45 dias [...];
- *incompatibilidade dos dados utilizados:* em decorrência da não utilização da contabilidade como fonte de informações, os dados utilizados nas diversas fases da execução do orçamento e da programação financeira apresentavam sérias inconsistências [...];
- *trabalhos realizados de forma rudimentar:* as Unidades Gestoras (UG) que necessitam controlar suas disponibilidades orçamentárias e financeiras, e as unidades setoriais de contabilidade [...] mantinham, em muitos casos, registros manuais;
- *existência de milhares de contas bancárias:* em decorrência dos obstáculos anteriores, não era possível implantar um Sistema de Conta Única para controlar as disponibilidades do Tesouro Nacional [...];
- *despreparo do pessoal:* a cultura à época era a de que a contabilidade se prestava apenas para o atendimento de aspectos formais [...].”

Para apresentar uma solução para esses problemas, foi criada, em março de 1986, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada ao Ministério da Fazenda, com autorização para “contratar ou ajustar a execução, o desenvolvimento e a manutenção de serviços de computação eletrônica, visando à modernização e à integração dos Sistemas de PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA, de EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA e de CONTROLE INTERNO do Poder Executivo, nos Órgãos centrais, setoriais e seccionais”⁹ (SALDANHA, 1998, p. 8).

Em janeiro de 1987 o SIAFI, desenvolvido pela então recém-criada STN, começou a operar como um sistema de acompanhamento de atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União. O sistema centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, o que representou um importante passo para o controle dos gastos pelo Poder Executivo. Todos os órgãos da administração direta e

⁹ Artigo 12 do Decreto 95.452, de 10/03/1986, que criou a STN (citada por Saldanha, 1998, p. 8).

indireta integrados ao Sistema passaram a registrar as atividades no SIAFI. Nenhuma receita ou despesa, independente do valor, é realizada sem que seja registrada no sistema. Para dar início à execução orçamentária e financeira, a Lei Orçamentária, depois de aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, deve ser detalhada e lançada no SIAFI. Só a partir daí é que as unidades orçamentárias podem movimentar os créditos que lhes são designados. A execução, por sua vez, se faz em três fases: o empenho, a liquidação e o pagamento. As duas primeiras dizem respeito ao processo de execução orçamentária (que se refere à utilização dos créditos orçamentários) e a última, ao processo de execução financeira (que se refere à utilização dos recursos financeiros referentes aos créditos orçamentários disponíveis)¹⁰. O empenho refere-se ao comprometimento, por parte da autoridade, de utilização do crédito orçamentário. Na liquidação, ocorre o reconhecimento ou apuração da origem e do objeto a que se deve pagar, a importância exata e a quem se deve pagar. Esta fase existe para impedir que seja efetuado um pagamento sem que haja o serviço ou obra correspondente. Por fim, há o pagamento, que consiste no crédito de pagamento na conta do credor. Todas as fases se operacionalizam através de documentos específicos de cada função emitidos pelo SIAFI. E o registro da realização de despesas é feito simultaneamente à realização do ato, o que significa possibilidade de acompanhamento da execução orçamentária em tempo praticamente real.

A agilidade de organização dos dados orçamentários da administração pública federal e a eficiência do caixa único foram consideradas verdadeiros avanços nas finanças públicas, abrindo um importante espaço para controle do Orçamento. Se, de um lado, a excessiva centralização de poder no Executivo no processo de elaboração da peça orçamentária brasileira compromete a autonomia de fiscalização e o controle das contas públicas, de outro lado registra um avanço na outra ponta do processo. Há a possibilidade de a execução orçamentária ser rigorosamente acompanhada desde a implantação do SIAFI. Nesse aspecto, o processo orçamentário brasileiro ganha um ponto na comparação com o processo estadunidense. Através do SIAFI é possível ter o controle rígido do desembolso financeiro na esfera estadual. Enquanto isso, nos Estados Unidos, de acordo com GREGGIANIN, SANTA HELENA (s/d., p.1):

“na prática não há unidade de caixa, assim como inexistente um sistema integrado da administração federal para a execução orçamentária e financeira nos moldes do SIAFI brasileiro, ou seja, um só sistema informatizado que permita o acompanhamento orçamentário e financeiro de todas as receitas arrecadadas e das despesas executadas”.

Inicialmente, apenas o Executivo e órgãos da administração direta eram integrados ao SIAFI no modo total¹¹. De acordo com Saldanha, “É obrigatória a

¹⁰ Na verdade, embora tenham características distintas, na prática a execução orçamentária e a financeira ocorrem concomitantemente, pois uma encontra-se atrelada à outra. O crédito orçamentário só pode ser utilizado se houver o referido recurso que, por sua vez, só poderá ser gasto se houver previsão orçamentária.

¹¹ São duas modalidades de uso do SIAFI: parcial e total. Na modalidade total, os órgãos e entidades cadastrados podem processar todos os atos e fatos, incluindo eventuais receitas próprias, realizar todas as disponibilidades financeiras através da conta única do governo federal e tornam-se sujeitas aos procedimentos orçamentários e financeiros do órgão ao tratamento padrão do SIAFI. Na modalidade parcial, é possível realizar a execução financeira dos recursos previstos no Orçamento Geral da União efetuada pelo SIAFI, mas não permite tratamento de recursos próprios da entidade e não substitui a contabilidade do órgão, o que torna obrigatório o envio de balancetes para incorporação de saldos.

utilização do sistema na modalidade de uso total por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, ressalvadas as entidades de caráter financeiro” (p. 12). Atualmente, os poderes Legislativo e Judiciário também utilizam o SIAFI na modalidade total. Estão excluídos do sistema o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as empresas governamentais de economia mista.

A implantação do SIAFI permitiu aperfeiçoar as condições de controle interno do Executivo. A apropriação desse mecanismo pelo Legislativo transformou-o num instrumento de referência para controle externo. Um dos principais ganhos foi a possibilidade de acompanhamento da execução em tempo real, de modo que os parlamentares reduziram a dependência de publicação periódica dos balancetes e prestações de contas, ou mesmo solicitação oficial de informações para obter dados necessários ao acompanhamento da aplicação de determinadas rubricas.

O primeiro parlamentar a perceber a importância do SIAFI e obter senha de acesso foi o senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP), que foi também o autor, no início dos anos 90, do requerimento para abertura do banco de dados do sistema a todos os parlamentares e assessores e do requerimento para abertura da CPMI do Orçamento. A possibilidade de controle e transparência das contas públicas provocou reações variadas por parte do governo. No início do governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello, por exemplo, os senadores e deputados chegaram a ter o acesso suspenso, depois da denúncia de desvio de verbas da LBA, presidida pela então primeira-dama, Rosane Collor. A irregularidade foi descoberta a partir de pesquisa ao banco de dados do SIAFI. Mas nem todos os órgãos cumprem com requisitos necessários para garantir a transparência das contas. Um dos artifícios, por exemplo, é a não discriminação das despesas, limitando-se a apresentar apenas registro do número da nota fiscal correspondente às compras realizadas. Essa postura foi detectada, por exemplo, na Presidência da República, depois da denúncia de desvio de finalidade das verbas do Fundo Social de Emergência, criado em 1996 originalmente para aplicação em projetos emergenciais. Através do SIAFI foi possível identificar, na época, a utilização dos recursos para compra de alimentos para a Presidência da República.

Mesmo não tendo sido criado especificamente para este fim, o SIAFI segue cumprindo função estratégica para aumentar o nível de transparência das contas do governo federal. A apropriação do sistema o credenciou como tal. Na definição da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o orçamento de 2001 (peça que fixa as diretrizes para definição da Lei Orçamentária), por exemplo, o presidente Fernando Henrique Cardoso enviou mensagem ao Congresso eliminando do texto o artigo que prevê a obrigatoriedade de registro no SIAFI da execução orçamentária. O ato provocou reação no Congresso. Deputados e senadores denunciaram a manobra como tentativa de burlar a transparência das contas públicas, o que mostra a importância que o sistema tem hoje no trabalho de fiscalização e controle pelo Legislativo. Sem o registro diário e simultâneo no SIAFI, os parlamentares ficariam dependentes de balancetes bimestrais que, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser publicados no *Diário Oficial da União*. Tal fato significa a perda da possibilidade de acompanhamento da receita em

tempo real e, conseqüentemente, perda da possibilidade de eventuais intervenções no momento de identificação de irregularidades ou de suspeita de irregularidade no uso do dinheiro público.

7. O PAPEL DO SIAFI

A CPMI do Orçamento serviu para mostrar uma face do jogo entre o poder visível e invisível dentro do Estado. O SIAFI atua nesse jogo como um potencial aliado nessa esfera, pois tem oferecido (como ofereceu durante a CPMI) os instrumentos para ativar mecanismos de desocultação do ilícito. No caso específico da Comissão, o desocultamento foi realizado não pelas operações registradas no SIAFI, mas por denúncias de um funcionário. Mas o mapeamento das transações realizadas através do SIAFI foi peça fundamental que permitiu a comprovação das denúncias e a identificação mais rápida dos beneficiários das transações ilícitas. Um dos méritos do SIAFI encontra-se na capacidade de acompanhamento da execução orçamentária. Isso não aumenta, por si, o nível de democratização do processo, pois a elaboração e a decisão mantêm-se concentradas na esfera do Executivo. Mas a partir do momento em que o SIAFI foi apropriado pelo Legislativo como instrumento de fiscalização, foram criadas condições para identificar e apontar contradições do processo, de modo a reduzir o poder de discricionariedade.

A CPMI mostrou como a ignorância sobre um assunto da envergadura da Lei Orçamentária contribui para a criação de redes paralelas de poder e crescimento de zonas de sombra na administração pública, subvertendo um de seus princípios fundamentais que é a publicidade, a transparência do governo, através da disponibilização e acesso das informações. Isso gera a apropriação do público pelo privado que assume o controle das instâncias de decisão através do monopólio da informação.

A limitação da atuação do Legislativo no processo orçamentário brasileiro, hoje concentrado predominantemente no Executivo, reflete a tendência da privatização das instâncias de decisão sobre a coisa pública. Por outro lado, registram-se no Legislativo iniciativas que procuram reforçar seu papel de acompanhamento da Lei Orçamentária.

Apesar de ser apontado hoje pelas autoridades responsáveis pelo controle externo como uma luz no fim do túnel para a complexa tarefa de acompanhamento da execução orçamentária, o SIAFI, por si, não garante a condição ideal de transparência das finanças públicas. O próprio sistema precisa passar por modificações para que possa ter o acesso mais democratizado. Entre os problemas técnicos apontados por alguns dos usuários mais freqüentes está a dificuldade de operação do sistema, que tem uma interface complexa e um sistema de comandos altamente codificados¹². Mas também há problemas de ordem política, no sentido de esvaziar os princípios que orientam o sistema deixando de alimentá-lo com informações mais detalhadas, conforme exige a contabilidade pública. Ou seja, o SIAFI permite que haja detalhamento máximo de despesas e

¹² São 195 comandos mnemônicos para as 195 operações de consulta que o SIAFI permite.

receitas; mas essa função torna-se inócua se as pessoas que o alimentam não seguem o mesmo princípio.

Além disso, o sistema é hoje acessado por um número restrito de pessoas: 38.400 usuários, contabilizados até outubro de 2001, conforme informações prestadas pelo coordenador da Secretaria do Tesouro Nacional, Wanderley Bezerra Saldanha. Mas ampliar esse acesso requer um estudo minucioso sobre linguagem porque o sistema apresenta dificuldades de linguagem até mesmo para os técnicos que o consultam na própria Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (VALENTE, 2002). Um orçamento cujas informações estão organizadas num sistema que poucos técnicos conseguem manusear é ainda mais árido para um cidadão comum. Talvez fosse outro sistema.

Como forma de facilitar a consulta dos próprios parlamentares e assessores, as consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado mantêm dados atualizados sobre a execução orçamentária, numa versão consolidada e simplificada dos dados extraídos do SIAFI. Os balanços elaborados são disponibilizados nas páginas eletrônicas na Internet das respectivas Casas Legislativas, o que amplia a disponibilização das consultas. Entretanto, ainda resta o problema da informação técnica: como um cidadão sem conhecimento mínimo do processo orçamentário pode ler as informações disponibilizadas pelos extratores de informação do Parlamento? Disponibilizar a informação sem que haja uma orientação para seu uso não surte efeito, porque não ataca o problema de desigualdade informacional. Quem for mais preparado permanece em melhores condições do que aquele que não dispõe de informação.

A realidade do pouco acesso à informação orçamentária ainda não está de acordo com o ideal de *accountability* social e política que tem orientado as discussões em torno de um novo modelo de administração pública, mais transparente, mais responsável, mais aberto às demandas de seus cidadãos e mais democrático. Vale lembrar que, se a transparência administrativa não é garantia de um governo *accountable*, é um pré-requisito sem o qual não há como falar em prestação de contas públicas, responsividade¹³ do governo perante os cidadãos, responsabilidade política e possibilidades de fiscalização e controle da coisa pública se as informações não estão acessíveis à esfera pública.

A carência de disponibilização de informações governamentais a uma esfera pública ampliada repete uma situação que reforça a restrição do controle popular e afasta a participação cidadã nas esferas de decisão governamental. Identifica-se, aí, uma ausência de política pública de informação que funcione, numa estrutura de mecanismos de *accountability*, como elemento desprivatizante e desburocratizante da coisa pública (JARDIM, 1999, p. 62)¹⁴.

¹³ O respeito de responsividade refere-se à vontade manifestada pelos governados; diz respeito à capacidade do governo de dar resposta às demandas sociais.

¹⁴ Jardim cita CHEVALIER, Jacques. Le mythe de la transparence administrative. In: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. Information et transparence administrative. Paris: PUF, 1988. Segundo o autor citado por Jardim, a desprivatização levaria à redução da esfera de autonomia dos atores sociais, pois reduz a área de segredo.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização do SIAFI como principal instrumento de controle das finanças públicas revela o grau de obscurantismo sobre questões ligadas à informação orçamentária. Ao perceber e mapear os obstáculos de acesso a essas informações, é possível avaliar como o “manto do segredismo”, para usar um termo de JARDIM (1999), torna-se estratégico para manutenção do aparelho de dominação das organizações burocráticas.

Ao mesmo tempo, a identificação das zonas de sombra apresenta-se como um dos elementos que tornam a discussão sobre transparência administrativa um exercício complexo, carregado de pontos conflitantes e paradoxais. O reconhecimento da necessidade de aplicação da noção de transparência para apresentar limites ao poder da estrutura de dominação vem de uma reação de combate ao segredo presente na burocracia.

Outra conclusão possível a partir da avaliação do acesso às informações orçamentárias via SIAFI é que a necessidade de uma política informacional pelo Estado vem acompanhada de um poderoso paradoxo, que dificulta ou mesmo impede a aplicação efetiva dessa tal política. De um lado, a disseminação de informações é vista como um elemento integrador, preventivo e que elimina tensões. Enquanto se mantém sob controle, cumpre o propósito de manter a ordem. Entretanto, MORAIS (1983) adverte para o “perigo” que a informação democratizada representa para a estabilidade dos sistemas. Como contrapartida, afirma, torna outros confrontos mais claros: transforma-se numa ameaça para o poder da burocracia, uma vez que corre o risco de ficar vulnerável diante da publicidade de falhas e antagonismos do sistema.

O segredo apresenta-se, então, como um resquício do autoritarismo que, na burocracia, se apóia na estrutura tecnicista de poder. Como descreve JARDIM (1999), a estrutura que privilegia um corpo de técnicos mantém a massa excluída de informações acerca de decisões sobre as quais, segundo os critérios de qualificação, não teria condições de avaliar e decidir. O resultado é uma administração sem participação efetiva da sociedade e com poucas possibilidades de controle social, uma vez que estariam excluídos de todo o processo, até mesmo da possibilidade de se informarem sobre ele.

Adotar um modelo de provimento de meios de acesso à informação que possibilitem mecanismos efetivos de controle social sobre o Estado é uma decisão política com implicações antagonicas. BEMFICA (1995) acredita que esses modelos podem ser utilizados para aumentar a eficiência decisória intragovernamental. Mas, além dos “riscos” apresentados por MORAIS (1983), poderá encontrar obstáculos na cultura do ambiente da administração pública, porque dividir informação não é só dividir responsabilidade mas, principalmente, é dividir o poder (BEMFICA, 1995, MALMEGRIN, 1997, JARDIM, 1997). A disseminação da informação é vista como um golpe na estrutura administrativa guiada pelo princípio da dominação pelo saber e onde a informação assume valor estratégico na luta pelo poder.

KEYWORDS

Information transparency/opacity– Information access – Governamental information – Public budget – SIAFI – Brazil’s General Budget

ABSTRACT

This article analyses the function of SIAFI (Integrated System of Financial Administration) for the Union General Budget’s attendance. Such evaluation considers that this system is the main tool of public finance’s control in Brazil. The article also intends to demonstrate that the still weak structure of control system doesn’t allow this source may be completely used in its whole potential of transparency. So the Budget remains with high level of informational opacity.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEMFICA, Juliana do Couto. *Política, informação e democracia: o programa de democratização da PBH*. 1995. Disponível em <www.pbh.gov.br/prodabel/cde>. Acesso em set./2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

_____. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, 23 de março de 1964, p. 2.745. Brasília, DF, Seção I.

CONGRESSO NACIONAL. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*. Criada através do Requerimento nº 151/93-CN, destinada a “apurar fatos contidos nas denúncias do sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União. Brasília, janeiro de 1994.

_____. *Manual do SIAFI (Sistema de Administração Financeira do Governo Federal): principais transações (versão preliminar)*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOFF), Brasília, 1999.

GREGGIANIN, Eugênio, SANTA HELENA, Eber Zoehler. *O processo orçamentário no Poder Legislativo*. Apostila de treinamento sobre o processo orçamentário (versão preliminar). Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOFF), Câmara dos Deputados, Congresso Nacional, Brasília, 1999.

GREGGIANIN, Eugênio e SANTA HELENA, Eber Zoehler. *Processo Legislativo-Orçamentário: algumas comparações entre EUA x Brasil* (minuta). Brasília, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, s/d.

JARDIM, José Maria. Informação e Estado democrático. *Informação, Estado & Sociedade*, Prefeitura Municipal de Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública e Escola de Administração Pública da cidade de Curitiba, 1997, p. 45-69.

_____. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação*

governamental. Niterói: EdUFF, 1999. Tese (Doutorado).

MALMEGRIN, Maria L. Gestão da informação nas organizações públicas. *Informação, Estado & Sociedade*. Prefeitura Municipal de Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública e Escola de Administração Pública da cidade de Curitiba, 1997, p. 81-98.

MORAIS, Reginaldo Carmelo Corrêa. Informação na cidade: caso de política. *Educação e Sociedade*, São Paulo, n. 44, abr., 1983, p. 64-82.

SALDANHA, Vanderley Bezerra. *Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal* (Apostila). Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 1998.

SUCUPIRA, João Antônio S. L. Informação para a gestão do Estado democrático. *Informação, Estado e Sociedade*, Curitiba, Prefeitura Municipal de Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública e Escola de Administração Pública da cidade de Curitiba, 1997, p. 71-79.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. *Acesso à informação governamental: estudo exploratório do papel do SIAFI na publicidade da execução do Orçamento Geral da União*. Belo Horizonte, Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002. Dissertação (Mestrado).

SOBRE AS AUTORAS

ANA PAOLA DE MORAIS AMORIM VALENTE

*Mestre em Ciência da Informação pela Escola de Ciência da Informação da UFMG
Professora do Curso de Comunicação Social da Faculdade de Ciências Humanas da FUMEC*

Áreas de interesse: Pesquisas relacionadas às áreas de comunicação (especialmente em relação à produção e divulgação da informação e democratização dos meios de acesso à informação/direito à informação); informação governamental; políticas de informação

LÍGIA MARIA MOREIRA DUMONT

*Doutora em Comunicação e Cultura pela UFRJ
Vice-diretora da Escola de Ciência da Informação da UFMG
Vice-Diretora da Escola de Ciência da Informação da UFMG*

Áreas de interesse: Relação entre informação, cultura e sociedade; leitura e aspectos cognitivos; sistemas de informação; disseminação seletiva da informação

