



*Artigo Original*

## **Receitas e despesas no setor governo no Brasil durante os anos 2000: Elementos para avaliação da efetividade das políticas governamentais**

51

Geraldo Biasoto Junior<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP). Fundação do Desenvolvimento Administrativo.

*Correspondência: Geraldo Biasoto Junior – E-mail: geraldo.biasoto @ gmail.com  
Instituto de Economia*

*Rua Dr. Luciano Decourt, 500 – CEP: 13083-740 – Campinas – SP – Brasil*

---

**Resumo** O objetivo da reflexão exposta é avaliar, ainda que preliminarmente, os elementos centrais das políticas de gasto do setor público brasileiro nos anos recentes. Dois trajetos são realizados no artigo. O primeiro é uma tentativa de compreender os grandes movimentos das contas públicas, com destaque para receitas e gastos reais, assim como sua desagregação. O segundo busca avaliar, qualitativamente, os principais avanços e dificuldades dos mecanismos institucionais que dão suporte à intervenção do Estado no domínio econômico e social, notadamente no que tange aos aparelhos de planejamento e avaliação do gasto público.

*Palavras-chave: setor público, carga tributária, despesas públicas, planejamento governamental, avaliação.*

**Abstract** The reflection exposed seeks to evaluate, although preliminarily, central elements from expenditures politics in the Brazilian public sector during the recent period. Two paths are followed in the paper. The first is an attempt to know the larger movements in public accounts, especially real revenues and expenditures, as well as its disaggregated assignments. The second seeks to evaluate qualitatively the main advances and difficulties in terms of institutional mechanisms which support State intervention in economic and social domain, notably in relation to public expenditures planning and evaluation tools.

*Keywords: public sector, tax, public expenditures, government planning, evaluation.*

---

**Resumen** El objetivo de la reflexión expuesta es evaluar, aun que preliminarmente, los elementos centrales de las políticas de gasto en el sector público brasileño en años recientes. Dos caminos son realizados en el estudio. El primer es una tentativa de comprender los grandes movimientos de las cuentas públicas, con destaque para recetas y gastos reales, así como su desagregación. El segundo busca evaluar cualitativamente los principales avances y dificultades de los mecanismos institucionales que auxilian la intervención del Estado en el dominio económico y social, en particular en relación a los aparatos de planeamiento y evaluación del gasto público.

*Palabras-clave:* sector público, impuestos, gastos públicos, planeamiento gubernamental, evaluación.

---

### **Introdução**

O relacionamento entre o Estado e a dinâmica econômica vai muito além do retratado pelas contas públicas, mas não há dúvida de que sua análise é crucial para avaliar os impactos da intervenção estatal sobre as mudanças na apropriação da renda e as decisões agentes privados.

As políticas públicas são variáveis essenciais para a evolução dos fluxos econômicos e das decisões empresariais e individuais, notadamente quando a carga tributária chega a valores tão elevados quanto os vigentes no caso brasileiro.

Uma análise do regime fiscal brasileiro nas últimas duas décadas mostra que o setor governo trocou uma situação deficitária nos anos 1990 por um consistente superávit primário na primeira década do presente século. Mesmo o déficit nominal foi expressivamente reduzido.

Esse processo não se limitou às contas de receitas e despesas da administração governamental.

Ainda nos anos 1990, o amplo processo de privatização de segmentos que há décadas vinham sob gerenciamento direto de empresas públicas já havia alterado radicalmente a amplitude e a natureza da inserção governamental no aparelho econômico.

Engana-se, no entanto, quem deduzir que o Estado restringiu sua presença na economia em decorrência de um regime fiscal de superávit primário e enxugamento de sua presença como produtor direto.

Na verdade, a presença do Estado mudou de forma, sendo, de certa maneira, ainda maior.

A expansão dos gastos públicos, em termos de participação no produto nacional, foi contínua no período, mas ganhou maior

intensidade no último triênio da série analisada (2005 a 2007).

Seja pela expansão das receitas, seja pela redução dos encargos financeiros, as metas de superávit primário acabaram sendo atingidas sem que isto significasse um entrave ao avanço do gasto público.

A despesa pública, crescente no seu conjunto, foi primordialmente direcionada ao custeio, sendo os níveis de investimento ainda mais reduzidos frente à trajetória já descendente dos anos 1990.

Nesse ponto, a infraestrutura mostrou-se especialmente penalizada. No campo da expansão de gastos, vale frisar o comportamento da previdência e da assistência social, especialmente com as políticas focalizadas de transferência de renda (Bolsa Família).

No entanto, é fundamental notar que as políticas de corte universal, como educação e saúde, também tiveram papel altamente expressivo no avanço do gasto do setor público.

### **Evolução da carga tributária, déficit e gastos reais**

Os dados gerais do setor público brasileiro mostram profundas transformações na intervenção governamental no domínio econômico e social nos últimos anos.

De um lado, a carga tributária bruta experimentou forte elevação passando a se situar num patamar próximo a países com alto grau de desenvolvimento.

De outro lado, este movimento foi seguido de expressivas mudanças na distribuição do gasto entre as principais funções de governo.

Note-se que a privatização de setores até então predominantemente públicos, como a telefonia e a energia elétrica, foi realizada justamente nesse período, o que dá cores ainda mais intensas ao processo de expansão dos gastos públicos ocorrido.

Entre 1993, último ano antes da estabilização do processo inflacionário, realizada por meio do Plano Real, e durante o ano de 1994, a carga tributária bruta atingiu 25,3% do PIB.

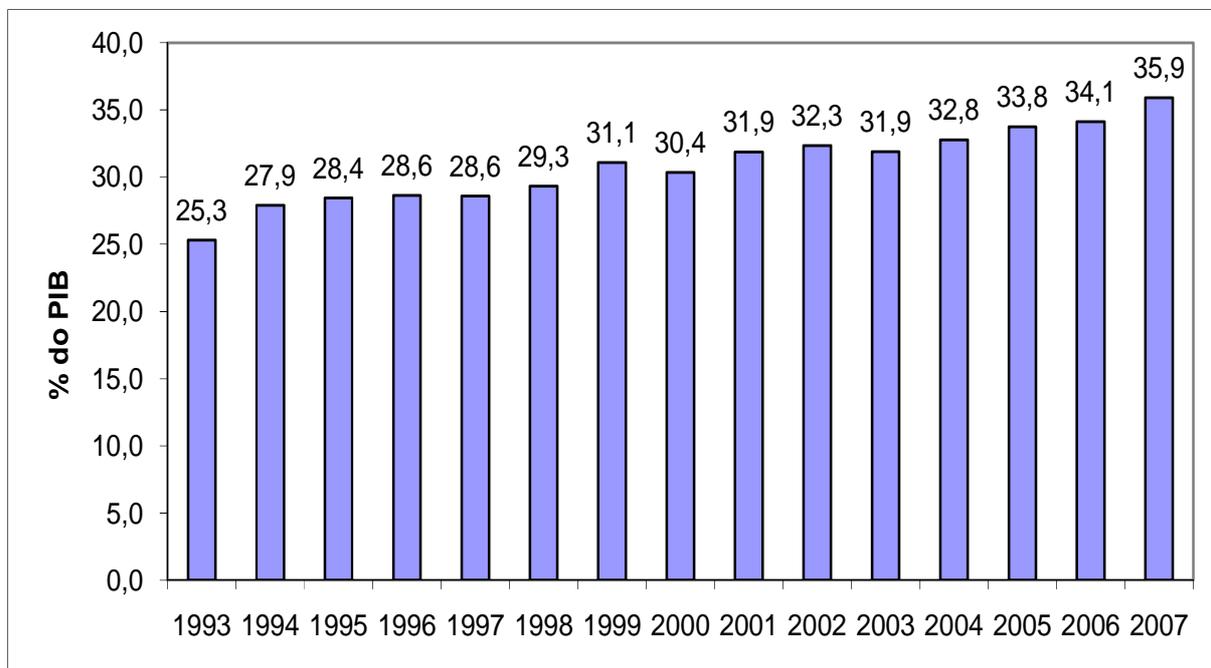
As sucessivas elevações fizeram com que a carga se elevasse em cerca de 10 pontos percentuais do PIB.

No ano de 2007, a carga tributária bruta passa a atingir 35,9% do PIB, um incremento de nada menos que 42% no período de 14 anos.

A análise da série (Gráfico 1) mostra que a recuperação das perdas derivadas do processo inflacionário, decorrente da estabilização da moeda, teve responsabilidade bastante restrita nesse processo. A elevação da carga entre 1993 e

o triênio 1995-1997 mostra um acréscimo de dois pontos percentuais do PIB, dado

que se eleva de 25,3% para a média trienal de 28,5% do PIB.



Fonte: Contas Nacionais e IPEADATA.

**Gráfico 1. Carga tributária bruta no Brasil, 1993 a 2007.**

Foi no período posterior que outros avanços tiveram lugar nas receitas públicas, o que produziu uma substantiva elevação da carga tributária bruta.

Entre 1999 e 2003, o patamar de 32% do PIB consolidou-se, sendo que novas expansões tiveram lugar nos anos seguintes até 2007, quando o nível de quase 36% do PIB foi alcançado.

Vale notar que, apenas neste último ano, a economia mostrava nível de crescimento expressivo, frente à semi-estagnação do

período de 2002 a 2005, o que indica que o sistema tributário está estruturado para gerar um patamar de receitas de 32% do PIB como um piso, sendo que os quase 36% do PIB de 2007 significam um momento de auge cíclico.

Os dados da Tabela 1 procuram correlacionar a evolução da carga tributária bruta ao conceito de déficit mais utilizado, o conceito de necessidades de financiamento do setor público não-financeiro (NFSP).

**Tabela 1. Dados fiscais do governo central, estados e municípios. Brasil, 1993 a 2007.**

Anos	Carga Tributária Bruta	Déficit Nominal	Juros Nominais	Gasto Não-Financeiro
1993	25,30	45,89	47,32	23,87
1994	27,90	19,94	23,95	23,89
1995	28,44	5,33	5,65	28,12
1996	28,63	4,77	4,62	28,78
1997	28,58	5,08	4,14	29,52
1998	29,33	6,49	6,82	29,00
1999	31,07	5,34	7,67	28,74
2000	30,36	4,06	6,3	28,12
2001	31,87	3,80	6,3	29,37
2002	32,35	4,16	7,04	29,47
2003	31,90	5,25	8,34	28,81
2004	32,77	3,14	6,74	29,17
2005	33,75	3,66	7,26	30,15
2006	34,12	3,90	6,95	31,07
2007	35,93	2,83	6,32	32,44

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Nacionais, IPEADATA e Banco Central do Brasil.

Embora os conceitos não sejam coincidentes, pela natureza distinta, para os nossos propósitos, a comparação é válida.

Em ambos são contabilizadas as administrações direta, autárquica e fundacional das três esferas de governo.

A grande diferença entre os dois é que o segundo inclui as empresas estatais da União, dos estados e dos municípios.

Para dar compatibilidade às duas séries, as contas das empresas estatais foram retiradas do cálculo do NFSP que, dessa forma, só contempla as contas do governo

central, incluindo Banco Central e Previdência Social, e dos estados e municípios. Chamaremos esse conceito de NF(GC,E,M) para diferenciação.

Foram identificados o resultado primário e a conta juros nominais, na forma aferida pelo Banco Central do Brasil, para contabilização do NFSP, de forma a possibilitar uma visão de tendência dos principais agregados do setor governo.

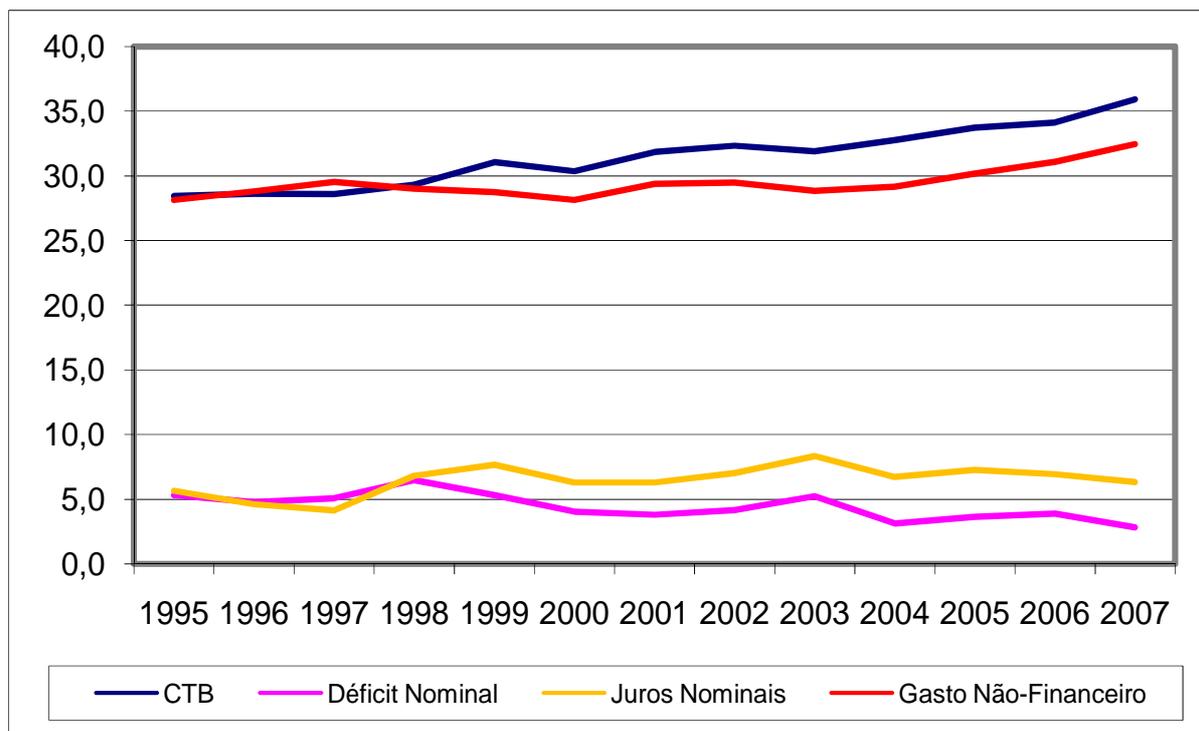
Um cálculo aproximado dos gastos não-financeiros do setor governo pode ser dado por:

$$\text{GNF(GC,E,M)} = \text{CTB(GC,E,M)} + \text{NF(GC,E,M)} - \text{JN(GC,E,M)} \quad [1]$$

Onde GNF representa os gastos não-financeiros ou reais; CTB representa a carga tributária bruta; NF reflete as necessidades de financiamento, déficit nominal; e JN espelha os juros nominais líquidos pagos pelo setor governo. Vale frisar que, em todos os casos, são tomadas as contas do governo central (incluídos o Banco Central e a previdência social), os governos estaduais e os governos municipais.

Os dados do Gráfico 2 deixam bastante claro como o gasto não-financeiro, ou gasto real, segue o comportamento da carga tributária bruta no período posterior a 2000.

Logicamente, isso traduz uma determinada forma de regime fiscal, onde a expansão da receita é elemento-chave para dar suporte ao aumento da presença do gasto público na economia.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Nacionais, IPEADATA e Banco Central do Brasil.

**Gráfico 2. Evolução dos dados fiscais do governo central, estados e municípios. Brasil, 1995 a 2007.**

Os dados mostram períodos bastante distintos, mas com uma forte estabilidade dos gastos durante o período, sendo que a

tendência à elevação é visível apenas nos últimos três anos, com o rompimento da barreira dos 30% do PIB.

Deixando de lado os dois primeiros anos pelas dificuldades do processo inflacionário ainda vigente, é forçoso verificar que entre 1995 e 2004 os gastos não-financeiros do setor governo situam-se no patamar de 28 a 29% do PIB.

Essa estabilidade é digna de nota porque o período foi crivado por crises internacionais e fortes instabilidades internas. Mas é crucial ressaltar que a referida estabilidade encobriu regimes fiscais distintos.

De 1995 a 1999, carga tributária menor com déficits nominais maiores, mas encargos financeiros inferiores.

De 2000 a 2002, um patamar superior de carga tributária acomodou maiores pagamentos de juros e redução do déficit nominal para manter o patamar de gastos reais.

Em 2003, o último movimento de restrição ao gasto, com juros batendo em 8,3% do PIB, carga em queda e déficit nominal em expansão.

O período final da série, entre 2005 e 2007, marca, de fato, uma nova mudança do regime fiscal. Em dois anos, as receitas foram ampliadas em 2,2% do PIB.

Os juros em queda colaboram para déficit nominal controlado e, em composição com

a citada expansão de receitas, viabilizam um patamar inédito de gastos reais que rompe a barreira dos 30% do PIB em 2005, alcançando 32,44% em 2007.

Para traçar um retrato do quadro fiscal desenhado durante esse período, é forçoso identificar a expansão da receita no período posterior à crise de 1999, abrindo espaço para o pagamento de juros em nível superior, com estabilidade dos gastos reais.

No período pós-2004, há o incremento mais pronunciado de receitas, com juros em queda e gastos reais em patamar muito superior ao verificado anteriormente.

### **O perfil de expansão dos gastos reais**

O quadro de expansão de gastos públicos não-financeiros é evidente, como explicitado no item anterior.

É importante que essa evolução seja detalhada em seus perfis, seja no que diz respeito às categorias econômicas da despesa pública, seja no que concerne à sua desagregação pela classificação funcional-programática.

O esforço dessa parte do trabalho será, portanto, mostrar quais as principais formas por onde ocorreu a expansão das despesas.

**Tabela 2. Despesas não-financeiras do governo central, estados e municípios por categoria econômica em percentual da despesa não-financeira total. Brasil, 2002 a 2007.**

DESPESA	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>86,71</b>	<b>92,06</b>	<b>90,02</b>	<b>90,15</b>	<b>89,57</b>	<b>89,44</b>
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	43,49	44,76	42,86	40,25	39,38	39,67
Aposentadorias e Reformas	10,45	10,46	9,96	8,70	7,97	7,14
Pensões	3,63	3,68	3,58	3,35	3,23	3,00
Contratação por Tempo Determinado	0,51	0,71	0,66	0,72	0,80	0,85
Pessoal Civil	19,86	21,56	20,46	20,44	20,75	20,99
Pessoal Militar	3,18	3,08	2,83	2,85	2,84	2,70
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	43,22	47,30	47,16	49,89	50,19	49,77
Previdência Social	17,09	18,53	18,93	19,51	19,29	18,53
Benefícios Previdenciários <sup>1</sup>	4,57	5,58	5,37	5,99	6,02	6,08
Previdência Estados e Municípios	0,21	0,22	0,24	1,50	1,92	2,52
Material de Consumo	3,10	3,81	3,62	3,57	3,45	3,48
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	0,91	1,07	0,90	0,94	0,88	0,93
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	10,84	10,57	10,28	10,07	10,15	10,12
Demais Despesas <sup>2</sup>	6,49	7,51	7,82	8,32	8,48	8,12
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>13,29</b>	<b>7,94</b>	<b>9,98</b>	<b>9,85</b>	<b>10,43</b>	<b>10,56</b>
INVESTIMENTOS	7,46	2,72	5,41	5,49	5,96	6,15
Material de Consumo	0,00	0,05	0,08	0,09	0,08	0,08
Obras e Instalações	2,54	1,62	3,67	3,53	4,06	4,22
Equipamentos e Material Permanente	0,87	0,68	1,09	1,28	1,21	1,24
Outros Investimentos <sup>3</sup>	4,05	0,36	0,58	0,58	0,62	0,61
INVERSÕES FINANCEIRAS	5,83	5,23	4,57	4,36	4,46	4,41
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	0,85	0,35	0,79	0,69	0,53	0,79
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	4,62	4,57	3,43	3,19	3,23	3,27
Outras Inversões Financeiras <sup>4</sup>	0,36	0,31	0,36	0,48	0,70	0,35

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e COREM.

(1) Compõem "Benefícios Previdenciários": Outros Benefícios Previdenciários, Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso, Outros Benefícios Assistenciais, Salário-Família, e Outros Benefícios de Natureza Social.

(2) Compõem "Demais Despesas": Contratação por Tempo Determinado, Diárias-Civil, Diárias-Militar, Auxílio Financeiro a Estudantes, Auxílio-Fardamento, Auxílio Financeiro a Pesquisadores, Honra de Avais, Material de Distribuição Gratuita, Passagens e Despesas com Locomoção, Serviços de Consultoria, Locação de Mão-de-Obra, Arrendamento Mercantil, Equalização de Preços e Taxas, Auxílio-Alimentação, Obrigações Tributárias e Contributivas, Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física, Auxílio-Transporte, Sentenças Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores, e Indenização pela Execução Trabalhos de Campo.

(3) Compõem "Outros Investimentos": Contratação por Tempo Determinado, Diárias-Civil, Diárias-Militar, Outras Despesas Variáveis-Militar, Auxílio Financeiro a Pesquisadores, Passagens e Despesas com Locomoção, Serviços de Consultoria, Outros Serviços de Terceiros-P. Física, Locação de Mão-de-Obra, Aquisição de Imóveis, Despesas de Exercícios Anteriores, Indenizações e Restituições.

(4) Compõem "Outras Inversões Financeiras": Aquisição de Imóveis, Aquisição de Bens para Revenda, Sentenças Judiciais, e Despesas de Exercícios Anteriores.

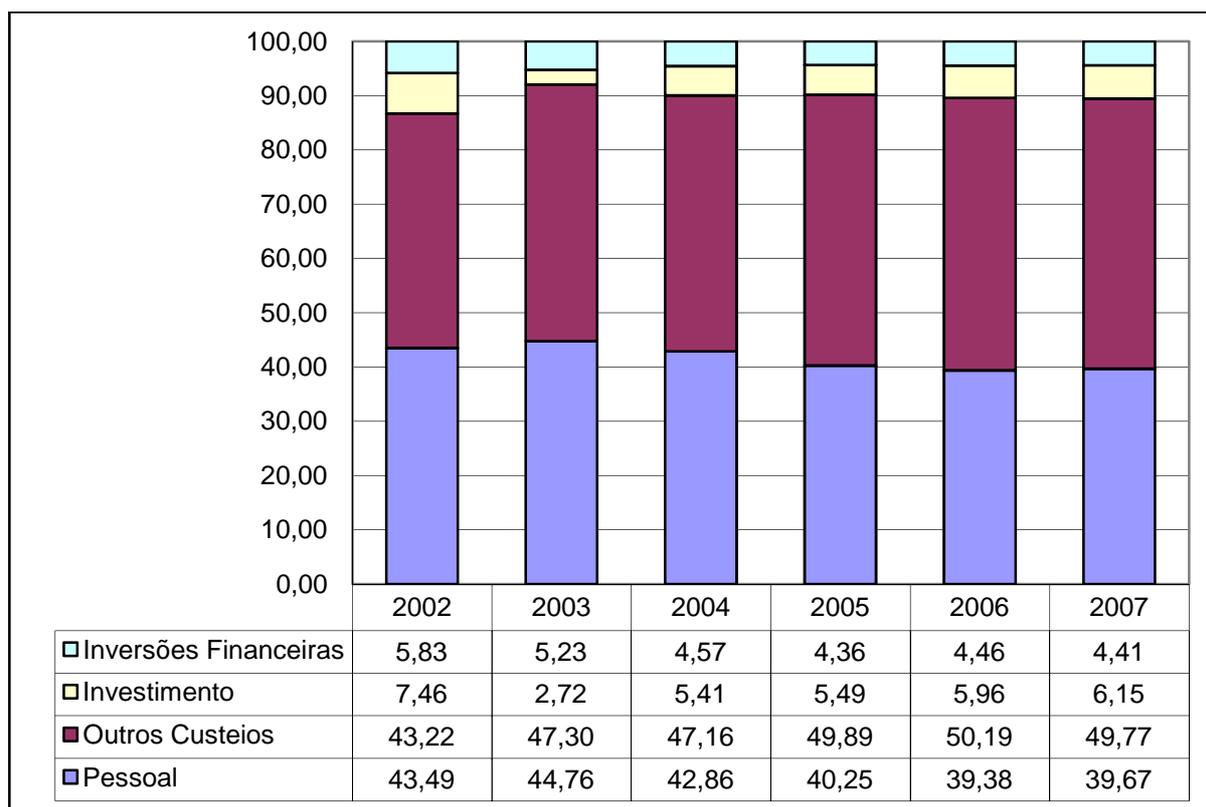
O perfil de gastos parece ter se direcionado majoritariamente à despesa corrente. Os dados da Tabela 2 mostram que, em 2002, o gasto corrente consolidado das três esferas de governo foi de 86,7% do gasto total. Depois do ano atípico de 2003, quando sobe a 92,1%, dada a paralisia do

gasto de capital, a despesa corrente passa a situar-se em novo patamar que circunda os 89,5% da despesa total em 2006 e 2007.

Durante esse período, o gasto com pessoal teve comportamento fortemente restrito. Em seu conjunto, a queda foi de 43,5% para 39,7% do total. Aposentadorias,

reformas, pensões e pessoal ativo da área militar apresentaram expressivas reduções. O único segmento em expansão foi o do pessoal ativo civil ainda que em dimensão reduzida.

No entanto, a expectativa é para fortes pressões em 2008 e 2009, em decorrência das reorganizações de carreiras e contratações no âmbito federal para a quase totalidade dos servidores.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

**Gráfico 3. Composição da despesa não-financeira do governo central, estados e municípios, segundo principais agregados das categorias econômicas. Brasil, 2002 a 2007.**

Importante notar que o grupo de outras despesas correntes foi o principal fator explicativo dessa elevação da participação do gasto corrente no conjunto da despesa não-financeira, que se elevaram de 43,2% em 2002 a 49,8% do total em 2007 (Gráfico 3).

Para tanto, concorreram vários dos elementos formadores das despesas correntes. Os pagamentos de benefícios do sistema de previdência social foram por elevação de quase dois pontos percentuais, enquanto outros benefícios previdenciários e assistenciais, como o Programa Bolsa

Família, tiveram expansão de 4,6 para 6,1% no conjunto do gasto.

A análise dos dados também permite verificar uma expansão de mais de dois pontos percentuais das despesas relativas aos pagamentos de aposentadorias e pensões dos sistemas previdenciários próprios de estados e municípios.

No conjunto das outras despesas correntes o chamado custeio da máquina pública também conheceu expressiva expansão.

A aquisição de materiais de consumo e as despesas gerais avançaram, em conjunto, 2,5 pontos percentuais no conjunto do gasto não-financeiro.

Vale notar que os outros serviços de terceiros, seja de pessoas físicas ou jurídicas, reverteram o forte crescimento dos últimos anos, provavelmente em decorrência dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil 2000) e por uma fiscalização mais detida dos órgãos de controle externo.

No campo das despesas de capital, não há dúvida de que o comportamento foi desfavorável. No conjunto, elas recuaram de 13,3% para 10,6% do total de gastos.

A retração dividiu-se quase equitativamente entre as inversões financeiras e os investimentos, frisando

que amortizações e pagamentos de dívidas não foram considerados para manter a análise no terreno dos gastos reais.

Esse resultado torna-se ainda mais delicado à luz das diversas análises sobre a retração do investimento público nos anos 1990, que tornam o patamar verificado em 2002 já demasiadamente reduzido.

Vale, no entanto citar a preocupação com a questão refletida na adoção pela política federal do Plano de Aceleração do Crescimento, composto por diversos investimentos em diferentes áreas da administração e por diversas iniciativas estaduais de recuperação da capacidade de investimento.

A Tabela 3, que mostra os dados ano a ano confirma esta tendência, dando cores ainda mais intensas frente ao ano de 2002.

A Portaria 109 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 08 de março de 2002 (STN 2002), possibilitou a homogeneização das classificações funcionais das despesas entre a União, os 27 estados, o governo do Distrito Federal e os mais de 5 mil municípios.

Embora estejam disponibilizados dados para os anos de 2000 e 2001, optou-se pela utilização dos dados a partir de 2002 porque neste ano a nova classificação passou a ser obrigatória.

**Tabela 3. Despesas não-financeiras do governo central, estados e municípios por funções em participação percentual na despesa não-financeira total. Brasil, 2002 a 2007.**

FUNÇÕES	2002	2003	2004	2005	2006	2007
LEGISLATIVA	1,98	2,20	2,02	1,89	1,93	1,86
JUDICIÁRIA	3,84	3,94	3,74	3,63	3,80	3,63
ESSENCIAL À JUSTIÇA	0,65	0,71	0,91	0,92	0,97	1,01
ADMINISTRAÇÃO	6,39	6,37	6,33	5,69	5,83	6,39
DEFESA NACIONAL	3,67	2,14	2,14	2,30	2,06	2,07
SEGURANÇA PÚBLICA	3,44	4,17	3,71	3,68	3,94	3,88
RELAÇÕES EXTERIORES	0,36	0,22	0,21	0,21	0,17	0,15
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2,71	2,60	2,98	2,98	3,52	3,53
PREVIDÊNCIA SOCIAL	30,47	31,13	30,75	30,52	31,04	29,70
SAÚDE	11,49	13,09	13,24	12,80	13,19	13,34
TRABALHO	4,36	1,92	1,83	1,90	2,17	2,23
EDUCAÇÃO	11,76	14,90	12,68	12,18	12,54	13,18
CULTURA	0,51	0,39	0,35	0,39	0,43	0,44
DIREITOS DA CIDADANIA	0,28	0,41	0,43	0,46	0,51	0,49
URBANISMO	2,59	2,72	2,68	2,25	2,65	2,97
HABITAÇÃO	0,30	0,30	0,37	0,38	0,44	0,35
SANEAMENTO	1,22	1,00	0,86	0,77	0,94	1,05
GESTÃO AMBIENTAL	0,71	0,66	0,60	0,65	0,56	0,69
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,48	0,55	0,60	0,65	0,66	0,66
AGRICULTURA	1,72	1,81	1,72	1,69	1,77	1,72
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,31	0,28	0,43	0,52	0,54	0,53
INDÚSTRIA	0,43	0,30	0,39	0,38	0,41	0,44
COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,75	0,70	0,54	0,59	0,56	0,56
COMUNICAÇÕES	0,77	0,18	0,15	0,13	0,13	0,16
ENERGIA	1,75	0,88	0,21	0,24	0,33	0,18
TRANSPORTE	6,02	2,65	2,78	3,17	2,96	3,46
DESPORTO E LAZER	0,26	0,26	0,26	0,25	0,35	0,43

FONTE: Elaboração própria a partir de dados de SIAFI – STN/CCONT/GEINC e COREM.

O quadro comparativo entre os triênios de 2002 a 2004 e 2005 a 2007 (Tabela 4) mostra que as maiores quedas estão ligadas à infraestrutura: energia e comunicações tiveram retração de gastos entre 60 e 70%, entre os triênios.

Logicamente, parte desse comportamento é explicado, em parte, pelo processo de privatização anterior e, em parte, pela aguda redução dos investimentos públicos em infra-estrutura operados pelo governo

federal. Outras funções típicas de Estado também tiveram forte redução na comparação entre os triênios. Foi o caso de relações exteriores 42,4%, trabalho (23,2%) e defesa nacional (19,1%).

O caso de transportes também é emblemático, dado que, em que pesem as tentativas de repassar a atribuição de investir e manter as rodovias no setor privado, o sucesso das concessões ainda é limitado e sem condições de alcançar

locais onde as possibilidades de retorno são duvidosas. Ainda assim, o setor

nevrálgico para a logística de distribuição teve queda de 16,2% em suas despesas.

**Tabela 4. Evolução da despesa do governo central, estados e municípios entre triênios por funções em percentual de expansão na participação na despesa global. Brasil, 2002 a 2007.**

Funções	Participação média na despesa total		Evolução entre os dois triênios
	2002 a 2004	2005 a 2007	
LEGISLATIVA	2,06	1,89	(8,24)
JUDICIÁRIA	3,84	3,69	(3,89)
ESSENCIAL À JUSTIÇA	0,76	0,97	27,75
ADMINISTRAÇÃO	6,36	5,97	(6,19)
DEFESA NACIONAL	2,65	2,14	(19,06)
SEGURANÇA PÚBLICA	3,78	3,83	1,48
RELAÇÕES EXTERIORES	0,26	0,18	(32,38)
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2,76	3,34	21,00
PREVIDÊNCIA SOCIAL	30,78	30,42	(1,18)
SAÚDE	12,61	13,11	3,98
TRABALHO	2,70	2,10	(22,23)
EDUCAÇÃO	13,12	12,64	(3,66)
CULTURA	0,42	0,42	0,09
DIREITOS DA CIDADANIA	0,37	0,48	29,57
URBANISMO	2,66	2,62	(1,59)
HABITAÇÃO	0,32	0,39	20,31
SANEAMENTO	1,02	0,92	(10,03)
GESTÃO AMBIENTAL	0,66	0,63	(4,27)
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,54	0,66	21,04
AGRICULTURA	1,75	1,73	(1,30)
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,34	0,53	53,90
INDÚSTRIA	0,37	0,41	9,72
COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,66	0,57	(13,84)
COMUNICAÇÕES	0,37	0,14	(62,30)
ENERGIA	0,95	0,25	(73,47)
TRANSPORTE	3,82	3,20	(16,15)
DESPORTO E LAZER	0,26	0,34	32,30

FONTE: Elaboração própria a partir de dados de SIAFI – STN/CCONT/GEINC e COREM.

Individualmente, algumas das funções apresentaram avanço altamente expressivo.

A função organização agrária subiu entre os triênios quase 54%.

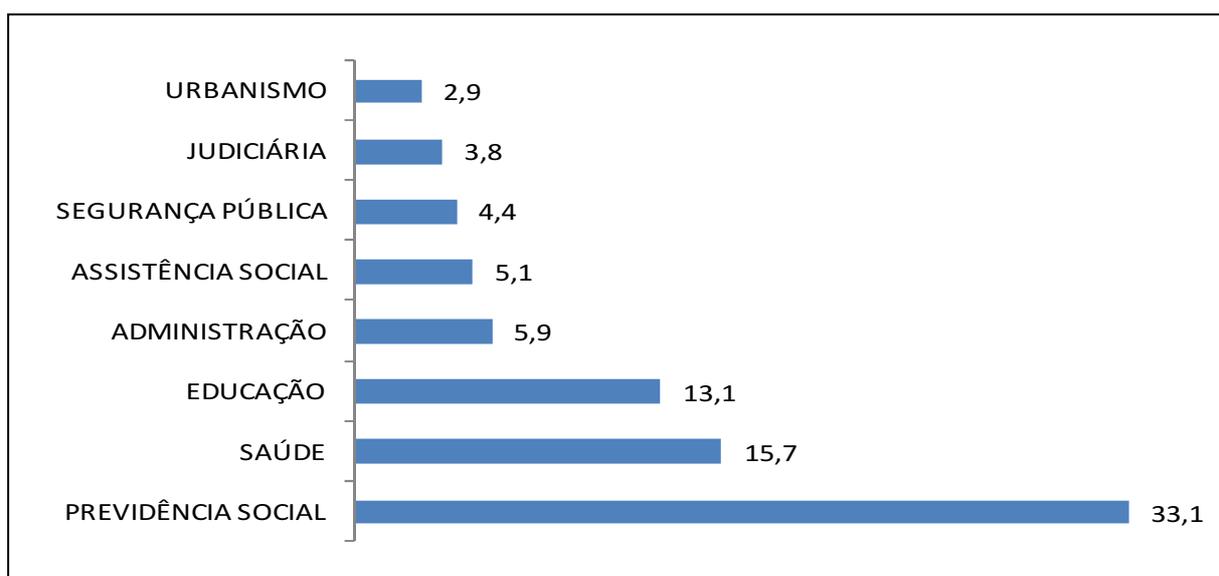
A função desporto e lazer avançou 32,3%, enquanto as funções direitos da cidadania e

essencial à justiça tiveram expansão de gastos de quase 30%.

A função assistência social, refletindo as políticas de transferência de renda, ampliou sua participação nos gastos em 21%.

O Gráfico 4 mostra a participação de cada uma das funções no crescimento do gasto ocorrido entre os triênios de 2002 a 2004 e de 2005 a 2007. A liderança da previdência, com 33,1%, destaca-se sobremaneira. Uma parte desta expansão deveu-se ao avanço dos pagamentos

previdenciários no regime estatutário. Os gastos com saúde e educação também colaboraram expressivamente, 15,7% e 13,1%, respectivamente. Vale destacar, por fim, a função assistência social que teve seus gastos elevados em 5,1%.



Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC e COREM.

**Gráfico 4. Contribuição das principais funções para expansão da despesa do governo central, estados e municípios entre triênios 2005 a 2007 em relação a 2002 a 2004. Brasil, 2002 a 2007.**

### **Ajuste do regime fiscal com despesa expandida**

Os dados apresentados nessa seção mostram que o ajustamento a um novo regime fiscal foi realizado não pela redução do Estado, como faria supor a privatização e o superávit nas contas públicas.

Ao contrário, os sucessivos e ascendentes patamares alcançados pela despesa do

governo central, dos estados e dos municípios foram alicerçados numa carga tributária crescente.

Vale notar, embora não seja esse o objeto do presente estudo, que a incidência tributária foi quase agregativa, reforçando a extração de recursos sobre as mesmas bases de incidência; o que, sem dúvida, não pode corresponder a uma maior equidade fiscal no campo dos efeitos da

receita pública sobre a apropriação de rendas.

Cumpre-nos, aqui, focalizar a despesa e as decisões públicas com respeito à sua composição para melhorar os níveis de vida da população e a capacidade do aparelho econômico ganhar dinamismo e eficiência.

Embora esta tarefa seja de dimensões descabidas para o presente esforço, é possível colocar alguns elementos importantes para a reflexão em torno do tema.

Duas conclusões emergem dos dados e informações organizadas no item anterior.

A primeira refere-se ao estilo de políticas sociais. As políticas de transferência de renda a pessoas na forma monetária (do tipo Bolsa Família) foram expressivas e respondem por parte importante da expansão de despesas governamentais consolidadas não-financeiras.

Outra política, no entanto, teve impacto financeiro muito maior: os gastos com benefícios previdenciários.

A política de elevação real do salário mínimo, conjugada à utilização do mesmo como piso financeiro dos benefícios, produziu a elevação real de todas as transferências que se situavam em nível próximo ao piso.

Não foram, no entanto, apenas as políticas de transferência de rendas a pessoas que tiveram expansão importante.

Os dados apresentados no tópico anterior mostram que as políticas chamadas de universais também tiveram crescimento altamente expressivo.

No caso brasileiro, as despesas com saúde e educação, políticas gerais que oferecem acesso a qualquer cidadão, são o que poderíamos chamar de despesas relacionadas a políticas universais (vide Barros *et al.* 2001, 2003, Salm 2004, Arretche 1999).

É importante notar que se colocou uma oposição entre os dois estilos de política. As políticas de transferência de renda emergiram sob a tese de que as políticas de corte universal gerariam uso pouco eficiente dos recursos públicos, posto que mal focalizadas, por facilitarem a apropriação de quase-rendas públicas por camadas de renda mais elevada e limitando o acesso a pessoas de renda inferior.

Ao mesmo tempo, as dificuldades administrativas fariam com que os custos operacionais das políticas fossem demasiados frente ao efetivo produto entregue à população-alvo.

A discussão acima permanece inconclusa. Em verdade, nem as suas referências parecem estar ainda envoltas em um todo

articulado para dar melhor substância às decisões de política.

Por isso, os dois itens posteriores abordarão a institucionalidade das decisões sobre o gasto público, de um lado, e os resultados comparados de políticas de corte universal.

### **Qualidade do gasto público: Evoluções institucionais e novas práticas no Brasil**

A história da gestão estatal no Brasil tem um marco em 1988, ano em que a nova Constituição desenhou um modelo completamente novo de planejamento, monitoramento, avaliação e controle das contas e políticas públicas (Brasil 1988).

Diversos ingredientes políticos impulsionaram a busca por uma institucionalidade para o formato da ação estatal.

Entre os mais importantes, podem ser destacados: a busca de transparência nos gastos públicos, a idéia de se dotar a máquina pública de melhores condições de planejamento e avaliação de políticas e a garantia de que o conjunto dos recursos poderia ser identificado de maneira consolidada nos orçamentos públicos.

A principal seqüência desse processo foi a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que definiu diversos aspectos enunciados na Constituição, mas que só ganharam

concretude com a emergência desta legislação complementar.

No curso desse período de trinta anos, as administrações federal, estaduais e municipais foram alterando suas formas de ação e estruturas administrativas para dar conseqüência às novas responsabilidades.

Vale notar que este não foi apenas um processo de mudança administrativa para dar conta das mesmas tarefas institucionais que antes.

Ao contrário, a Constituição de 1988 e a dinâmica decisória que a sucedeu impuseram uma nova realidade federativa.

Por exemplo, os serviços de saúde passaram a ter participação direta dos municípios, sendo que os estados cresceram em ações, tanto diretas quanto de suporte e coordenação.

No caso da educação, um poderoso processo de municipalização foi verificado, com a redução da participação dos estados na oferta de vagas, notadamente nas séries do ensino fundamental.

Nos dois casos, mecanismos de transferência financeira foram desenhados para dar suporte orçamentário aos processos de municipalização.

Um breve balanço deste processo deve buscar entender todo o ciclo de planejamento e realização das ações públicas.

Procura-se fazer um balanço da situação média das administrações, indicando o estágio atual das diferentes partes do processo decisório.

Analiticamente é relevante definir as distintas partes deste processo:

- a. Institucionalidade de planejamento e orçamento;
- b. Sistema de planejamento central sistemas setoriais de planejamento;
- c. Formulação de programas e projetos;
- d. Condições de execução das ações públicas;
- e. Monitoramento e avaliação de programas e projetos e controle externo.

#### *Institucionalidade em planejamento e orçamento*

O sistema de planejamento e orçamento brasileiro foi totalmente remontado no processo constituinte de 1988.

No que toca ao planejamento, o Plano Plurianual (PPA) veio suceder o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI).

A mudança implicou em identificar, ao lado dos investimentos, todos os gastos programáticos de natureza continuada, com

o que os programas sociais passaram a ter uma ótica de mais longo prazo.

A abrangência também foi modificada, incorporando os investimentos das empresas estatais e todo o conjunto relativo à previdência social, o que se estendeu para as demais peças legais do ciclo orçamentário.

As Leis Orçamentárias Anuais concretizam a execução do PPA e dão substância e detalhe à utilização dos recursos públicos.

Vale notar que a proposta preparada no âmbito do poder executivo tramita pelo Congresso Nacional, que tem possibilidade restrita de alterações.

A previsão de receitas e as despesas financeiras e de pessoal não podem ser alteradas pelos parlamentares, salvo por erros e omissões constantes da proposta.

A sistemática de planejamento e orçamento criou, também, uma peça legal de periodicidade anual, que faz o papel de peça intermediária entre o PPA e o orçamento anual: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cuja missão é definir as ações do PPA a serem compostas na proposta orçamentária a ser elaborada pelo executivo.

Vale notar que a LDO cumpriu papel que a partir de 2000 é exercido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda hoje, serve para disciplinar questões de pessoal,

execução orçamentária, endividamento, crédito a terceiros, entre outras questões da gestão fiscal.

Em uma apreciação geral dos benefícios gerados pelo processo de planejamento e orçamento, em seus marcos institucionais que emergiram da Constituição de 1988, não há como negar que o sistema ganhou muito em transparência e possibilidade de participação por parte do poder legislativo.

Note-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio compor o quadro da nova legislação com grandes ganhos, especialmente no que toca às formas de ajuste e nas transições administrativas.

Alguns pontos negativos, entretanto, merecem cuidados e reparos para que o sistema seja aperfeiçoado:

a. O PPA, por força de disciplinamentos posteriores à Constituição, teve de incluir todas as ações públicas. No entanto, constituía uma espécie de orçamento anual multiplicado pelos quatro anos de vigência. Isto rouba sua condição de peça de planejamento e fixação de ações prioritárias de governo, realçando o caráter formal. Em diversos casos, as administrações que desejam gestões que realcem os resultados optam por criar ainda outra

peça para explicitar os objetivos estratégicos da gestão;

- b. Embora tenha sido feita uma correta definição de como deveria ser fixado o montante global de receitas e despesas da peça orçamentária – o tamanho do orçamento –, o uso pelo poder legislativo do instrumento da correção de erros e omissões e a prática das administrações de sub-avaliar a previsão de receita para poder alterar o gasto durante o ano por excesso de arrecadação, mantém uma situação de forte incerteza sobre os recursos disponíveis e o montante do gasto público;
- c. A prática de contingenciamentos das despesas dos órgãos representa enormes entraves aos planejamentos setoriais, enquanto a postergação da liberação de verbas para empenho dos projetos introduzidos pelos parlamentares, na forma de emendas, significa uma espécie de retalhamento do gasto em cada área da intervenção, na medida em que, em geral, não há sintonia entre o planejamento do executivo e os gastos inseridos pelas emendas individuais.

### *Sistema de planejamento central e sistemas setoriais*

A institucionalidade acima descrita corresponde a um sistema centralizado de planejamento e orçamento.

Não há dúvida de que os órgãos de orçamento têm enorme preponderância na gestão do gasto de quaisquer esferas de governo no Brasil.

Mais além, não há como deixar de assinalar que as tarefas orçamentárias se sobrepõem às de planejamento.

Seja pelo rigor contábil, seja pelo cumprimento de aspectos legais, a execução dos atos orçamentários, notadamente o empenho, e as classificações a ele atinentes, ocupam parcela desproporcional das ações dos sistemas centrais de planejamento.

O mesmo processo se repete quando focalizamos as áreas setoriais de planejamento e orçamento. A hipertrofia da parcela voltada para as tarefas orçamentárias é imensa.

A outra face dessa realidade é que os planejamentos setoriais raramente conseguem desenhar políticas públicas, comparar alternativas de estilos de políticas ou mesmo projetar os custos envolvidos nas ações em curso.

Nesse sentido, é forçoso notar que as estruturas centrais de planejamento e

orçamento não conseguem dos órgãos setoriais dados e informações consistentes para a composição de um planejamento globalmente articulado.

Em verdade, não conseguem nem mesmo os elementos necessários para pesar custos e benefícios entre políticas de setores distintos, de maneira a embasar escolhas para a alocação de recursos públicos.

Note-se, no entanto, que, na maioria das vezes, as próprias estruturas centrais não conseguem organizar as questões ou assistir aos órgãos setoriais para que estes ampliem sua capacidade de planejar e avaliar.

Evidentemente, a fragilidade das estruturas de planejamento, central e setorial, colocam obstáculos de grande magnitude para que ações de governo tenham sustentabilidade no tempo e que sejam revisados no sentido da melhoria de sua eficiência.

Dessa forma, as peças orçamentárias e os planos plurianuais transformam-se, primordialmente, em campos de disputa por recursos públicos, entre os distintos interesses sociais e econômicos.

Os dados técnicos e as informações sobre os resultados das políticas, obviamente, seriam cruciais para ordenar a discussão política.

### *Formulação de programas e projetos e indicadores de resultados*

A fragilidade das estruturas de planejamento, em âmbito setorial, produz, além da dificuldade na formatação de programas e projetos, na ausência de instrumentos de medida dos impactos da ação pública.

Não por acaso, as metas que geralmente são introduzidas no PPA, como forma de medir, as ações têm como indicadores a entrega de produtos e a disponibilização de serviços. A forma como estes são apropriados pelo público-alvo raramente é aludida.

As dificuldades encontradas no planejamento setorial têm influência bastante negativa para a eficiência do gasto público e a manutenção de programas de mais largo curso.

A incapacidade de aferir resultados e promover mudanças deixa os programas ainda permeáveis à mudança política ou produzem situações onde os programas são mantidos mais por sua capacidade de articulação política, tanto econômica como social, do que por seus méritos técnicos.

Mas um terceiro elemento não pode deixar de ser frisado. No contexto de mudança que várias administrações têm buscado, especialmente reforçando as idéias de “gestão por resultados” e “orçamento por

resultados”, nada pode ser mais perverso do que a ausência de condições técnicas por parte das áreas de planejamento setorial.

A tendência é de que esta carência institucional se traduza na incapacidade de fixação e mensuração de metas e na fragilidade da construção de indicadores que representem os objetivos das políticas realizadas.

Não há dúvida de que a falta dessas estruturas de planejamento tornam a fixação de metas para as ações públicas quase um salto no escuro.

### *Condições de execução das ações públicas*

Há mais de dez anos, os gestores públicos vêm travando uma batalha em torno da capacidade de administração das ações públicas em bases minimamente flexíveis.

Ironicamente, as reformas econômicas e do aparelho de Estado dos anos 1970 traziam grande autonomia para a ação do Estado, seja pela via das facilidades de gestão em termos de contratação de recursos humanos e compras de bens e serviços pela administração indireta, seja pela ritualística dos processos de aquisição vigente.

A Constituição de 1988 e as decisões jurídicas e do aparato de controle externo que se seguiram vieram colocar uma

camisa de força no conjunto das entidades públicas.

Não só a administração direta e autárquica, mas também as fundações e empresas públicas e de economia mista passaram ser alcançadas por restrições à gestão de recursos humanos e aos procedimentos de aquisições.

Os concursos públicos passaram a ser exigência para todas as entidades públicas e as compras de bens e serviços tiveram que se subordinar à nova regulamentação ditada pela Lei 8.666/93 (Brasil 1993).

A realidade brasileira da condução das ações por parte do Estado não poderia ser mais paradoxal. Um Estado historicamente envolvido na produção direta de bens e serviços passava a se submeter que uma regulamentação draconiana, do ponto de vista da condição de gestão.

Ao mesmo tempo em que cresciam as demandas sociais e a cobrança da sociedade por eficiência na ação governamental, as normas legais e as decisões da justiça seguiam o caminho da imposição de entraves cada vez maiores à condução mais eficaz das ações públicas.

A reação ao paradoxo acima exposto experimentou diversos caminhos. Três foram caracterizados pelo repasse de atividades ao setor privado: os processos de concessão de serviços públicos,

privatização e as parcerias público-privadas.

Diversas atividades, no entanto, não puderam ter a mesma solução, restando a dificuldade de equacionamento que, em muitos campos, se arrasta como mau uso da máquina e das verbas públicas.

A partir da reforma administrativa proposta na segunda metade dos anos 1990, diversas experiências vêm sendo promovidas por diversas entidades públicas nos três níveis de governo, no sentido de inovar a gestão no seio do aparelho estatal ou em entidades ligadas aos serviços prestados pelos governos. Abaixo são enumeradas as principais destas iniciativas:

- a. Constituição de contratos de gestão com gestores privados, em sua maioria sem fins lucrativos, para administração de unidades hospitalares e de cultura, com grandes ganhos na administração de pessoal e compras;
- b. Utilização de novas figuras jurídicas para entidades de direito público, como as organizações sociais e o serviço social autônomo, nas áreas de desenvolvimento econômico e ciência e tecnologia;
- c. Utilização de regulamentos especiais para compras, como na Petrobras;

- d. Alterações de fases nos processos licitatórios para sua simplificação e redução de disputas judiciais;
- e. Uso de novos rituais de licitações para bens e serviços de fácil especificação, como os pregões e os pregões eletrônicos;
- f. Utilização de atas de registros de preço, melhorando a organização do fluxo de entregas, sem incorrer em novos custos administrativos;
- g. Viabilização da adesão aos processos de aquisição realizados por outros entes públicos, desde que respeitada a economicidade.

Vale notar que, no campo das aquisições, a presença do Estado mudou radicalmente.

Os processos licitatórios pouco transparentes e eivados de interpelações judiciais foram substituídos por pregões eletrônicos, onde os limites dos mercados regionais foram rompidos e a capacidade de oferecimento de preços competitivos passou a ser a chave para a vitória dos licitantes.

Desse modo, as compras públicas passaram a ser mecanismo de pressão por eficiência dos agentes produtores privados, em lugar dos tradicionais mecanismos de composição de preços e cartelização de oferta.

Vale notar que efeitos positivos puderam ser notados até mesmo nos níveis de especificação de produtos, dado o refinamento que os sucessivos processos licitatórios.

Não se pode negar que avanços importantes foram realizados no campo dos contratos de gestão e das aquisições públicas.

No entanto, estes avanços permanecem sob permanente contestação dos órgãos de controle externo, do Ministério Público e do poder judiciário, especialmente na questão trabalhista.

#### *Monitoramento e avaliação de programas e controle externo*

Não há dúvida de que o desenvolvimento de estruturas públicas que possam dar resposta às questões do monitoramento e da avaliação dos programas e projetos em execução é um dos passos mais cruciais a serem dados para a composição de um sistema de planejamento.

No Brasil esse parece ser, no entanto, o aspecto de mais longínqua perspectiva de solução.

Se as áreas setoriais de planejamento e orçamento não conseguem desenvolver as atividades atinentes ao planejamento, a avaliação das políticas é algo quase inexistente.

As áreas de planejamento setorial, em sua grande maioria, conseguem avaliar os produtos fornecidos ao público-alvo, os *outputs*.

Isso, como se o fornecimento de um produto garantisse que o resultado objetiva pela política já tivesse sido alcançado.

É indubitável que as áreas de planejamento não conseguem chegar a avaliar o que poderíamos chamar de *outcomes*, ou seja, os impactos efetivos das políticas de gasto e intervenção pública.

Vale citar um aspecto das políticas sociais dos últimos anos que pode trabalhar no sentido de melhorar as condições para a avaliação das políticas públicas.

Cresceu a verticalização das políticas entre a União, os estados e os municípios, com separação mais clara de atribuições e responsabilidades de cada esfera de governo.

A homogeneização das políticas torna mais fácil tanto a difusão de boas práticas quanto a comparação de resultados entre situações distintas.

Dessa forma, mesmo sem melhorias nas estruturas de planejamento e avaliação, as suas tarefas podem ter curso, ainda que de forma pouco institucionalizada.

No que toca aos órgãos de controle externo, é forçoso apontar que a

preocupação com os impactos das políticas é recente.

Até há pouco tempo, pela ótica da fiscalização da correção dos procedimentos em si, a ação desses órgãos se alinhava na pressão junto às áreas de planejamento por soluções formalmente corretas.

### Conclusão

O conjunto dos elementos acima descritos traduz um quadro onde é visível o avanço desigual da capacidade de geração de ações e políticas governamentais.

A incapacidade de planejamento e coordenação de políticas é, certamente, a pior debilidade da máquina pública, debilidade que se estende do órgão central de planejamento aos órgãos setoriais.

Ao mesmo tempo, esse aparato não conta com experiência e capacidade para realizar a avaliação das políticas e das decisões dos estilos de gastos públicos, muito menos do impacto efetivo das ações.

Pode-se dizer que se avançou na condição de entregar produtos, mas não se consegue verificar se o produto entregue muda a realidade na forma como se esperava.

Um ingrediente de grande importância no campo político, que vem ocorrendo nos anos recentes é a identificação da qualidade gestora.

Sintoma disso é que governos como dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo e Bahia inseriram procedimentos de planejamento estratégico, orçamento por resultados e bônus de resultado para remuneração de

servidores. A questão é que os próprios sistemas de indicadores para estabelecimentos de indicadores e metas dependem de aparatos de planejamento e avaliação estruturados.

## Referências

- Afonso A, Schuknecht L, Tanzi V. *Public sector efficiency: An international comparison*. Working Paper 242, European Central Bank, 2003.
- Arretche MTS. Tendência no estudo sobre avaliação. In: Rico EM (Org.). *Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1999.
- Baldaci EB, Guin-Siu MT, Mello L. *More on the effectiveness of public spending on health care and education: A covariance structure model*. Working Paper, International Monetary Fund, 2003.
- Banco Central do Brasil. *Indicadores de conjuntura*. Brasília: BACEN, 2010.
- Barros RP, Carvalho M. *Desafios para a política social brasileira*. Texto para Discussão 985. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.
- Barros RP, Conseuil CH, Foguel MN. *Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil*. Texto para Discussão 784. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- Barros RP, Henriques R, Mendonça RSP. *A estabilidade inaceitável: Desigualdade e pobreza no Brasil*. Texto para Discussão 800. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- Barros RP, Mendonça RS, Duarte RPN. *Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: Uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais*. Texto para Discussão 454. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- Brasil. *Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000*. Brasília: Presidência da República, 2000.
- Brasil. *Lei 8.666, de 21 de junho de 1993*. Brasília: Presidência da República, 2000.
- Fagnani E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. *Rev Econ Soc*. 1991, 8:59-102.

Gupta S, Verhoeven M. The efficiency of government expenditures experiences from Africa. *J Policy Model*. 2001, 23:433-67.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Séries estatísticas e históricas: Sistema de Contas Nacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais do Brasil do IPEA (IPEADATA)*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). *Desenvolvimento com justiça social: Esboço de uma*

*agenda integrada para o Brasil*. Policy Papers 01. Rio de Janeiro: IETS, 2002. Disponível na internet em: <http://www.iets.inf.br> [Data de acesso: 01 out. 2003].

Lavinas L, Garson S. O gasto social no Brasil: Transparência, sim, parti-pris, não! *Econômica*. 2004, 5(1):145-63.

Salm C. Privações sociais e gasto público. *Econômica*. 2004, 5(1):83-90.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Portaria 109, de 08 de março de 2002*. Brasília: STN, 2002.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)*. Brasília: STN, 2010.