



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**  
**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE**  
**Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA**  
**Mestrado em Administração**

**ANA CLÁUDIA CASTRO SILVA BORGES**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E GASTO PÚBLICO NO BRASIL: Uma  
abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**

**BRASÍLIA - DF**

**2015**

**ANA CLÁUDIA CASTRO SILVA BORGES**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E GASTO PÚBLICO NO BRASIL: Uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração – Mestrado Profissional em Administração. Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas.

**Orientador:** Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

**BRASÍLIA  
2015**

Borges, A.C.C.S.

Governança orçamentária e gasto público no Brasil: Uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília.

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

Programa de Pós-Graduação em Administração.

Brasília: UnB, 2015.

Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

1. Orçamento público; 2. Governança; 3. Instituições orçamentárias; 4. Processo decisório da despesa; 5. Guardião-gastador.

**ANA CLÁUDIA CASTRO SILVA BORGES**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E GASTO PÚBLICO NO BRASIL: Uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração – Mestrado Profissional em Administração. Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto, Orientador – PPGA/UnB

---

Prof. Dr. André Luiz Marques Serrano, Membro Interno – PPGA/UnB

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, Membro Externo – Senado Federal

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Membro Suplente – PPGA/UnB

Brasília, 14 de dezembro de 2015.

*Dedicatória*

Para Paulo, Diego e Camila,  
meus amores.

## AGRADECIMENTOS

Ao Paulo, pela compreensão, apoio, companheirismo e amor, essenciais na minha vida;

Ao Diego e à Camila, presentes que ganhei de Deus;

Aos meus pais, pelo carinho, exemplo e apoio de toda a vida;

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, pela dedicação e comprometimento que me motivaram nesta jornada;

Em especial ao professor e orientador Dr. João Mendes da Rocha Neto, pelos conselhos, pela paciência e pela serenidade com que conduziu os momentos mais críticos;

Aos membros da banca examinadora, pelas essenciais contribuições e críticas ao meu trabalho que me fizeram enxergar sob outra perspectiva todo este processo;

Em especial à colega e amiga professora Dra. Rita de Cássia Santos, por ter me auxiliado e direcionado nas horas decisivas desta caminhada;

Ao Senado Federal, por incentivar e proporcionar o desenvolvimento profissional integral de seus servidores, o que engloba políticas de capacitação e de atualização constantes;

Aos colegas da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, que me apoiaram incondicionalmente neste esforço pessoal de aprofundar o conhecimento sobre a administração pública, em busca de novas perspectivas para a tarefa diária de desvendar os meandros da política orçamentária brasileira consubstanciados nas decisões contidas nos orçamentos públicos;

Ao colega e professor James Giacomoni, pelo exemplo de comprometimento, serenidade e amizade e pela gentileza em compartilhar conhecimentos e experiências que tanto contribuíram para a minha vida pessoal e profissional;

Ao colega José Roberto Farias, pela amizade, pelo exemplo de profissional sempre disposto a ajudar e, acima de tudo, pela sua dedicação à missão de cuidar do interesse público, mesmo sendo muitas vezes 'voto vencido'; e

Aos meus colegas de PPGA, que proporcionaram horas agradáveis de estudo em ambiente alegre e descontraído de troca de conhecimentos e de experiências profissionais.

*“A alegria que se tem em pensar e aprender  
faz-nos pensar e aprender ainda mais.”  
(Aristóteles)*

## RESUMO

Este estudo teve por objetivo investigar como a governança orçamentária interfere nas relações entre os participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir a respectiva agenda prioritária. Diante da amplitude das perspectivas de análise que o termo ‘governança’ aplicado ao orçamento público oferece, a pesquisa realizada teve caráter exploratório-descritivo, uma vez que buscou clarificar conceitos utilizando-se de procedimentos de amostragem flexíveis que privilegiassem o caráter representativo-sistêmico do fenômeno estudado, e, ao mesmo tempo, descrevessem suas características. Com base em abordagem qualitativa, o método de pesquisa consistiu na análise de conteúdo de documentos relacionados ao processo orçamentário em âmbito federal e na interpretação de dados orçamentários suplementares, como forma de conjugar elementos institucionais, representados por regras formais e informais que organizam a tomada de decisão, com os números do orçamento. Com os resultados obtidos, pôde-se observar como disputas de poder entre os participantes do processo de decisão sobre a despesa, nos orçamentos do governo federal do Brasil, aparecem refletidas nas regras, formais e informais, que ‘organizam’ essa disputa, bem como nos fluxos financeiros resultantes da aplicação dos recursos disponíveis. Contribui-se, assim, com elementos para que se perceba o modelo brasileiro de planejamento e orçamento como estrutura capaz de suportar diferentes estratégias que, em certo grau, avalizariam o comportamento de políticos e de técnicos que participam do processo de elaboração, aprovação e execução dos orçamentos públicos do Brasil em nível federal, em favor de determinadas agendas prioritárias.

**Palavras-chave:** orçamento público, governança, instituições orçamentárias, processo decisório da despesa, guardião-gastador

## ABSTRACT

This study aimed to investigate how the budgetary governance interferes in the relationships among the participants of the spending setting process within the budgets of the federal government of Brazil, as the power to impose their priority agenda. Faced with the breadth perspectives of analysis that the term 'governance' applied to public budget provides, the survey was exploratory and descriptive, as it sought to clarify concepts, using flexible sampling procedures to favor the representative-systemic nature of the phenomenon studied, and at the same time describe the features of this phenomenon. Based on a qualitative approach, the research method consisted of document content analysis related to the budget process at the federal level and interpretation of additional budget data as a way of combining institutional elements, represented by formal and informal rules that organize the making decision, with budget's numbers. The results made it possible assess how power struggles among the participants of decision-making on spending in the budgets of the federal government of Brazil appear reflected in the rules, formal and informal, that 'organize' this dispute as well as the financial flows resulting from use of available resources. Contributes in this way with elements to perceive the model of planning and budgeting as a structure capable of supporting different strategies that, to a degree, endorse the political and technical behavior that participate in the preparation, approval, and execution process of public budgets in Brazil at federal level in favor of certain priority agenda.

**Keywords:** public budget, governance, budgetary institutions, guardian-spenders

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Dimensões do conceito de governança .....	30
Figura 2: A economia política do ambiente da Agência Central de Finanças (ACF) .....	78
Figura 3: Modelo conceitual de governança orçamentária.....	82

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, valores empenhados e pagos .....	121
Gráfico 2: Despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, por fase de elaboração e de execução da despesa .....	124
Gráfico 3: Despesas obrigatórias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, por fase de elaboração e de execução da despesa .....	125
Gráfico 4: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, por fase de elaboração e de execução da despesa .....	126
Gráfico 5: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, valores autorizados e pagos .....	128
Gráfico 6: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, valores autorizados no exercício e restos a pagar inscritos em exercícios anteriores .....	130
Gráfico 7: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, valores pagos do exercício e de restos a pagar .....	130
Gráfico 8: Execução do Programa de Aceleração do Crescimento(PAC) nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014 .....	146

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Comparação entre duas vertentes do novo institucionalismo.....	41
Quadro 2: Elementos institucionais da centralização.....	48
Quadro 3: Desvios do processo orçamentário centralizado.....	50
Quadro 4: Estratégias do 'jogo orçamentário' - resumo.....	69
Quadro 5: Definições constitutivas e operacionais do modelo conceitual proposto.....	83

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Receita orçamentária primária líquida prevista e arrecadada, no período 2003-2014, em bilhões de reais correntes .....	99
Tabela 2: Relatórios de Avaliação de Receitas e de Despesas Primárias de 2014, em bilhões de reais correntes.....	103
Tabela 3: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2014, por órgão, em bilhões de reais correntes .....	133
Tabela 4: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2008, por órgão, em bilhões de reais correntes .....	134
Tabela 5: Despesas obrigatórias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2014, por órgão, em bilhões de reais correntes .....	136
Tabela 6: Despesas obrigatórias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2008, por órgão, em bilhões de reais correntes .....	137
Tabela 7: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social nos exercícios financeiros 2008, 2011 e 2014, por identificador de resultado primário e fase da despesa, em bilhões de reais correntes .....	147
Tabela 8: Despesas do PAC 2 nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2014, por órgão, em bilhões de reais correntes .....	148
Tabela 9: Despesas do PAC 2 nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2008, por órgão, em bilhões de reais correntes .....	149

**LISTA DE SIGLAS**

ACF	–	Agência Central de Finanças
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CD	–	Câmara dos Deputados
CF/88	–	Constituição Federal de 1988
CMO	–	Comissão Mista de Orçamentos
CPMF	–	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DPU	–	Defensoria Pública da União
EC	–	Emenda Constitucional
FAT	–	Fundo do Amparo ao Trabalhador
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
LC	–	Lei Complementar
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
LRF	–	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO	–	Manual Técnico de Orçamento
MPU	–	Ministério Público da União
NEI	–	Nova Economia Institucional
NGP	–	Nova Gestão Pública
NPM	–	New Public Management
OCDE	–	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	–	Programa de Aceleração do Crescimento
PDRAE	–	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	–	Produto Interno Bruto
PPA	–	Plano Plurianual
RDC	–	Regime Diferenciado de Contratações
RP	–	Resultado Primário
SF	–	Senado Federal
SIAFI	–	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOF	–	Secretaria de Orçamento Federal
STN	–	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	–	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	15
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA .....	18
1.3. OBJETIVOS .....	18
1.4. ESCOPO E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	19
1.5. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA .....	20
1.6. ESTRUTURA DO TRABALHO .....	22
<b>2 - REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>23</b>
2.1. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: DEFINIÇÃO E DIMENSÕES .....	23
2.2. REGRAS, PRÁTICAS E NARRATIVAS: INSTITUIÇÕES NO CENTRO DA DISCUSSÃO .....	32
2.2.1. Regras fiscais e instituições orçamentárias .....	42
2.2.2. Processo de definição da despesa e instituições orçamentárias.....	56
2.3. ATORES E A DEFINIÇÃO DA AGENDA PRIORITÁRIA.....	70
<b>3 - METODOLOGIA .....</b>	<b>80</b>
3.1. PRIMEIRA ETAPA: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....	80
3.2. SEGUNDA ETAPA: CONSTRUÇÃO DE MODELO CONCEITUAL DE ANÁLISE .....	81
3.3. TERCEIRA ETAPA: ANÁLISE DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA .....	86
<b>4 - RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>91</b>
4.1. OS PODERES DO GUARDIÃO .....	91
4.2. OS GASTADORES EM POSIÇÃO DE DEFESA .....	109
4.3. OS PRIVILÉGIOS DOS DEFINIDORES DE PRIORIDADES .....	138
4.4. O PAPEL DOS CONTROLADORES EXTERNOS.....	150
<b>5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>154</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>160</b>

# 1 - INTRODUÇÃO

## 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

O orçamento público, mais que instrumento técnico ou ferramenta de alocação de recursos, é importante e singular arena de política (FORTIS, 2009; RUBIN, 2006). Nessa arena, diferentes atores, dotados de valores, preferências e projetos específicos, decidem o que o governo vai fazer e, por consequência, o que ele não vai fazer (FORTIS, 2009; GOOD, 2014). Em suas interações, esses atores tendem a agir conflituosamente e a utilizar determinadas estratégias em questões que envolvem o domínio de recursos escassos. Esses conflitos, no entanto, não ocorreriam em ambiente livre de restrição, uma vez que as possibilidades para a sua resolução seriam desenvolvidas em disputas de poder mediadas por regras, normas e valores institucionais, que distribuiriam capacidades assimétricas, de forma a favorecer ou prejudicar um conjunto de preferências (TORFING, 2001).

Sob essa perspectiva, os orçamentos públicos quantificariam decisões políticas coletivas assumidas em resposta aos recursos disponíveis, às preferências dos tomadores de decisão e às instituições que estruturaram as soluções finais (ACOSTA; DE RENZIO, 2008; JONES et al., 2009; SCARTASCINI; STEIN, 2009). Portanto, os resultados do processo orçamentário, nas suas diferentes fases – elaboração, aprovação e execução –, poderiam ser analisados como medidas visíveis do peso da influência dos diferentes atores que participaram do processo decisório (GOOD, 2014), isto é, daqueles que tiveram o poder de controlar as decisões finais (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

Vale lembrar que o orçamento público moderno cumpre múltiplas funções, marcadamente distintas das desempenhadas no passado. Em contraposição ao orçamento tradicional, centrado na função de controle político dos aspectos contábeis e financeiros do gasto público – previsão da receita e autorização de itens de despesa –, o orçamento moderno apresenta-se, ao mesmo tempo, como instrumento jurídico, político, econômico, programático, gerencial, contábil, financeiro, entre outros (GIACOMONI, 2001; SANCHES, 2013; SILVA, 1973).

No âmbito da administração pública atual, além do controle quanto à legalidade de atos administrativos, os orçamentos públicos teriam três objetivos principais: (i) manter a posição fiscal sustentável ao longo do tempo; (ii) promover a efetiva alocação de recursos; e

(iii) entregar de forma eficiente bens e serviços públicos (SCHICK, 2013). Uma vez que são complementares, interdependentes e competitivos entre si, esses objetivos não devem ser perseguidos isoladamente (ALLEN; TOMMASI, 2001; GOOD, 2014). Assim, estudar a gestão dos recursos públicos por meio dos orçamentos envolveria, entre outras, a análise da importância relativa desses três objetivos principais, bem como da motivação, da interdependência e da independência dos diferentes atores responsáveis pelo alcance dos resultados no âmbito de cada um deles.

Ainda poderia ser objeto de estudo, a capacidade do processo decisório orçamentário de moldar o nível de competição entre esses objetivos e, ao mesmo tempo, de determinar entre quem e como ocorreria essa disputa (HALLERBERG; STRAUCH; VON HAGEN, 2009). Ou seja, a análise poderia ir além dos aspectos quantitativos visíveis do orçamento público e explorar como o desenho de suas estruturas produziria efeitos próprios que, por vezes, extrapolariam as finalidades expressas nas diferentes programações de despesa que o compõem (ABREU; CÂMARA, 2015).

Em outras palavras, uma vez que os resultados do orçamento público refletiriam as escolhas de aplicação de recursos que predominaram em determinado período de tempo, para se identificar as relações de poder entre diferentes atores que participaram do processo decisório da despesa, poderiam ser investigadas as estruturas de governança relacionadas ao modo como as prioridades foram definidas, bem como à maneira como ocorreu a distribuição de recursos para alcançá-las (REZENDE, 2015). Governança aqui deve ser entendida enquanto (i) ‘regras do jogo’, (ii) arranjos institucionais formais e informais que dão sustentação ao modelo orçamentário e (iii) mecanismos que governam o funcionamento diário dos órgãos públicos e definem o grau de responsabilidade e de prerrogativas imputados a cada participante (GOOD, 2014).

A análise partiria, portanto, do conjunto de regras, formais e informais, capazes (i) de *empoderar* algum ator, ou grupo de atores, em determinado período de tempo e sob circunstâncias especiais, de modo visível, por meio de mecanismos como leis, direitos e licenças, ou indireto, por meio de práticas, comportamentos e narrativas; (ii) de conceder privilégios; ou (iii) de legitimar a autoridade para agir com vistas a alcançar certo conjunto de preferências (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

Cabe destacar que, segundo a abordagem institucionalista, as regras, formais e informais, *empoderariam* atores diferentemente, fazendo deles mais ou menos capazes de agir

de acordo com as adequações prescritas. As diferentes configurações também não seriam permanentes, isso porque sofreriam influências externas ao ciclo governamental. Essas influências poderiam se manifestar por meio de arranjos e de estratégias de apoio aos governos, por exemplo, e seriam capazes de impor agendas prioritárias específicas. Além disso, esses valores não seriam absolutos. As instituições seriam ainda reforçadas por terceiros, ao validarem o cumprimento das regras ou o seu descumprimento, o que revelaria, dessa forma, a natureza endógena e social de sua construção (MARCH; OLSEN, 2006).

Na esteira desses argumentos, este estudo teve por objetivo investigar como a governança orçamentária interfere nas relações entre os participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir a respectiva agenda prioritária. Os resultados da pesquisa foram explorados de maneira a permitir a identificação de regras, práticas e narrativas, subjacentes ao processo decisório orçamentário, capazes de moldar comportamentos e, de certo modo, facilitar ou prejudicar o alcance de determinadas agendas prioritárias em detrimento de outras.

O conflito presente na formação de agendas prioritárias concorrentes pode se expressar, por exemplo, em termos de interesses materiais, de privilégios sociais ou de influência política, além da perspectiva normativa e cognoscitiva, que envolveria, nesse caso, o significado atribuído aos fatos e às representações dos fenômenos (MENICUCCI; BRASIL, 2010). Além disso, tipos específicos de mudanças nas prioridades estariam relacionados, muitas vezes, a eventos exógenos ou contingentes, como alterações nas coalizões governamentais ou nas condições socioeconômicas, entre outros, que proporcionariam janela de oportunidade para se modificar prioridades (SABATIER, 1993 *apud* MENICUCCI; BRASIL, 2010).

Nesse contexto e levando em consideração as especificidades do modelo brasileiro de planejamento, execução e controle dos orçamentos públicos do governo federal, este estudo procurou lançar luzes sobre como interagem os principais atores que participam do processo decisório orçamentário em âmbito federal, seus incentivos e suas restrições para fazer valer determinada agenda prioritária em ambiente de disputa política por recursos escassos.

## **1.2. PROBLEMA DE PESQUISA**

Partindo da premissa de que o orçamento público se apresentaria como importante e singular arena de política, este estudo procurou responder à seguinte indagação: Como a governança orçamentária interfere nas relações entre os participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir a respectiva agenda prioritária?

## **1.3. OBJETIVOS**

Este trabalho teve por objetivo geral investigar como a governança orçamentária interfere nas relações entre os participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir a respectiva agenda prioritária.

No decorrer do estudo, como objetivos específicos, a pesquisa buscou ainda:

- (i) identificar dimensões do conceito de governança passíveis de serem aplicadas ao processo decisório da despesa nos orçamentos públicos;
- (ii) identificar os atores participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil e as respectivas agendas prioritárias, a partir de sua posição institucional;
- (iii) investigar como a governança orçamentária fortalece determinado participante, na sua relação com os demais, no processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir sua agenda prioritária; e
- (iv) investigar como a governança orçamentária enfraquece determinado participante, na sua relação com os demais, no processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir sua agenda prioritária.

#### 1.4. ESCOPO E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo realizado restringiu-se a regras, formais e informais, relacionadas aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União<sup>1</sup>, no âmbito do programa de trabalho do Poder Executivo<sup>2</sup>. Embora existam diversas normas direcionadas ao processo decisório orçamentário, este estudo centrou-se em três instrumentos legais que organizam o modelo de orçamentos públicos no Brasil, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em complemento, no entanto, também foram analisados dispositivos da Constituição (CF/88), da Lei Complementar (LC) nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada como Lei Complementar de Finanças Públicas pelo art. 165, § 9º, da Constituição, até que nova lei a substituísse<sup>3</sup>.

Esses foram os mandamentos legais principais utilizados para embasar a análise. No entanto, além desses, outros documentos também serviram de fonte de pesquisa, como relatórios de acompanhamento da execução orçamentária ou de planos acessórios, como o do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No decorrer da análise, os documentos oficiais que serviram de fonte para as informações apresentadas foram identificados.

O espaço temporal da investigação concentrou-se nos processos orçamentários do período de 2000 a 2014 (último exercício financeiro fechado). Ou seja, a análise tomou os exercícios financeiros de 2000 e 2014, respectivamente, como ano inicial e final do estudo, com vistas a investigar as mudanças institucionais ocorridas ao longo desse período que, de alguma forma, tenham favorecido ou prejudicado a atuação de um ator em especial na consecução de sua agenda de prioridades, a partir de sua posição institucional.

---

<sup>1</sup> Os orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal do Brasil estão previstos no art. 165 da Constituição, que prevê ainda a elaboração do orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Este último não foi objeto de análise desta pesquisa, uma vez que o processo decisório da despesa no âmbito desse orçamento segue normas próprias distintas das do plano de trabalho do Executivo relativo às programações sob responsabilidade dos órgãos que compõem a estrutura administrativa do governo federal.

<sup>2</sup> Os programas de trabalho dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União – MPU – e da Defensoria Pública da União – DPU – não foram considerados, pois o processo decisório no âmbito desses órgãos segue dinâmica distinta daquela utilizada pelo Poder Executivo, tendo em vista a garantia constitucional dos recursos necessários à sua execução e da natureza dos gastos, em sua maioria, despesas com pessoal e custeio de suas atividades.

<sup>3</sup> Embora existam diferentes projetos em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal desde então, até a presente data esses projetos ainda estavam sendo analisados no âmbito de diferentes Comissões Permanentes dessas duas Casas Legislativas.

Cabe esclarecer que a estratégia analítica privilegiou o exame da posição institucional dos gestores públicos e dos elementos de governança orçamentária presentes no processo decisório, deixando de lado, assim, o exame aprofundado da evolução dos gastos públicos como um todo. Embora seja necessário demonstrar a magnitude do crescimento de algumas despesas, esse valor não foi avaliado, na maioria das vezes, da perspectiva do objeto do gasto, mas como volume de autorizações com características específicas a ser administrado por diferentes atores revestidos de papéis distintos a partir de sua posição institucional.

### **1.5. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA**

Como campo complexo de estudo, o orçamento público permite múltiplos matizes de análise. Portanto, o desafio que se coloca aos estudantes que se dispõem a examiná-lo é justamente descrever essa complexidade de modo realista, compreensível e abrangente, com a finalidade de ressaltar a interação entre preocupações técnicas e políticas, entre burocratas e políticos, entre políticos e a sociedade, entre outras tantas interações (RUBIN, 1988).

Ciente desse desafio, o presente trabalho investigou como a governança orçamentária interfere nas relações entre os participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir a respectiva agenda prioritária. Sob essa perspectiva de análise, o estudo procurou realçar o papel político dos diferentes atores que participam do processo decisório da despesa, tomando por base as regras formais e informais que estruturam a tomada de decisão e que, por possuírem essa faculdade, moldam comportamentos e, em certa medida, facilitam ou prejudicam o alcance de determinadas agendas prioritárias.

Espera-se que os resultados apresentados possam contribuir para que se tenha visão ampliada do processo decisório da despesa no âmbito do governo federal do Brasil, levando em consideração aspectos relacionados à influência da configuração das variáveis de decisão, à natureza políticas dessas configurações e à importância da autoridade informal para moldar comportamentos, ou seja, tomando como centrais elementos de investigação próprios da corrente teórica do novo institucionalismo.

A proposição de um quadro analítico amplo para o exame do orçamento público brasileiro, capaz de fazer a ligação entre o processo de definição das diferentes prioridades de Estado e de governo e os agentes públicos responsáveis por torná-las reais, faz-se necessária

neste momento em que a gestão das finanças públicas do País enfrenta dificuldades e o modelo atual passa por crise de credibilidade. A contribuição teórica deste estudo, assim, estaria assentada na proposta de retratar o desenho da atual estrutura institucional do orçamento do governo federal do Brasil, primeiro, sob a perspectiva de disputa de poder entre interesses conflitantes e, segundo, como fruto de estratégias deliberadas com vistas a favorecer ou prejudicar determinados conjuntos de preferências.

Já em termos sociais, o resultado desta pesquisa pode contribuir para que a sociedade brasileira organizada reconheça o modelo brasileiro de planejamento e orçamento como estrutura capaz de suportar diferentes estratégias que, em certo grau, avalizariam o comportamento de políticos e técnicos que participam do processo de elaboração, aprovação e execução dos orçamentos públicos do Brasil em nível federal, em favor de determinada agenda prioritária.

Cabe destacar que, segundo uma das correntes da abordagem institucionalista, as instituições poderiam ser vistas como contratos voluntários porque gerariam ganhos individuais aos contratantes. Sendo assim, elas seriam de difícil reforma porque proveriam benefícios aos atores relevantes. Contudo, elas poderiam ser modificadas por meio de reformas intencionais se a estrutura de preferências fosse alterada (TORFING, 2001).

O reconhecimento, portanto, de que alterações nas instituições devem indicar ‘ganhadores’, e por efeito, também ‘perdedores’, poderia fundamentar ações futuras de grupos sociais interessados na melhoria da ação governamental. Isso porque as novas propostas de aperfeiçoamento do quadro institucional vigente poderiam ser direcionadas no sentido de promover mudanças com a intenção de alterar as relações de poder atuais, em favor de um novo conjunto de preferências capaz de retratar os anseios da sociedade brasileira por bens e serviços públicos de qualidade.

Em relação às práticas orçamentárias, espera-se que o resultado deste trabalho possa lançar luzes sobre o papel dos diferentes instrumentos de planejamento que compõem o modelo orçamentário brasileiro e, como consequência, ampliar o conhecimento sobre suas capacidades e suas limitações frente aos interesses políticos e técnicos presentes no processo decisório da despesa.

## 1.6. ESTRUTURA DO TRABALHO

Este capítulo introdutório buscou indicar os aspectos gerais da pesquisa, contextualizando o problema de pesquisa, enunciando a pergunta de pesquisa, apontando os objetivos, apresentando o escopo e a delimitação do estudo e justificando sua relevância.

Segue-se, no Capítulo 2, com a apresentação do referencial teórico que embasou a pesquisa realizada e permitiu o exame de diferentes dimensões do conceito de governança passíveis de serem aplicadas ao orçamento público, à luz de estudos teóricos e práticos presentes na literatura sobre o tema. Os assuntos estudados neste capítulo foram divididos em três seções. Na Seção 2.1, buscou-se identificar dimensões do conceito de governança passíveis de serem aplicadas ao processo decisório da despesa nos orçamentos públicos. Em seguida, nas Seções 2.2 e 2.3, respectivamente, duas dimensões do conceito de governança orçamentária foram analisadas: as instituições orçamentárias e os atores participantes do processo decisório. Para o estudo das instituições orçamentárias, a Seção 2.2 foi subdividida em regras fiscais, objeto da subseção 2.2.1, e demais regras que organizam o processo de definição da despesa nos orçamentos públicos, tema da subseção 2.2.2.

O Capítulo 3, por sua vez, apresenta os aspectos gerais da metodologia utilizada para a realização da pesquisa e descreve as etapas percorridas, quais sejam: primeira etapa – ampla revisão bibliográfica com vistas a levantar elementos que pudessem fundamentar a análise da governança aplicada ao setor público, apresentada na forma de referencial teórico, objeto da Seção 3.1; segunda etapa – construção de modelo conceitual para análise da governança aplicada ao orçamento público, objeto da Seção 3.2; e terceira etapa – aplicação do modelo conceitual de análise, elaborado na etapa anterior, de modo a identificar os atores participantes do processo decisório da despesa nos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal do Brasil, bem como a investigar como a governança orçamentária fortalece ou enfraquece determinado participante, na sua relação com os demais, quanto ao poder de instituir sua agenda prioritária, retratada na Seção 3.3.

O Capítulo 4 apresenta e discute os resultados da pesquisa a partir dos atores institucionais classificados como ‘guardião’, ‘gastador’, ‘definidor de prioridades’ e ‘controlador externo’, respectivamente, nas Seções 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4.

Por fim, o Capítulo 5 sumariza as principais contribuições do trabalho e sugere agenda de pesquisa futura.

## **2 - REFERENCIAL TEÓRICO**

Com a finalidade de fundamentar os resultados deste trabalho e de cumprir um dos objetivos específicos desta pesquisa, qual seja, identificar dimensões do conceito de governança passíveis de serem aplicadas ao processo decisório da despesa nos orçamentos públicos, apresenta-se, a seguir, a definição de governança orçamentária proposta para este estudo e examinam-se, à luz de estudos teóricos e práticos presentes na literatura sobre o tema, duas dimensões do conceito de governança aplicadas ao orçamento público, em forma de referencial teórico.

### **2.1. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: DEFINIÇÃO E DIMENSÕES**

O interesse pelo estudo da governança está associado às reformas do setor público ocorridas nos anos de 1980 e de 1990 que tinham por finalidade rever o papel do Estado. No entanto, o uso do termo ‘governança’ não é homogêneo na literatura e tem sido empregado para designar diferentes visões de mudanças nos governos, na sociedade e na economia (BEVIR 2009).

Diante dessa falta de homogeneidade, é possível encontrar na literatura sobre o tema pelo menos quatro diferentes perspectivas para a sua definição, todas relacionadas entre si. A governança vista como (i) estrutura, faz referência à arquitetura formal e informal das instituições. Já como (ii) processo, procura capturar aspectos dinâmicos de interatividade, sendo pensada não como conjunto estável ou permanente de instituições, mas como sistema contínuo de direção ou de reforço da capacidade institucional, com o objetivo de orientar e de coordenar (processo de geração de normas, de práticas ou de exercício de autoridade, por exemplo). Como (iii) mecanismo, é tida como conjunto de procedimentos institucionais (instrumentos) de tomada de decisão, de conformidade e de controle. E, por fim, como (iv) estratégia, governança representa os esforços dos atores para gerir e manipular o desenho das instituições e de mecanismos a fim de moldar escolhas e preferências (LEVI-FAUR, 2012).

Existiriam, ainda, duas vertentes principais para o estudo da governança (MARTINS, 1995; MELO, 1996). Na primeira vertente, governança estaria associada a mecanismos de coordenação e de cooperação não necessariamente ligados ao uso da autoridade pública. Nessa abordagem, a análise da governança transcenderia o plano institucional-governamental e incluiria mercados, redes sociais, hierarquias e associações como formas alternativas de se

prover bens e serviços públicos. Já na segunda vertente, governança qualificaria o modo como a autoridade política é exercida. Passaria então a ter conotação funcional, no sentido de julgamento de valor sobre o desempenho de governos.

Essas diferenças teriam raízes no início dos anos de 1990 quando o papel do Estado foi revisto no âmbito das reformas associadas à Nova Gestão Pública (NGP). Essas reformas tinham como objetivo melhorar a eficiência no setor público, com base nas ideias neoliberais de privatização e de práticas de mercado, trazendo conceitos da administração privada para o âmbito do setor público. O ponto de ligação entre as diferentes abordagens estaria no fato de que as novas concepções propostas teriam sido organizadas em torno de crenças e de desejos dos diferentes atores envolvidos na gestão do Estado a partir de determinado ambiente institucional. Consequentemente, assumiriam narrativas diferenciadas como reflexo de distintos modos de ver e processar mudanças no setor público (BEVIR; RHODES, 2001).

Seguindo a primeira vertente, o conceito de governança, tanto no setor público quanto no setor privado, refere-se à capacidade de direção, controle e coordenação. Isto é, representa o modelo escolhido quando indivíduos autônomos ou unidades organizacionais, em nome de interesses para os quais contribuem conjuntamente, procuram organizar a ação coletiva de forma a possibilitar cooperação mútua. Nesse ambiente, os três elementos – capacidade de direção, controle e coordenação –, conjugados de diferentes maneiras, orientariam a agenda de pesquisa sobre governança no sentido de identificar estruturas institucionais, ou instrumentos de ação, capazes de superar normas constitucionais e aspectos formais relativos ao governo, aos políticos e às relações políticas, com a intenção de adotar mecanismos horizontais de colaboração entre atores estatais e não estatais, na solução de problemas coletivos (LYNN JR; HEINRICH; HILL, 2001; LEVI-FAVOUR, 2012; RHODES, 1996).

Já como representantes da segunda vertente, aparecem os estudos patrocinados por organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no intuito de embasar decisões quanto à concessão de empréstimos. Com implícito julgamento de valor a respeito da capacidade financeira e administrativa dos diferentes países, a interpretação do termo ‘governança’ no âmbito do setor público parte do reconhecimento de que, subjacentes à atuação governamental, existiria uma pluralidade de arranjos institucionais capazes de distribuir poderes de direção, controle e coordenação e de moldar, com o uso diferenciado desses poderes, o processo decisório (LYNN JR; HEINRICH; HILL; 2001; MARTINS, 1995).

A partir desse pressuposto teórico, representantes desses organismos internacionais passaram a acreditar que a efetividade das reformas do Estado rumo à economia de mercado dependeria das instituições políticas de cada país. ‘Boa’ governança então foi caracterizada como barreiras institucionais à corrupção e requisito para o ‘bom’ funcionamento da economia capitalista nos moldes neoliberais. Como consequência, essas instituições passaram a incorporar o critério de ‘boa’ governança para a concessão de empréstimos aos países em desenvolvimento (BEVIR, 2009; BEVIR; RHODES, 2001; DINIZ, 1995).

Para o Banco Mundial, governança refere-se ao modo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em direção ao desenvolvimento. Os elementos da ‘boa’ governança, nessa linha, seriam representados por ‘boas’ condições de gestão que levariam ao desenvolvimento (WORLD BANK, 1992). A experiência particular desse Banco teria mostrado que apenas condições técnicas adequadas não seriam suficientes para garantir desempenho. Isso porque, muitas vezes, os programas e os projetos financiados, embora tecnicamente bem estruturados, não teriam gerado os resultados previstos por razões ligadas à qualidade da ação do governo. A conclusão geral, nesse cenário, é que países pouco desenvolvidos teriam essa condição porque a governança é ‘ruim’ e países que crescem, ou são desenvolvidos, somente chegaram a essa posição porque aprimoraram a ‘boa’ governança ao longo de sua história. Nesse caso, seria necessário identificar os elementos de ‘boa’ governança que proporcionaram condições favoráveis ao desenvolvimento e à redução da pobreza de modo a promovê-los nos países em desenvolvimento (BALAND; MOENE; ROBINSON, 2009; WORLD BANK, 2011).

No entanto, identificar quais seriam esses elementos capazes de elevar a *performance* do Estado não é tarefa simples (DINIZ, 1995; GRINDLE, 2007; 2013; MARTINS, 1995). Representantes atuais do pensamento do Banco Mundial a respeito da influência da governança no desenvolvimento de um país, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2009) definem governança, de maneira ampla, como tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida. Isso incluiria: (i) o processo pelo qual os governantes são escolhidos, monitorados e substituídos; (ii) a capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas consistentes; e (iii) o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que governam a economia e as interações sociais. Com base nessas dimensões, o Banco Mundial tem incentivado a construção de índices capazes de ‘medir’ as instituições dos diferentes países, no intuito de sugerir novas práticas e comportamentos que possam promover melhoria no desempenho dos governos.

Além de questionar a extensão da agenda proposta para se alcançar a governança ‘ideal’ e de demonstrar as dificuldades práticas para se identificar os elementos da ‘boa’ governança, Grindle (2007) avalia, ainda, que existiria uma grande lacuna entre as prescrições gerais para se aprimorar a governança para o desenvolvimento e os dilemas enfrentados pelos responsáveis pelo desenho de intervenções específicas. Segundo sua análise, a literatura sobre o tema deveria se concentrar em estudar estratégias para construir uma ponte entre o que pode ser aprendido com as pesquisas e o que deve ser feito no mundo real (GRINDLE, 2007).

Essa crítica leva em consideração que os países cumpririam diferentes trajetórias históricas que se refletiriam nas escolhas sociais e econômicas e, portanto, ‘receitas de bolo’, ou seja, prescrições de fórmulas ou modelos gerais indiscriminadamente, muitas vezes não se adaptariam às diferentes realidades. Por essa razão, estudos atuais sobre governança propuseram respostas para situações específicas, utilizando expressões como ‘próximos passos’, ‘boa o bastante’, ‘diagnósticos contextualizados’, entre outros, com a finalidade de proporcionar intervenções apropriadas no tempo, no lugar, na experiência histórica e na capacidade local (GRINDLE, 2011). Com isso, uma nova geração do estudo da governança passou a enfatizar a importância de se conhecer o ambiente no qual as novas políticas, instituições e processos seriam introduzidos.

Com base nessa perspectiva, Grindle (2011, p. 415-416) considera que as instituições informais seriam tão importantes quanto as formais para se descobrir para onde se quer ir e como chegar lá. Levar em conta a evolução histórica de cada país para se compreender os resultados, em sua opinião, seria tão fundamental quanto apreciar à exaustão o progresso relativo *versus* pontos finais ideais. Citando Matt Andrews (2013), analisa ainda que fazendo o que parece possível, cada país estaria mais propenso a realizar melhorias na governança do que a qualquer custo tentar fazer o que os nórdicos fazem (ANDREWS, 2013 apud GRINDLE, 2011).

Seguindo essa lógica, Lynn Jr, Heinrich e Hill (2001) destacam que o estudo da governança deveria buscar identificar: (i) a influência da configuração das variáveis, mais do que as variáveis em si ou simples correlações; (ii) a natureza política das configurações; e (iii) a importância da autoridade informal, fator endógeno que ligaria a autoridade formal aos resultados obtidos. Nessa mesma linha, para Ibanhes et al. (2007), a análise da estrutura institucional de regras formais e informais que moldam comportamentos, embora constitua tema central em governança, deveria vir acompanhada de elementos que possam identificar diferentes forças presentes nas regras e nos processos que: (i) contam com determinados

mecanismos (instrumentos); e (ii) se esforçam para gerir e manipular o desenho das instituições, a fim de moldar escolhas e preferências (estratégia). Propõem, assim, “utilizar o conceito de governança para compreender os fatores que organizam a interação de atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo, envolvidas na tomada e implementação das decisões em uma dada sociedade” (IBANHES et al., 2007, p. 577). Com isso, a construção das regras do jogo, e não a regra propriamente dita, passaria a constituir a dimensão central do estudo da governança.

O arcabouço teórico que sustenta a perspectiva de Ibanhes et al. (2007) considera que: (i) as regras atuais seriam resultado da interação contínua entre atores; (ii) os atores competiriam estrategicamente, a partir de diferentes posições, inserções, recursos ou interesses; e (iii) o resultado dessa competição influenciaria comportamentos e condutas e indicaria o grau de institucionalização. Se as ‘regras do jogo’ foram geradas como consequência da interação dos atores, seria necessário analisar ainda a dinâmica dos processos de forma a incorporar a perspectiva temporal, no intuito de estudar o desenvolvimento sequencial e dinâmico das transações realizadas.

Essa perspectiva para a identificação das dimensões do termo ‘governança’ leva em consideração aspectos relacionados aos ‘elementos do jogo político’ identificados em Couto e Abrúcio (2003), que analisaram o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso do ponto de vista dos condicionamentos políticos ao encaminhamento da agenda de políticas públicas. Segundo esses autores, o conhecimento e a vivência das ‘regras do jogo’ alterariam o modo como, em diferentes situações ao longo do tempo, os atores decidiriam lidar com elas, ou seja, possibilitariam novas interpretações acerca de velhas regras.

Assim sendo, para a consecução de seus objetivos, os gestores públicos levariam em consideração quatro elementos: (i) a agenda, isto é, os fins perseguidos; (ii) as restrições de recursos disponíveis para sua persecução; (iii) os parâmetros institucionais; e (iv) os demais atores envolvidos (com suas intenções e recursos). Esses elementos estariam interligados e a possibilidade de atingir os fins pretendidos variaria significativamente e dependeria dos parâmetros institucionais, uma vez que eles definiriam não só os recursos postos à disposição de cada ator, mas também as condições de relacionamento entre eles, ao estipularem regras para essa interação. Ademais, a preferência por diferentes arcabouços institucionais também seria influenciada pela distribuição dos recursos, considerando que diferentes regras afetariam de maneira distinta atores desiguais (COUTO; ABRÚCIO, 2003).

Embora em um contexto mais amplo, esses mesmos aspectos estariam presentes na definição proposta por Diniz (1995) ao termo ‘governança’, entendido como o poder de um governo fazer valer as suas decisões de forma efetiva. Esse poder implicaria na capacidade de comando do Estado, isto é, na força para definir e implantar políticas públicas, bem como na capacidade de coordenação desse Estado para levar em consideração uma diversidade de interesses conflitantes, estabelecendo prioridades e conciliando objetivos, no contexto do jogo democrático. Nessa linha, o estudo da governança teria por propósito avaliar a atuação do Estado a partir de três diferentes dimensões: (i) capacidade de comando e direção; (ii) capacidade de coordenação; e (iii) capacidade de implantação.

Quanto à capacidade de comando e direção, Diniz (1995, p. 401-402) destaca que o Estado deveria não só assumir a direção efetiva do processo de produção de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como também definir e ordenar prioridades, garantindo, principalmente, sua continuidade ao longo do tempo. Em outras palavras, o Estado deveria ser capaz de definir estratégias gerais de ação, isto é, as grandes diretrizes que nortearão as decisões governamentais. A capacidade de comando e direção, portanto, estaria associada ao desenvolvimento de estratégias gerais de ação que definiriam o caminho a ser seguido pela administração pública e demais participantes do processo decisório na consecução dos objetivos do governo. Permitiriam, ainda, cobrar resultados e promover transparência e *accountability*.

Desse modo, a inexistência de uma direção geral, capaz de integrar as várias fases do processo decisório a determinadas metas globais, abriria o caminho para uma atuação desarticulada e fragmentada, submetida à lógica de metas ou de interesses contraditórios. Embora consideradas essenciais, por si só essas orientações gerais não seriam suficientes para que as decisões se transformassem em realizações. Logo, para alcançar governança, o Estado deveria ser capaz também de conciliar distintas políticas, diferentes interesses em jogo e diversos atores, dentro e fora do governo (DINIZ, 1995).

Essa capacidade de coordenação poderia ser vista, por exemplo, como possibilidade de integração entre diferentes áreas de governo, com o intento de garantir coerência e consistência às políticas governamentais, que se apresentariam, nesse caso, afinadas com o projeto global. Abrangeria, portanto, uma série de arranjos em diferentes direções: “para cima” (transnacional, intergovernamental e global); “para baixo” (regional, local) e “horizontalmente” (esfera privada, intersetorial) (DINIZ, 1995).

Já para ter capacidade de implantar políticas seria necessário: (i) certificar-se de que os recursos estariam disponíveis no momento necessário; (ii) considerar entre os recursos aqueles associados à competência técnica e à excelência do quadro administrativo; (iii) promover condições de sustentação política das decisões (natureza eminentemente política da implantação – negociação sociedade e partidos políticos); e (iv) oferecer transparência dos processos de gestão e de execução, requisito da ação do governo em um regime democrático (DINIZ, 1995).

Autores brasileiros que se debruçaram sobre o termo ‘governança’ nos anos de 1990 (BRESSER-PEREIRA, 1990; DINIZ, 1995; FIORI, 1995; MELO, 1995; MARTINS, 1995) tinham como preocupação central distinguir governança de governabilidade, embora os dois conceitos apresentem forte relação. Para esses autores, existiria governabilidade quando o governo possuísse legitimidade assegurada a partir de instituições políticas capazes de representar e intermediar interesses setoriais legítimos (BRESSER-PEREIRA, 1990). Em outras palavras, o termo ‘governabilidade’ descreveria “as condições sistêmicas do exercício do poder em um sistema político” (MELO, 1995, p. 68). Com base nesses entendimentos, o termo ‘governabilidade’ seria utilizado em referência às condições do exercício da autoridade política, enquanto o termo ‘governança’ seria empregado para qualificar o modo de uso dessa autoridade (MELO, 1995).

Já para Martins (1995), o termo ‘governabilidade’ indicaria as condições objetivas que possibilitariam ou dificultariam o exercício da autoridade pública, ou seja, a arquitetura institucional representada por dispositivos constitucionais, forma e regime de governo, estrutura partidária, funcionalidade do aparelho democrático, entre outras. Já o termo ‘governança’ indicaria as condições subjetivas, isto é, a “*performance* dos atores ou a capacidade por eles demonstrada quando do exercício da autoridade política de que estão investidos para governar” (MARTINS, 1995, p. 86)<sup>4</sup>.

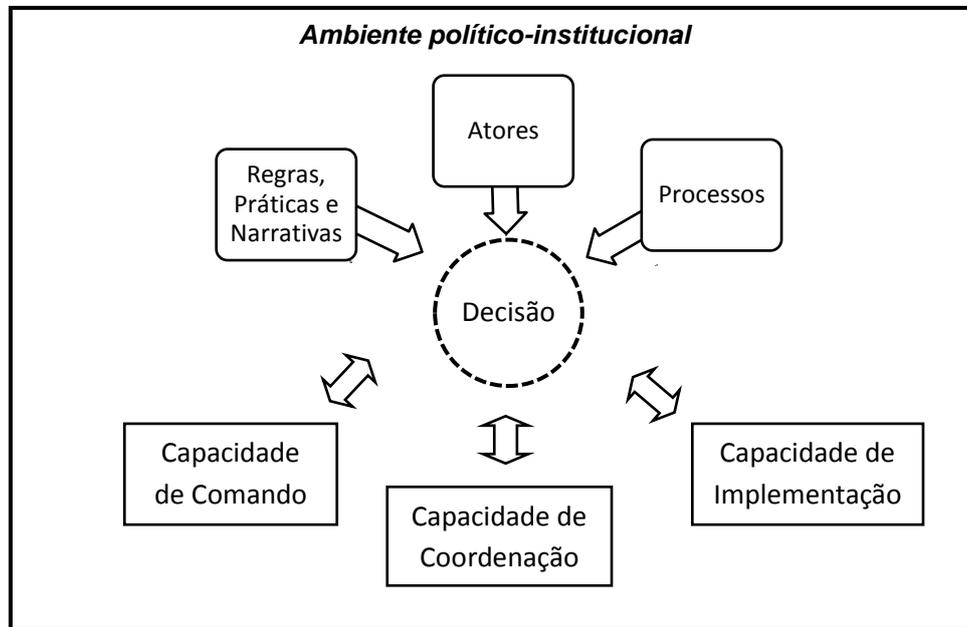
Tomando por base os estudos sobre as dimensões do termo ‘governança’ apresentados nesta subseção e no intuito de indicar a acepção do termo ‘governança’ assumida nas próximas seções, define-se, no âmbito deste estudo, ‘governança’, em geral, *como ferramenta analítica utilizada para compreender os fatores que organizam: (i) a interação entre atores; (ii) a dinâmica dos processos; e (iii) as regras, práticas e narrativas envolvidas no processo de tomada e implementação de decisões do Estado, com vistas a obter capacidade de comando, de coordenação e de implementação.* A Figura 1, a seguir, resume,

---

<sup>4</sup> Para estudo da temática ‘governabilidade’ no âmbito do presidencialismo de coalizão ver Limongi (2006); Figueiredo e Limongi (2007); Palermo (2000), entre outros estudos.

analiticamente, as dimensões do conceito de governança que serão exploradas no âmbito do processo de definição da despesa nos orçamentos públicos do governo federal do Brasil.

**Figura 1: Dimensões do conceito de governança**



Fonte: Elaboração própria.

Segundo esse modelo, com base no ambiente político-institucional onde ocorre o processo de tomada e implementação de decisões do Estado, diferentes atores interagem, a partir de determinadas regras formais e informais, com o objetivo de moldar os processos e as próprias regras, bem como de fazer valer determinada agenda prioritária, levando em consideração os recursos de que dispõem, ou seja, a respectiva capacidade de comando, de coordenação e de implantação.

Para trazer essas dimensões do conceito de governança para o contexto do orçamento público, algumas características especiais em relação aos demais tipos de orçamento devem ser levadas em consideração: (i) no orçamento público os políticos eleitos e dirigentes públicos gastam o dinheiro do cidadão, e não o seu próprio; por isso, (ii) o orçamento público é largamente constrangido por regras que ditam o que se deve fazer ou não; (iii) no orçamento público há uma variedade de participantes que têm diferentes prioridades e distintos níveis de poder para conseguir valer seus objetivos por meio de estratégias mais eficientes em relação aos demais; por causa dessa variedade de atores e de demandas, (iv) não há apenas um conjunto de demandas para se decidir; assim, (v) o orçamento público pressupõe algum tipo de processo decisório; e (vi) para que os políticos eleitos e os dirigentes públicos possam

mostrar suas decisões para os cidadãos, *accountability* é uma importante parte do orçamento público (RUBIN, 2006).

Considerando essas características, para Hallerberg et al. (2009), governança orçamentária refere-se ao conjunto de regras e normas que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento. Os autores argumentam que o desenho do processo decisório afeta tanto o conteúdo dos orçamentos quanto a maneira de executá-lo. Além disso, a escolha entre as diferentes formas de governança não seria homogênea entre os países e dependeria, fundamentalmente, das estruturas políticas subjacentes a cada um deles. Portanto, na visão desses autores, para o sucesso das estratégias de gastos expressas nos orçamentos públicos, o conjunto de instituições formais e informais do país deve estar em linha com as expectativas formadas politicamente a respeito dos resultados esperados da ação governamental.

Na esteira desses argumentos, este trabalho utilizou o conceito de governança orçamentária como ferramenta analítica válida para se compreender os fatores que organizam (i) a interação entre atores, (ii) a dinâmica dos processos e (iii) as regras, práticas e narrativas, envolvidas na tomada e implementação de decisões no âmbito do orçamento público, com vistas a obter capacidade de comando, de coordenação e de implantação. Assim, no âmbito deste trabalho, governança orçamentária é definida como *coleção de regras, princípios, sistemas, comportamentos, formais e informais, que regem o processo de decisão sobre a origem e a aplicação dos recursos públicos, em determinado período, no âmbito do Executivo e do Legislativo*. Essas regras, princípios, sistemas e comportamentos determinariam quem faz o quê e quando, regulariam o fluxo de informações entre os diferentes atores e distribuiriam influência estratégica ao estabelecerem restrições e incentivos ao processo decisório de aplicação dos recursos públicos (HALLERBERG et al., 2009, GOOD, 2014).

A partir dessa definição, a revisão de estudos teóricos e práticos presentes na literatura sobre o tema teve por objetivo identificar como a governança orçamentária poderia moldar o comportamento dos diferentes atores que participam do processo decisório da despesa no âmbito dos orçamentos públicos. Assim, a Seção 2.2, a seguir, colocou a dimensão ‘instituições’ no centro da discussão.

## **2.2. REGRAS, PRÁTICAS E NARRATIVAS: INSTITUIÇÕES NO CENTRO DA DISCUSSÃO**

Os estudos sobre governança orçamentária têm sugerido que o ambiente político-institucional no qual ocorre o processo decisório sobre receitas e despesas influenciaria os resultados dos orçamentos públicos (ALESINA et al., 1999; ALSTON et al., 2006; HALLERBERG et al., 2009; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA; MULLER, 2002; SCARTASCINI; STEIN, 2009). Isso porque, conforme destacado na subseção anterior, o ambiente político-institucional se apresentaria como palco onde diferentes atores, dotados de capacidades de comando, de coordenação e de implementação assimétricas, interagiriam com vistas a fazer valer sua agenda prioritária. As instituições, nesse contexto, teriam por função reduzir incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia-a-dia e, assim, servir de guia para essas interações (CAVALCANTE; SILVA, 2012; PETERS, 2012).

Em linha com essa perspectiva, North (2005) avalia que, uma vez que toda atividade organizada pelos seres humanos implica no desenvolvimento de alguma estrutura para definir o modo como ocorrerão as inter-relações entre os atores participantes, para se compreender o desempenho do setor público, a partir dos mais variados aspectos da ação governamental, é necessário explorar em profundidade como as instituições, enquanto ‘regras do jogo’, trabalham. No entanto, como essas interações ocorreriam na realidade dependeria não só das prescrições contidas em regras formais, mas da força das normas informais e, sobretudo, da eficácia da aplicação dessas regras. Nesse caso, a íntima inter-relação entre crenças e instituições, enquanto evidente nas regras formais de uma sociedade, estaria mais claramente articulada pelas instituições informais, ou seja, pelas normas, convenções e códigos de conduta internalizados (NORTH, 2005).

Essas regras institucionais informais não seriam representadas por hábitos pessoais determinados, mas por comportamentos que (i) têm função política especial; (ii) são reconhecidos pelos atores; (iii) têm efeito na coletividade; e (iv) podem ser apreendidos por observadores externos. Estariam correlacionadas ao poder de aplicação das regras formais, isto é, aos comportamentos e práticas diárias que, em algum ponto, ‘desobedeceriam’ os preceitos formais, mas seriam aceitos como ‘certos’ tanto por aqueles atores que agiriam ‘incorretamente’, quanto pelos responsáveis em fiscalizar a sua devida obediência (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

O modo de transmissão dessas instituições informais ocorreria por meio de pelo menos dois processos essenciais e complementares. No primeiro processo, o aprendizado se

daria a partir de práticas empregadas pela maioria, isto é, os atores aprenderiam como eles supostamente deveriam se comportar observando rotinas e reações de outros atores e, em seguida, tentariam recriar esses comportamentos. Já no segundo processo, o aprendizado levaria em conta a legitimidade de narrativas, ou seja, de histórias contadas que teriam o poder de transmitir ideias, valores e experiências. As narrativas são vistas como formas de explicar o porquê de determinado comportamento que, caso não fosse seguido, poderia representar perda de prestígio e de credibilidade para aqueles que não cumpriram os padrões estabelecidos informalmente. As práticas e narrativas podem ensinar padrões positivos, como comportamentos éticos e *accountability* da ação pública, ou, ao contrário, podem referendar padrões negativos, como a patronagem e o fisiologismo (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

O reconhecimento de que regras informais também comandam o ambiente político-institucional, na análise institucionalista, facilitaria o entendimento da suposta falta de aplicabilidade de determinadas regras e, em períodos de transição, da resistência às mudanças, uma vez que elas poderiam atuar paralelamente ou até mesmo contrariamente à regra formal. Nesse caso, novas regras ou novas estruturas correriam o risco de serem incorporadas ao 'modo antigo', deixando intacto, portanto, a maneira costumeira de agir (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

A força de regras informais em prover legitimidade às regras formais tem sido considerada, pelos estudos institucionalistas, como um dos fatores que levariam alguns países ao desenvolvimento econômico e social e outros não. Sob essa perspectiva, o estudo conjunto de regras formais e de práticas e narrativas informais seria útil para explicar o comportamento político adotado em algumas situações, embora muitas vezes não seja tão simples apreender esses padrões informais (GRINDLE, 2011). Diante dessa dificuldade, os teóricos do institucionalismo propõem análise centrada no estudo das regras, na observação das práticas e na interpretação das narrativas (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

Mas, como as instituições distribuem o poder? E como os atores exercem esse poder em um contexto institucional? Para o pensamento institucionalista, a concepção de poder implica na ação de um ator, coletivo ou individual, contra outro ator, também coletivo ou individual. Em outras palavras, o exercício do poder de um ator só se manifesta na sua relação com o outro. Consequentemente, para exercer o poder, o ator deve possuir pelo menos dois tipos diferentes de capacidade relacionadas entre si. Em primeiro lugar, deve ser capaz de agir em seu próprio benefício. Em segundo lugar, deve ser capaz de impor sua vontade sobre seu ambiente e sobre outros atores (LOWNDES; ROBERTS, 2012).

No entanto, esse poder não seria autônomo. Ele dependeria do contexto que definiria, entre outros aspectos, a extensão das possibilidades para o exercício do poder (HAY, 2002 *apud* LOWNDES ROBERTS, 2012). Esse contexto é dado por regras que têm como característica (i) não serem autoaplicáveis, estando assim sujeitas a interpretação; (ii) permitirem ambiguidade nas interpretações, que podem levar à aplicação ‘criativa’ de suas disposições e, por conseguinte, colocar em cursos novos conflitos interpretativos; (iii) serem passíveis de resistência, instigando os atores regulados a explorar suas imperfeições; e (iv) estarem sujeitas a algum tipo de desvio de aplicação já esperados desde a sua concepção (LOWNDES; ROBERTS, 2012).

Embora esses sejam pressupostos gerais quanto ao exercício do poder na abordagem institucionalista, nesse momento é necessário destacar que os estudos das instituições, no âmbito do ‘novo institucionalismo’, seguem diferentes vertentes<sup>5</sup>. Em comum, essas vertentes alegam que as instituições influenciam a ação intencional dos atores, induzindo-os a alcançar determinados resultados, e consideram a política como produto das relações ocorridas sob um regime institucional específico. A diferença entre elas, no entanto, reside na maneira como elaboram a explicação sobre a relação entre a ação política intencional e o contexto institucional (TORFING, 2001).

Para os institucionalistas da escolha racional, o poder está relacionado à habilidade dos atores em agir individualmente com o objetivo de maximizar suas preferências. Nessa corrente teórica, as regras teriam o papel de estabelecer parâmetros para o comportamento dos indivíduos de forma a incentivá-los e, ao mesmo tempo, a limitá-los ao comportamento desejado pela coletividade, em ambiente de incerteza sobre o reflexo de suas decisões no futuro. Portanto, as preferências só poderiam ser entendidas dentro do sistema de incentivos e de opções, institucionalmente gerados, que estruturariam a escolha (GROFMAN, 1989 *apud* PROCOPIUCK, 2012; LOWNDES; ROBERTS, 2013).

---

<sup>5</sup> Lowndes e Roberts (2013) chegam a identificar nove diferentes vertentes no âmbito do novo institucionalismo presente nos estudos de ciências políticas a partir dos anos de 1970, porém ressaltam que a maioria desses estudos se concentra em três principais variantes: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico. Segundo Hall e Taylor (2003), seria possível identificar uma quarta vertente principal, o novo institucionalismo nas ciências econômicas, que se diferenciaria do institucionalismo da escolha racional, uma vez que este privilegiaria a interação estratégica, ao passo que aquele privilegiaria os direitos de propriedade, as rendas e os mecanismos de seleção competitiva. No âmbito do estudo agora proposto somente foram analisadas em detalhes as diferentes perspectivas sobre poder e agência nas vertentes do institucionalismo da escolha racional e do institucionalismo histórico. Essa escolha baseou-se no fato de que a maioria dos estudos sobre instituições no âmbito do orçamento público tem se valido dos pressupostos teóricos dessas abordagens. Para maiores detalhes sobre as demais vertentes do novo institucionalismo ver Lowndes e Roberts (2013); Rhodes, Binder e Rockman (2006); Peters (2012), Hall e Taylor (2003), entre outros estudos.

Em outras palavras, as instituições teriam papel regulador da interação entre os atores e apareceriam como estruturas de incentivo ao comportamento desejado, diminuindo a volatilidade do comportamento individual e fornecendo estabilidade ao processo de interação, com o objetivo de produzir resultados os mais eficientes possíveis para a coletividade, em ambiente de incerteza quanto ao futuro e de informação assimétrica. Nessa linha, o cálculo racional seria significativamente influenciado pelas expectativas do ator em relação ao comportamento provável dos outros atores (PETERS, 2012).

As instituições teriam o poder de estruturar as interações entre os atores porque influenciariam tanto as possibilidades quanto a sequência de alternativas. Além disso, ofereceriam informações ou mecanismos a fim de reduzir a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo em que propiciariam aos atores ‘ganhos de troca’, o que os incentivaria a se dirigir a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se, portanto, de um enfoque ‘calculador’ clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205).

À vista disso, vale destacar, em resumo, alguns elementos presentes nos pressupostos utilizados pelos teóricos da escolha racional: (i) premissa da intencionalidade da ação individual; (ii) premissa de ação racional; (iii) informação incompleta leva à racionalidade limitada e à presença de oportunismo; (iv) interação estratégica para definição das decisões; (v) instituições como variáveis endógenas ao processo decisório e de construção voluntária (BAERT, 1997; PETERS, 2012).

A premissa da intencionalidade da ação individual procura ligar as práticas sociais a finalidades ou objetivos específicos. Uma vez que o comportamento esperado dos agentes pode não ocorrer da forma prevista, os teóricos da escolha racional se esforçam em identificar causas de supostas consequências não intencionais do comportamento (BAERT, 1997).

Na presença de indivíduos egoístas e agindo de acordo com suas preferências individuais, um dos modelos teóricos da abordagem institucional da escolha racional procura resolver dilemas presentes na ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências o fazem sob o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade. Ou seja, seria possível encontrar outro resultado que melhoraria a satisfação das preferências de um dos interessados sem que qualquer outro fosse lesado em suas preferências. No entanto, para que as soluções sejam mais eficientes, os arranjos institucionais devem ser capazes de induzir cada ator individualmente a adotar linha de ação preferível no plano coletivo. Entre os exemplos

clássicos, os mais conhecidos são o ‘dilema do prisioneiro’ e a ‘tragédia dos recursos comuns’ (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205).

A premissa da racionalidade, por sua vez, supõe que o indivíduo possua capacidade de reunir informação suficiente para tornar sólidas suas convicções e decisões (BAERT, 1997). No entanto, os teóricos do institucionalismo da escolha racional, especialmente aqueles no âmbito do novo institucionalismo nas ciências econômicas (Nova Economia Institucional – NEI), estariam cientes de que, na realidade, as pessoas enfrentariam limitações em sua capacidade de coletar e processar informações necessárias à tomada de decisão. Eles assumiriam, assim, que o indivíduo teria racionalidade limitada ou constrangida. Além disso, haveria certa assimetria na distribuição dessas informações, o que deixaria espaço para comportamentos oportunistas (WILLIANSO, 1979).

O oportunismo nas interações coletivas, definido como busca do interesse próprio com astúcia (WILLIANSO, 1979), também levaria a dilemas sociais e, assim, à possibilidade de comportamentos do tipo *free rider*<sup>6</sup> e *rent seeker*<sup>7</sup>. Frente à possibilidade de cooperar e não cooperar, agentes isolados tenderiam a fazer escolhas Pareto-inferiores<sup>8</sup> àquelas que seriam melhores para o grupo como todo. Seria necessário, então, coordenar estratégias para que todos recebessem os dividendos dessa cooperação.

Como os atores possuem racionalidade limitada e não conhecem todas as estratégias que o levariam a posições ótimas, eles passariam a aprender, a partir da repetição, como adaptar e usar regras e normas a seu favor. Nesse caso, os indivíduos poderiam aceitar restringir seu comportamento normalmente oportunista, para que os outros indivíduos se sintam confiantes o suficiente para continuar a fazer negócio com eles (BUENO, 2004).

Ou seja, nessa perspectiva, a maneira como as regras foram utilizadas no passado influenciariam comportamentos futuros. Além disso, uma vez que as normas seriam aprendidas no contexto social, elas variariam substancialmente de acordo com a cultura, com a situação vivida pelos indivíduos e com a repetição, ao longo do tempo, de uma situação

---

<sup>6</sup> *Free rider* é o comportamento de agentes econômicos, indivíduos ou empresas, que se beneficiam de determinado bem ou benefício enquanto esse lhes é gratuito. Caso tenham que arcar com algum ônus da manutenção dessa utilidade, preferirão abrir mão a pagar por esse benefício, ou pelo menos limitarão seu uso (OSTROM, 1990).

<sup>7</sup> *Rent seeker* é o conceito associado à dissipação de rendas por meio da competição dos agentes por monopólio ou proteção legais, que proporcionaria aos agentes maior renda por meio de apropriação individual de propriedade pública (OSTROM, 1990).

<sup>8</sup> Uma decisão é eficiente no sentido de Pareto, ou *Pareto-Ótima*, quando não há nenhuma possibilidade de se melhorar a posição de pelo menos um dos agentes dessa economia sem que com isso a posição de um outro agente seja piorada. De forma oposta, portanto, decisões *Pareto-inferiores* seriam aquelas em que pelo menos um jogador poderia melhorar a sua posição sem prejudicar as decisões dos demais (OSTROM, 1990).

particular. Logo, as instituições estariam diretamente ligadas ao ambiente em que foram estabelecidas (OSTROM, 1998).

Outro modelo teórico no âmbito do institucionalismo da escolha racional descreve o oportunismo como a discrepância, em uma situação contratual, entre o comportamento dos indivíduos *ex ante* (seleção adversa<sup>9</sup>) e *ex post* (risco moral<sup>10</sup>) e abrange todo comportamento estratégico que envolve a manipulação ou ocultação de informações e/ou intenções frente à outra parte na transação.

A transação, por sua vez, é definida como evento que ocorre no contexto das interações entre agentes, sendo passível de estudo enquanto relação contratual na medida em que envolve compromissos entre seus participantes. O oportunismo associa-se, por conseguinte, à incerteza vinculada ao comportamento de agentes individuais e sua presença se manifesta na ameaça de que algum agente possa auferir lucros que alterem a configuração inicial do contrato em termos de distribuição de ganhos ou de responsabilidades (BUENO, 2004; POSSAS; PONDÉ; FAGUNDES, 1997; WILLIANSO, 1979).

A presença de racionalidade limitada e, por consequência, a possibilidade do oportunismo proporcionou aos institucionalistas da escolha racional explorar o impacto da incerteza nas transações sociais (MELO, 1996). O estudo das relações entre os atores individuais, facilitadas pela existência de instituições, permitiu avaliar processos de decisão sequenciais e adaptativos. Dito de outra maneira, o conjunto de normas formais e informais poderia ser entendido como um 'contrato', cujo objetivo seria normatizar a conduta dos interessados, no qual se insere promessa segundo a qual as partes se comprometeriam a tomar certas atitudes em troca de benefícios mútuos (AZEREDO, 2011).

No entanto, mesmo contando com um conjunto de regras e salvaguardas contratuais, as incertezas e as instabilidades ainda permeariam as relações entre os contratantes, o que envolveria custos de (i) adquirir e processar informações relativas a contratos referentes a eventos futuros que não poderiam ser previstos com certeza; (ii) monitorar o desempenho e a adequação de cada parte contratante no período especificado; (iii) punir associados por quebras e adequação, entre outros. De maneira genérica, esses esforços extras seriam chamados custos de transação. Os custos de transação, nesse contexto, representariam os

---

<sup>9</sup> A seleção adversa ocorre quando uma das partes age de forma oportunista antes da elaboração do contrato por deter informação exclusiva (MELO, 1996).

<sup>10</sup> O risco moral se refere a situações em que há incentivos para que o custo marginal privado de uma ação se afaste do custo marginal social e resulta da não-observabilidade do comportamento do agente numa situação pós-contratual (MELO, 1996).

riscos inerentes ao contrato firmado (AZEREDO, 2011; BUENO, 2004; WILLIANSON, 1979).

Os custos de transação que envolvessem custo de monitoramento e de adequação poderiam, dessa forma, ser analisados sob a ótica da relação agente-principal. Essa relação surge em decorrência da delegação de poder da autoridade hierarquicamente superior, e que possui direitos sobre os recursos (principal), para outro ator incumbido de agir em seu nome (agente). Na medida em que o principal não mais consiga observar de forma efetiva todas as ações do agente, seria criada possibilidade de atuação oportunista por parte do agente, com vista ao próprio interesse, em detrimento dos objetivos do principal (AZEREDO, 2011).

Assim, na presença de informação assimétrica, as instituições, ou contratos, atuariam de forma a reduzir o oportunismo por meio de controle e monitoramento, ou por meio de mecanismos de remuneração e incentivo. Em geral, as estruturas de controle combinariam regras de conduta e agentes fiscalizadores externos. Já os mecanismos de remuneração e incentivo buscariam direcionar o comportamento dos agentes de forma a respeitar as cláusulas contratuais (AZEREDO, 2011).

Embora considere que a teoria da escolha racional tenha contribuído significativamente para revelar a validade e a importância das instituições políticas, MOE (2005) avalia que a concepção de poder na perspectiva dessa teoria tende a ocultar o processo político que muitas vezes dá origem a instituições que são boas para algumas pessoas e ruins para outras, dependendo de quem possui mais poder para impor a sua vontade.

Nessa linha, para os institucionalistas históricos, o poder depende da posição hierárquica na organização e a ação política é vista como conflitos e disputas entre grupos quanto (i) a recursos escassos e (ii) ao arcabouço institucional de resolução de conflitos (TORFING, 2001). Eles enfatizam, desse modo, as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições, bem como ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais (HALL; TAYLOR, 2003). Ou seja, os conflitos entre atores coletivos dotados de interesses e objetivos específicos são estruturados e mediados por instituições, mas em última instância, resolvidos pela presença de relações de poder assimétricas (TORFING, 2001).

Ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, o institucionalismo histórico “prefere postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200). Como consequência desses pressupostos, determinada

situação não beneficiaria a todos, mas haveria grupos sociais ‘ganhadores’ e, conseqüentemente, grupos sociais ‘perdedores’ (HALL; TAYLOR, 2003).

O institucionalismo histórico, portanto, procura verificar como esforços políticos são mediados por instituições, ou seja, como ideias, interesses e posições geraram preferências e como e por que essas ideias, interesses e posições evoluíram ao longo do tempo. Segundo esses pressupostos, a perspectiva histórica poderia ser considerada complementar à abordagem da escolha racional (SANDERS, 2006).

No entanto, cabe ressaltar que, do ponto de vista dos institucionalistas históricos, a análise das instituições não deveria procurar explicações apenas para imperfeições acidentais, uma vez que as instituições seriam construtos normativos na maioria das vezes herdados do passado. Desse modo, a análise deveria ser direcionada no sentido de compreender como a mediação institucional de contendas de poder ao longo do tempo deixou sua própria marca (TORFING, 2001).

Nessa linha, a ‘dependência da trajetória’ traz a ideia de que para aonde vamos não depende apenas de onde estamos agora, mas também de onde viemos. Do ponto de vista metodológico, segundo a abordagem do institucionalismo histórico, deve-se procurar, então, os processos causais originais que não poderiam ser explicados por eventos prévios, uma vez que os eventos posteriores tenderiam a ser marcados por características relativamente deterministas ou pensados como inerciais (MAHONEY, 2000 apud PROCOPIUCK, 2012).

A ideia básica, mas não tão simples, nesse caso, é que as escolhas políticas feitas quando uma instituição está sendo formada ou quando ela é iniciada constroem um caminho de tendência inercial onde essas escolhas políticas iniciais tendem a persistir (PETERS, 2012). Vale destacar, no entanto, que muitas vezes as instituições seriam estáveis devido ao poder de agenda dos apoiadores atuais e não porque o acordo original ainda permaneceria (MOE, 2005).

Além disso, o caminho das instituições não é concebido apenas em uma direção. Muitas vezes as mudanças têm por objetivo resolver problemas que a própria regra causou. As instituições seguiriam um caminho evolutivo e não apenas o padrão inicialmente estabelecido (PETERS, 2012). Cabe menção, ainda, que as mudanças institucionais seriam capazes de alterar as restrições sob as quais os atores fazem escolhas estratégicas e, assim, reestruturar objetivos e ideias que animam as ações políticas (STEINMO; THELEN, 1992 apud PROCOPIUCK; 2012).

Levando em consideração que o poder é fundamental para as instituições, Moe (2005) avalia que é preciso pensar sobre ele de forma rigorosa do mesmo modo que a teoria da escolha racional trabalhou o conceito de cooperação. Esse autor propõe, assim, integrar os fundamentos do institucionalismo da escolha racional e histórico introduzindo neste o rigor metodológico para a avaliação do poder e, naquele, a ideia de poder como coerção e força capaz de alterar as relações entre os atores participantes do processo decisório, de modo a proporcionar a um ator, ou conjunto de atores, poderes especiais para implantar a sua agenda prioritária.

Embora a proposta de Moe (2005) de reunir essas diferentes vertentes do institucionalismo não apareça explicitamente nas avaliações sobre a influência das regras, práticas e narrativas no âmbito do orçamento público, as noções de poder e de agência dessas duas abordagens embasaram os estudos que procuraram avaliar o crescimento dos gastos públicos, em diferentes contextos e em diferentes países, em busca de elementos que pudessem lançar luzes sobre quais aspectos da governança orçamentária seriam capazes de proporcionar maior eficiência no setor público e por que alguns países conseguiriam trilhar o caminho do desenvolvimento mais facilmente do que outros.

O Quadro 1, apresentado na página a seguir, resume os pressupostos teóricos do institucionalismo da escolha racional e do institucionalismo histórico discutidos nesta seção, com destaque para as visões sobre interesses, poder e agência. Esse resumo serviu de base para a elaboração do modelo conceitual de análise utilizado para identificar, em termos teóricos, os participantes do processo decisório da despesa e os recursos de que dispõem para fazer valer sua agenda de prioridades.

Em continuação à composição do referencial teórico referente à dimensão ‘regras, práticas e narrativas’ da definição de governança orçamentária proposta neste trabalho, o levantamento bibliográfico seguiu dividido em duas partes. Na primeira parte, apresentada na próxima subseção 2.2.1, procurou-se explorar como os diferentes estudos investigaram o papel das regras fiscais e das instituições orçamentárias na função de contribuir para a consecução dos objetivos dos orçamentos públicos de manter a posição fiscal sustentável ao longo do tempo e de promover a efetiva alocação de recursos. Já na segunda parte, retratada na subseção 2.2.2, buscou-se examinar estudos que de certo modo correlacionassem as instituições orçamentárias ao alcance dos objetivos de promover a efetiva alocação de recursos e de entregar de forma eficiente bens e serviços públicos.

**Quadro 1: Comparação entre duas vertentes do novo institucionalismo**

<b>Pressupostos</b>	<b>Escolha Racional</b>	<b>Histórico</b>
Interesses	Fatores estratégicos levam atores racionais a escolher equilíbrios subótimos (exemplo dilema do prisioneiro e tragédia dos recursos comuns).	Os atores moldam os seus interesses a partir da repetição de padrões e de outras regras de processamento (racionalidade limitada).
Poder	Habilidade para agir unilateralmente.	Depende da posição na hierarquia organizacional.
Como a ação política é definida?	Decisões baseadas no Princípio de Pareto, a partir da agregação de múltiplas preferências individuais.	Conflitos entre grupos quanto a recursos escassos e ao arcabouço institucional de resolução de conflitos.
Qual a teoria da ação?	Os atores individuais possuem conjunto fixo de preferências hierarquicamente ordenadas. Dentro de dado conjunto de restrições institucionais, os atores individuais calculam os custos e os benefícios esperados das alternativas e selecionam racionalmente dentre elas aquelas que maximizam o alcance das suas preferências definidas <i>a priori</i> .	Os conflitos entre atores coletivos dotados de interesses objetivos (às vezes modificados por processos de aprendizado e pelo impacto de ideologias) são estruturados e mediados por instituições, mas em última instância, resolvidos pela presença de relações de poder assimétricas.
Como as instituições são definidas?	As instituições são construtos racionais compostos, dentre outros, por regras, normas e procedimentos, formais e informais, e pelo correspondente sistema de submissão e coerção.	As instituições são construtos normativos, em muitos casos, herdados do passado. São compostas, dentre outros, por regras e normas formais e informais, por processos de submissão e coerção e por estrutura normativa e ideológica comuns.
O que é afetado pelas instituições?	A variedade de opções, a matriz de compensações e a disponibilidade de informações.	O equilíbrio de forças entre interesses organizados e, até certo ponto, também as estratégias dos atores.
Quais são os efeitos das instituições?	Os aspectos reguladores do ambiente institucional restringem a escolha racional dos atores individuais e os levam a soluções subótimas.	Os aspectos reguladores e normativos do arcabouço institucional tanto restringem como capacitam os atores coletivos a selecionar estratégias de sucesso ou insucesso.
Como as instituições são formadas/modificadas?	As instituições são formadas por contratos voluntários porque geram ganhos para atores individuais. Elas são de difícil reforma porque proveem benefícios aos atores relevantes. Contudo, elas podem ser modificadas por meio de reformas intencionais se a estrutura de preferências for alterada.	As instituições são formadas em consequência da codificação de compromissos feitos no decorrer da luta. São modificadas ‘em’ e ‘por meio’ de respostas a conflitos e a eventos externos, como novas tecnologias, crises econômicas, etc.

Fonte: Torfing (2001); Immergut (1998) e Procopiuk (2012). Elaboração própria.

### 2.2.1. REGRAS FISCAIS E INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A atratividade das regras fiscais e das instituições orçamentárias estaria associada ao contexto da experiência vivida por muitos países, nos anos de 1980 e início dos de 1990, de rápido aumento nos níveis de endividamento e da presença de déficits insustentáveis (HALLERBERG et al., 2009). Mas enquanto parecia ser vantajoso e fácil conter os gastos de governos perdulários por meio de regras fiscais, definidas como metas numéricas que se apresentariam como restrições orçamentárias fortes à elaboração e à implantação dos orçamentos, não ficou claro como as instituições orçamentárias deveriam ser desenhadas para que esses limites fossem observados (HALLERBERG et al., 2007).

Os modelos teóricos desenvolvidas no âmbito da Nova Economia Institucional, a partir dos anos de 1980, teria estabelecido certo consenso em torno da noção de que as autoridades econômicas, na escolha das medidas adotadas, deveriam levar em conta o impacto de suas decisões nas expectativas dos agentes. Com base nos pressupostos das expectativas racionais, essa escola do pensamento difundiu a ideia de que os dirigentes econômicos deveriam comprometer-se mais com a consistência das regras estabelecidas e com a estratégia da política econômica adotada, do que propriamente com medidas de administração da demanda agregada (LOPREATO, 2006).

De acordo com essa perspectiva, o papel da política econômica ‘responsável’ seria assegurar a credibilidade da política fiscal com o objetivo de estabelecer relação de confiança com os investidores privados. Uma vez conquistada essa confiança, seria possível reduzir o prêmio de risco de se investir no país, o que favoreceria o financiamento do balanço de pagamentos e a estabilidade da taxa de câmbio, como exemplo. Para que essa confiança fosse estabelecida, no entanto, a preocupação com a sustentabilidade da dívida pública deveria ocupar posição central na agenda das políticas econômicas dos diferentes países e a questão da solvência da situação fiscal elevar-se à condição de pilar da estabilidade macroeconômica. Ou seja, a confiança na trajetória sustentável das contas públicas seria elemento essencial para que se determinassem as inter-relações da política fiscal com a política monetária, a política cambial, os fluxos de capitais e o risco-país. Nessas condições, a política fiscal assumiria papel subordinado, embora central, na política econômica (ALÉM, GIAMBIAGI, 2000; LOPREATO, 2006).

A definição do regime de política econômica, nessa concepção teórica, apresenta-se como elemento-chave para resolver problemas de inconsistência intertemporal (*time-*

*inconsistency*), uma vez que seria capaz de interferir no comportamento dos agentes que agiriam baseados em expectativas sobre as políticas futuras em ambiente de incerteza (LOPREATO, 2006).

Cabe destacar que o tipo de regime fiscal escolhido pode se situar em algum ponto entre dois modelos extremos. No primeiro extremo, a restrição orçamentária é vista como fraca (*soft budget constraint*) e, no limite, poderia ser considerada inexistente. Nesse modelo o gasto refletiria a soma das demandas e o déficit seria resultado dos desajustes entre essas demandas e a receita arrecadada. Na presença de déficits constantes e na ausência de restrições para o seu crescimento, pode-se supor que nesse regime a trajetória da relação dívida com o Produto Interno Bruto (PIB), além de crescente, seria indeterminada (ALÉM; GIAMBIAGI, 2000).

No outro extremo, a restrição é vista como rígida, isto é, baseia-se na fixação de teto para os gastos, o que condiciona a satisfação das demandas à existência de recursos ou ao aumento moderado do endividamento. Nesse regime, o gasto deve se adaptar aos limites dados, por um lado, por previsão conservadora da receita e, por outro, pelo valor fixado para o déficit. Com isso, seria possível administrar a trajetória esperada para a relação dívida/PIB ao longo do tempo (ALÉM, GIAMBIAGI, 2000).

Porém, adotado esse último regime, se os agentes econômicos acreditarem que o governo deixará de seguir as metas definidas anteriormente, eles alterariam as suas avaliações de risco, uma vez que assumiriam que os efeitos esperados com as medidas de política econômica anunciadas anteriormente não seriam mais alcançados. Desse modo, a gestão da política econômica estaria desafiada a atuar de maneira consistente ao longo do tempo, isto é, o desenho da política corrente deveria ser consistente com a futura política de equilíbrio (LOPREATO, 2006).

Para que o regime de política econômica alcance o status de *time consistent*, no entanto, o governo precisa ainda manter-se fiel ao plano original (KYDLAND; PRESCOTT, 1994 *apud* LOPREATO, 2006). Em outras palavras, “o caminho exigido na superação da inconsistência intertemporal é o inelutável compromisso com a política econômica anunciada” (LOPREATO, 2006, p.5). Acredita-se, nesse modelo, que a obediência a regras em todos os períodos validaria as expectativas ao longo dos anos e, ao mesmo tempo, contribuiria para que fossem alcançados os resultados desejados (BARRO; GORDON, 1994 *apud* LOPREATO, 2006).

A premissa teórica subjacente é a de que o simples anúncio de mudanças não seria suficiente e que a credibilidade deveria ser construída e transformada em meta a ser alcançada. Isto é, o caminho para a credibilidade e a reputação da política macroeconômica dependeria da crença no compromisso de preservá-la, mesmo diante da ocorrência de turbulências financeiras ou de alternância no poder político, oferecendo um horizonte que dê aos investidores condições de traçarem cenários e avaliarem os riscos da escolha do portfólio (LOPREATO, 2006).

De acordo com essas prescrições, pelo menos nos países em desenvolvimento, a proposta de alcançar a sustentabilidade da dívida pública e de impor regras fiscais implicaria manter superávits primários elevados e conter a ação discricionária da política fiscal. Em outras palavras, no plano teórico, é essencial a ideia de contraposição ao modelo Keynesiano do uso da política fiscal (LOPREATO, 2006).

Cabe destacar que, em certa medida, esse modelo construído a partir da abordagem da Nova Economia Institucional seria o balizador do conceito de ‘boa’ governança aplicado pelas instituições internacionais de crédito, como o FMI e o Banco Mundial. ‘Boa’ governança, portanto, seria alcançada quando os países adotassem política econômica consistente ao longo do tempo e contassem com ambiente político e social institucionalmente capacitado para seguir os compromissos assumidos quanto ao endividamento público (GRINDLE, 2007). Desse modo, os governos deveriam, acima de tudo, estar comprometidos com a disciplina fiscal, ou seja, a prioridade da política fiscal deveria ser a de estabilizar a relação dívida/PIB ao longo do tempo. No entanto, manter a disciplina fiscal não seria tarefa fácil, uma vez que eventos inesperados poderiam ocorrer<sup>11</sup> (WYPLOSZ, 2011).

Uma vez que houve divergência nos resultados obtidos por aqueles que adotaram o modelo de regras fiscais para o controle do endividamento público, estudos procuraram medir o impacto das regras fiscais e dos processos orçamentários no desempenho fiscal dos diferentes países. Para tanto, esses trabalhos se concentraram em encontrar evidências, a partir

---

<sup>11</sup> Segundo Alesina (1999), dois argumentos teóricos sugeririam que uma lei de equilíbrio orçamentário não seria uma política fiscal ótima. O primeiro está relacionado com as políticas de estabilização. O padrão Keynesiano para políticas anticíclicas prescreve cortes de impostos, aumento das despesas e déficits em recessões e aumento de impostos, cortes nas despesas e do excedente em *booms* econômicos. No entanto, a viabilidade e a oportunidade desse tipo de ajuste fino de políticas fiscais estariam sendo questionadas. O segundo argumento teórico que vai contra a idéia de leis de orçamento equilibrado é a teoria de suavização de impostos dos déficits orçamentários. Segundo essa teoria, os déficits orçamentários e os excedentes deveriam ser usados para ‘suavizar’ o custo de distorção da tributação, de modo que déficits devem ser permitidos quando a despesa é excepcional e temporariamente alta, por exemplo durante guerras, calamidades naturais e emergências, ou quando as receitas estão temporariamente baixas, por exemplo, durante as recessões. Assim, uma lei que prescreve orçamento equilibrado em cada ano seria excessivamente constrangedora do uso dos déficit orçamentários e de excedentes como o amortecedor necessário para implementar a política fiscal ótima.

de mecanismos causais passíveis de conectar ação política, escolhas institucionais e definição dos gastos públicos, como meio de elucidar as múltiplas configurações segundo as quais essas conexões se organizaram. Passaram então a analisar como os orçamentos são feitos na prática, em busca de respostas para as seguintes questões: Existiria alguma norma ou processo institucional mais efetivo do que outros para conter o endividamento? Além disso, como o ambiente político pode afetar a eficácia dessas instituições fiscais? (HALLERBERG et al., 2009; 2007; VON HAGEN, 2005).

Instituições políticas, tais como constituições, formas de governos, regimes políticos, sistemas eleitorais e regras fiscais, foram estudadas como manifestações diversificadas da estrutura de incentivos que ‘estruturaram’ a ação política. Elas representariam as ‘regras do jogo’ segundo as quais as decisões políticas sobre os gastos públicos foram geradas durante a interação entre diversos atores sociais em competição por recursos escassos (REZENDE, 2008).

Em termos teóricos, dois principais problemas de economia política estariam associados às finanças públicas: (i) o problema de agente-principal, que se daria entre os eleitores e os políticos eleitos, uma vez que políticos eleitos poderiam aumentar gastos em período pré-eleitoral, por exemplo, com o objetivo de obter rendimentos pessoais, mesmo que essa decisão contrariasse as preferências dos eleitores, fato esse que se assemelharia à existência de ‘contratos incompletos’; e (ii) o problema de recursos comuns (tragédia dos recursos comuns), decorrente do fato de que o dinheiro público é proveniente de um fundo geral, mas é usado para políticas direcionadas a determinados grupos da sociedade (VON HAGEN, 2002; 2005).

Esse distanciamento entre aqueles que contribuem com as receitas públicas e os que se favorecem com a atuação governamental induziria os grupos beneficiados, bem como os políticos que os representam, a exigirem mais gastos com tais políticas do que seria o nível ótimo para a sociedade como um todo. A questão central do problema de recursos comuns, portanto, refere-se à externalidade resultante da utilização de fundos fiscais gerais para o financiamento de políticas públicas com benefícios específicos. Isso porque políticos, agindo individualmente com vistas a maximizar suas preferências individuais, poderiam perceber que maiores gastos com políticas orientadas proporcionariam aos seus círculos eleitorais mais serviços públicos, porém custeados com apenas uma fração do custo total (VON HAGEN, 2002).

Todos os governos enfrentariam, em alguma medida, o problema dos recursos comuns, isso porque os formuladores de políticas não considerariam de modo completo as potenciais implicações fiscais de suas decisões de gastos. Nesse contexto de gastos maiores, porém ineficientes, e de descasamento entre os contribuintes e os beneficiados com os recursos públicos, os institucionalistas ‘orçamentários’<sup>12</sup> argumentam que um processo orçamentário mais hierárquico (ou mais centralizado) e mais transparente, juntamente com restrições sobre o déficit, poderia favorecer o alcance da disciplina orçamentária (HALLERBERG et al., 2009; 2007; VON HAGEN, 2005).

A centralização do processo decisório orçamentário induziria os agentes políticos envolvidos na tomada de decisão a internalizarem as externalidades produzidas pela presença de recursos comuns, uma vez que proporcionaria visão mais abrangente de suas decisões. Um processo orçamentário fragmentado, nessa linha, falharia em propiciar essa visão geral (HALLERBERG et al., 2009; 2007; VON HAGEN, 2005). Para seguir esse modelo centralizado, as instituições orçamentárias deveriam ser capazes de limitar a autonomia de ministros e legisladores de decidir sobre seu próprio nível de gasto sem levar em conta as questões orçamentárias como um todo (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Utilizando os pressupostos desse modelo e com a finalidade de avaliar como diferentes países desenvolveram regras para conter o endividamento, Von Hagen (2005) estudou, no contexto de quinze países da União Europeia, no período de 1985 a 2004, o impacto da presença de três mecanismos institucionais: (i) regras fiscais com vistas a controlar o comportamento decisório dos políticos eleitos; (ii) regras eleitorais capazes de fornecer *accountability* e de criar processos de concorrência entre as decisões dos políticos eleitos; e (iii) regras do processo orçamentário com a função de internalizar as externalidades do problema de recursos comuns. A imposição dessas diferentes regras teria por objetivo (i) fixar restrições fortes ao comportamento oportunista; (ii) fornecer novas informações sobre o processo decisório como um todo; e (iii) ajustar processos, reduzindo, assim, o custo de monitoramento quanto ao desempenho fiscal dos governos (SCHICK, 2013).

Para tanto, a presença de alguns elementos institucionais, nas diferentes fases do processo orçamento, foram analisadas no intuito de verificar o grau de centralização do processo decisório orçamentário nos diferentes países. O estudo procurou avaliar também se um processo mais centralizado teria impacto positivo na busca de equilíbrio nas contas

---

<sup>12</sup> Essa classificação se apresetaria como contraposição aos institucionalistas eleitorais que buscariam explicações nos formas de governos, nos regimes políticos e nos sistemas eleitorais para o crescimento do déficit público.

públicas. A premissa subjacente ao modelo de controle centralizado é a de que o processo decisório orçamentário sobre a despesa pública nesses moldes teria a capacidade de tornar os políticos mais conscientes da verdadeira restrição orçamentária. A importância, portanto, no desfecho da tomada de decisão estaria associada à capacidade de distribuir influência estratégica e de criar ou de destruir oportunidades de conluio (VON HAGEN, 2005).

Desenvolver essa capacidade seria o principal papel do processo orçamentário, representado pelo conjunto de regras formais e informais que regem as decisões orçamentárias no âmbito do Executivo e do Legislativo, envolvendo normas relativas à elaboração do orçamento pelo Executivo, à fase de aprovação pelo Legislativo e à sua implantação no âmbito do Executivo. Existiria ainda uma última fase de controle e de revisão dos resultados orçamentários. Esse controle estaria sob responsabilidade de tribunais de contas ou de instituição similar, por exemplo, que teriam como objetivo verificar a consistência das receitas e das despesas incorridas em relação às autorizações legais (VON HAGEN, 2002).

As evidências empíricas desse estudo sugeriram que a centralização do processo decisório orçamentário coibiria o endividamento público. Em complemento, contudo, sugeriram que essa centralização apresentaria melhores resultados se estivesse aderente à estrutura institucional pré-existente. Nessa linha, duas formas distintas de governança orçamentária poderiam ser adotadas, dependendo do sistema político vigente, com vistas à eficácia de decisões centralizadas no processo decisório orçamentário. A primeira forma seria a governança orçamentária por delegação e a segunda a governança orçamentária por contrato. O termo ‘governança orçamentária’, nesse contexto, englobaria todo o sistema de regras e procedimentos que organizariam o modo de fazer os orçamentos, desde a preparação até a sua implantação (HALLERBERG et al., 2009; 2007).

Governança orçamentária por delegação significaria dotar o ministro das finanças de poderes sobre o dinheiro público. O seu papel seria dominante tanto na elaboração dos orçamentos quanto no monitoramento de sua implantação, fazendo as modificações quando necessário. Esse modelo se encaixaria onde a dispersão ideológica do governo é nula ou suficientemente pequena, isto é, em países que têm tipicamente governos de partido único (HALLERBERG et al., 2007).

Já na governança orçamentária por contrato, o processo orçamentário começa com um acordo sobre um conjunto de metas negociado entre os membros do Executivo e do Legislativo que vincularia o processo decisório. Haveria, assim, um acordo entre as partes

relevantes no início do processo orçamentário que orientariam a política fiscal de médio prazo e incluiria a definição de metas numéricas para rubricas orçamentárias específicas (HALLERBERG et al., 2007). Os elementos institucionais da centralização por delegação e por contrato aparecem resumidos no Quadro 2 a seguir.

**Quadro 2: Elementos institucionais da centralização**

<b>1 - Centralização por delegação</b>	
Fase de elaboração	(i) limites gerais impostos pelo ministro das finanças; (ii) poder de agenda do ministro das finanças; (iii) estrutura de negociação dos demais ministérios com o ministro das finanças que favoreça a este último; (iv) escopo das regras orçamentárias que favoreçam limites gerais ou para despesas específicas.
Fase de aprovação	(i) limite para o emendamento; (ii) menor custo para se aprovar regras no orçamento que imponham disciplina para os legisladores; (iii) menores fases durante o processo de votação; (iv) limite geral votado em apenas uma fase.
Fase de execução	(i) autoridade do ministro das finanças para bloquear gastos; (ii) existência de limites de caixa; (iii) flexibilidade para o ministro da fazenda alterar a lei aprovada; (iv) limite para a permissão de transferência de recursos entre as programações; (v) barreiras institucionais para mudanças da lei do orçamento durante a fase de execução (autorizações suplementares); (vi) rigor dos regulamentos <i>carry-over</i> .
<b>2 - Centralização por contrato</b>	
Medido pela efetividade das metas fiscais	(i) abrangência das categorias para quais as metas são definidas (receitas, despesas e déficit); (ii) maior horizonte de tempo e maior vinculação para as metas definidas; (iii) maior qualidade e regularidade das previsões; (iv) grau de compromisso (legal, político, indicativo).

Fonte: Hallerberg et al. (2007). Elaboração própria.

Pelas características apresentadas no Quadro 2 acima, a institucionalização contratual se assemelharia à das regras fiscais como modo de encorajar visão mais abrangente do orçamento e de proporcionar, em certo grau, a centralização decisória do processo. Uma vez que ampliaria a distribuição de autoridades no processo decisório, esse modelo se encaixaria em ambiente de grande dispersão ideológica e de alta competição política entre os parceiros da coalizão, em governos formados por composição multipartidária. Isso porque, uma vez que o ministro das finanças seria o representante de apenas um partido, ele poderia utilizar suas prerrogativas de definição do gasto no intuito de beneficiar os interesses de seu próprio partido, criando, assim, um problema de agente-principal em relação aos demais partidos.

Em contraste com o papel central que desempenha no âmbito da delegação, o ministro das finanças, no âmbito da governança orçamentária por contrato, apenas monitora e faz cumprir o contrato fiscal acordado e tem pouco poder na fase de elaboração do orçamento, devido a incertezas políticas quanto ao comportamento que poderá adotar. Já na fase de execução, a governança por contrato assemelha-se à governança por delegação, ou seja, atribui ao ministro das finanças a responsabilidade de acompanhar a consistência das despesas das demais Pastas em relação ao plano contratado e de corrigir eventuais desvios de conduta (HALLERBERG et al., 2007).

Para ter capacidade de moldar o processo político da decisão sobre os gastos, tanto no modelo de centralização por delegação quanto no por contrato, no entanto, o processo orçamentário deve ser projetado com a intenção de induzir seus formuladores a adotarem visão abrangente dos custos e dos benefícios de todas as políticas públicas financiadas pelo orçamento. Se houver falha nessa finalidade e, ao contrário, os políticos tiverem incentivos para se preocuparem apenas com as rendas que as políticas distributivas podem atrair para si, o processo de orçamento seria então classificado como fragmentado, em oposição ao modelo centralizado proposto (VON HAGEN, 2002).

Para que o orçamento público possa então servir ao propósito de centralizar o processo decisório sobre a despesa com o objetivo de controlar o endividamento público, um princípio não poderia deixar de seguido, qual seja: todos os conflitos entre as reivindicações concorrentes sobre as finanças públicas deveriam ser resolvidos de fato no âmbito do processo decisório orçamentário (VON HAGEN, 2002). Nesse caso, os seguintes desvios a esse princípio poderiam minar o seu funcionamento: (i) possibilidade de utilização de fundos extraorçamentários; (ii) valores de algumas despesas sendo fixados fora do contexto do processo decisório orçamentário; (iii) presença de despesas obrigatórias; e (iv) possibilidade de passivos contingentes (VON HAGEN, 2002). O Quadro 3 a seguir descreve esses desvios e sintetiza as suas consequências para o processo decisório centralizado no âmbito do orçamento público.

**Quadro 3: Desvios do processo orçamentário centralizado**

Desvio	Descrição/Consequência
Utilização de fundos extraorçamentários	A utilização de fundos extraorçamentários, ou seja, de receitas que não passam pelo orçamento, permitiria que os formuladores de políticas contornassem as restrições do processo orçamentário e assim removessem os esforços realizados no âmbito do processo decisório orçamentário para acomodar os interesses conflitantes de distribuição de recursos.
Decisões sobre despesas fora do processo orçamentário	As decisões tomadas fora do processo orçamentário, ou não decisões, ocorreriam quando despesas incluídas no orçamento fossem determinadas pela evolução de eventos exógenos ao processo decisório orçamentário. Os principais exemplos são a indexação dos programas de despesas e a fixação de despesas <i>open-ended</i> , ou seja, aquelas cujos benefícios são fixados em lei indicando apenas potenciais beneficiários, sem se poder avaliar, <i>a priori</i> , quanto custarão esses benefícios ao longo do tempo. Os pagamentos da previdência social e do seguro-desemprego são exemplos dessas despesas, uma vez que o seu pagamento estaria associado a direitos cujos parâmetros são fixados em lei. Se por um lado as decisões fora do orçamento quanto a determinadas despesas facilitariam o entendimento entre os políticos frente a posições distributivas conflitantes, por outro lado elas degradariam o processo decisório do orçamento, uma vez que sua função ficaria reduzida à mera previsão da evolução desses gastos que seriam determinados de maneira exógena.
Presença de despesas obrigatórias	Despesas obrigatórias são despesas não-financeiras fixadas por legislação ordinária e que devem ser obrigatoriamente executadas, ou seja, deve haver fundos suficientes no orçamento para cumprir essa obrigações. Nesse caso, o orçamento apenas aloca recursos nos valores indicados por essas legislações, a exemplo de despesas com pessoal e encargos sociais. Um processo orçamentário eficaz seria aquele onde as despesas obrigatórias contassem com fundos específicos para o seu financiamento em determinado período de tempo.
Existência de passivos contingentes	Embora se reconheça a dificuldade em se evitar passivos contingentes, tais como garantias a obrigações de entidades públicas ou não, e que a contabilidade adequada dos mesmos é uma tarefa difícil, sua existência e importância para a posição financeira do governo deveria ser trazida à atenção dos responsáveis pela alocação dos recursos no âmbito do processo orçamentário, por meio da exigência de que o governo apresentasse relatório como parte da documentação do orçamento sobre as garantias financeiras que assumiu.

Fonte: Von Hagen (2002). Elaboração própria.

Pelas descrições e consequências desses desvios apresentados no Quadro 3 acima, verifica-se que a estratégia de promover o controle centralizado da despesa no âmbito do orçamento público esbarra em fatores inerentes tanto à previsão da receita quanto à fixação da despesa e que estão presentes na maioria dos orçamentos dos países nos dias atuais (VON HAGEN, 2002).

Cabe destacar, ainda, que a transparência, tanto das escolhas feitas no orçamento, quanto do processo orçamentário como um todo, seria elemento essencial para dar credibilidade aos resultados apresentados. A falta de transparência, nessa linha, criaria oportunidade de conluio entre os políticos que passariam a agir em seu próprio interesse, uma vez que impediria os tomadores de decisão no processo orçamentário de desenvolver visão abrangente das reais consequências de suas decisões na despesa e na receita com um todo (ALESINA et al., 1999; VON HAGEN, 2002; 2005).

A possibilidade da falta de transparência no processo de alcance das regras fiscais, segundo Alesina e Perotti (1996; 1999), faria com que esse instrumento perdesse credibilidade ao longo do tempo. Se cumpridas, essas regras poderiam ser úteis para eliminar déficits induzidos pelo oportunismo e pela visão de curto prazo. Porém, na opinião desses autores, elas introduziriam demasiada rigidez fiscal e criariam, portanto, incentivos para reduzir a transparência com o objetivo de contorná-las, de modo a tornar a disciplina fiscal menos efetiva com o passar do tempo (ALESINA; PEROTTI, 1996; 1999).

Com base nessas considerações, esses autores argumentam que leis para fixar o equilíbrio orçamentário em nível nacional não seriam nem necessárias nem suficientes para assegurar a disciplina fiscal. Isso porque alguns ‘truques’ poderiam ser utilizados caso os políticos decidissem contorná-las a fim de possibilitar novas despesas, tornando os dispositivos da lei ineficazes. Um exemplo seria utilizar previsões otimistas sobre variáveis macroeconômicas-chaves, tais como crescimento, inflação, desemprego, taxas de juros, a fim de superestimar as receitas e subestimar as despesas definidas no processo orçamentário. Ao final do ano, o ‘inesperado’ déficit poderia então ser atribuído a ‘imprevisíveis’ choques exógenos (ALESINA; PEROTTI, 1996; 1999).

Outro exemplo refere-se a previsões otimistas dos efeitos sobre o orçamento do custo de novas políticas. Também pode ser destacada a possibilidade de uso criativo e estratégico do que é mantido dentro e fora das leis orçamentárias, bem como de projeções orçamentárias. Muitas vezes, os ajustes fiscais são calculados em relação a uma determinada linha de base. Alterando as projeções dessa linha de base para cima, os políticos poderiam se mostrar fiscalmente responsáveis sem terem que incorrer em cortes impopulares. Como último exemplo, esses autores destacam o uso estratégico de orçamentos plurianuais, por meio dos quais as políticas consideradas difíceis poderiam sistematicamente ser adiadas para o ano 2, 3, ou 4 do plano e, dessa maneira, simplesmente deixarem de ser implantadas, uma vez que os planos plurianuais poderiam ser revistos todo ano (ALESINA, PEROTTI, 1996;1999).

Esses desvios poderiam fazer parte do conjunto de regras informais utilizadas no intuito de não cumprir aquelas consideradas rígidas demais para o ambiente em que estariam inseridas. Diante da possibilidade da utilização desses artifícios, atenção especial deveria ser dada, então, às instituições orçamentárias incumbidas de ‘controlar’ os resultados esperados (ALESINA, PEROTTI, 1996; 1999).

Com esse propósito, ainda segundo Alesina e Perotti (1996; 1999), os países interessados em implantar austeridade fiscal deveriam (i) adotar procedimentos no processo decisório de cima para baixo ou ‘hierárquicos’, com a finalidade de aumentar as prerrogativas do ministro das finanças, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo (por exemplo, aprovar em primeiro lugar o saldo e o total da despesa propostos pelo Executivo e, em seguida, discutir a composição) e (ii) aumentar a transparência do processo orçamentário o quanto possível (ALESINA, PEROTTI, 1996; 1999).

Aumentar a transparência não seria um movimento fácil, na opinião desses autores, uma vez que a imposição de novas regras e normas poderia tornar o processo mais complexo e mais factível a comportamentos oportunistas. Em vez disso, eles propõem que as previsões e projeções do governo sejam verificadas por agências independentes, de preferência não públicas. Essas agências deveriam atestar também as estimativas do governo do impacto no orçamento de grandes mudanças na tributação ou nos programas de gastos (ALESINA, PEROTTI, 1996; 1999).

Por fim, Alesina e Perotti (1996; 1999) chegaram a uma conclusão comportamental. Na opinião desses autores, deveria ficar claro que não haveria instituições capazes de impedir um governo ou uma legislatura de incorrer em déficits na execução do orçamento, se é isso que eles estariam realmente determinados a fazer. O que se poderia esperar das regras do processo orçamentário, no entanto, é que elas não criassem obstáculos para os governos que estivessem dispostos a ser fiscalmente responsáveis (ALESINA, PEROTTI, 1996; 1999).

Filc e Scartascini (2004), por sua vez, estudaram as regras fiscais e as instituições orçamentárias em 43 países, sendo 11<sup>13</sup> da América Latina e 21<sup>14</sup> países em desenvolvimento (FILC; SCARTASCINI, 2004). Os autores procuraram evidências sobre o papel das instituições fiscais para moldar os resultados de política fiscal. Para a consecução de seus objetivos, os autores construíram diferentes índices para as instituições orçamentárias, para as regras fiscais e para o processo orçamentário, em prosseguimento aos procedimentos

---

<sup>13</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Suriname.

<sup>14</sup> África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Indonésia, Israel, Jordânia, Marrocos, México, Paraguai, Peru, República Tcheca, Turquia, Uruguai e Suriname.

presentes no trabalho de Alesina et al. (1999), usando, para tanto, os dados gerados pelo Banco de Dados de Práticas e Procedimentos Orçamentários da OCDE/Banco Mundial/BID. Esse banco de dados abrange 359 perguntas sobre temas relacionados às práticas e procedimentos orçamentários, nas diferentes fases do orçamento.

As evidências encontradas por esse estudo também indicaram que as regras fiscais e os procedimentos orçamentários afetariam os resultados fiscais. Desse modo, os países apresentariam déficits mais baixos quando os processos orçamentários fossem guiados, por um lado, por regras que (i) estabelecessem limites ao déficit; (ii) impedissem os agentes subnacionais e da administração descentralizada de incorrer em financiamento próprios de sua dívida; e (iii) fixassem metas fiscais de médio prazo e fundos de reserva adequados; e, por outro lado, por (iv) procedimentos mais hierárquicos que estabelecessem restrições ao Legislativo e ao poder de barganha dos ministros setoriais e assim proporcionassem ao Executivo poderes para gerir as despesas de forma discricionária.

Esses resultados foram válidos tanto para a amostra dos países da América Latina quanto para a amostra maior dos países em desenvolvimento. Algumas evidências, em particular, mereceram destaque pelos autores. Segundo o resultado desse estudo, a presença de estruturas orçamentárias de médio prazo e a maior capacidade para gerenciar os recursos e as despesas durante as diferentes fases do orçamento poderiam explicar as diferenças apresentadas nos saldos primários dos diferentes países. A magnitude das diferenças encontradas teria sido economicamente significativa. Isso porque um país com baixo valor no índice composto, ou seja, no quartil mais baixo, apresentaria déficits primários mais elevados em cerca de 2 pontos percentuais do PIB em comparação com um país com alto valor no índice, ou seja, no quartil mais alto (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Mesmo diante dos resultados encontrados, Filc e Scartascini (2004) demonstraram preocupação quanto à difusão de recomendações gerais, ou seja, padronizadas, para que os países da América Latina adotassem regras fiscais, procedimentos hierárquicos e instrumentos de transparência. Eles avaliaram que embora as mudanças institucionais pudessem trazer melhores resultados, elas dependeriam do ambiente político no qual fossem inseridas (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Em caso de falha na consecução dos seus objetivos, em ambiente de desconfiança quanto a imposições advindas de organismos internacionais de ajuda financeira, como o BID, por exemplo, esses instrumentos poderiam perder a credibilidade, diminuindo o conjunto de soluções viáveis de acordo com o aumento do número de tentativas fracassadas. Essa ressalva

deveu-se à constatação de que, embora a tendência geral tenha sido de encontrar relação positiva entre as regras do orçamento e os déficits fiscais, a implantação e a aplicação de algumas dessas regras teriam sido difíceis e muitas vezes não teriam alcançado os resultados desejados (FILC; SCARTASCINI, 2004).

A proposta desses autores, então, seria complementar a análise dos determinantes da disciplina fiscal a partir do exame da maneira como as decisões foram tomadas nas diferentes fases do processo orçamentário, com ênfase, portanto, no processo de formulação dessa política. No intuito de compreender a estrutura institucional sobre a qual certas recomendações gerais deveriam se ajustar, seria necessário obter informações sobre como agiriam os responsáveis pelas decisões orçamentárias, de acordo com os seus incentivos e limitações, e como esses incentivos e limitações seriam afetados pelas instituições políticas de cada país (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Nessa linha, os estudos com a finalidade de compreender o processo orçamentário para tornar as recomendações mais bem sucedidas não deveriam somente considerar a existência ou não de certas regras fiscais e de procedimentos orçamentários específicos, mas deveriam incluir na análise os incentivos dos gestores de fundos públicos para cumprir as regras fiscais e os procedimentos orçamentários definidos nas diferentes fases do processo global de elaboração e implantação dessas políticas, no intuito de identificar a aceitação do cumprimento das normas e dos procedimentos incorporados (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Com essas sugestões de aprimoramento da análise, Filc e Scartascini (2004) trouxeram novas dimensões para o estudo das regras fiscais e das instituições orçamentárias no âmbito do orçamento público. Nesse contexto, as despesas públicas seriam resultado: (i) de trocas intertemporais complexas entre os atores políticos que participaram do processo orçamentário; (ii) de como teria ocorrido essa interação; e (iii) dos incentivos e das capacidades desses atores para alcançar seus objetivos de forma cooperativa (FILC; SCARTASCINI, 2004).

A capacidade do processo orçamentário de facilitar ou impedir a cooperação dependeria de algumas características-chave desse processo, tais como: (i) o número de atores políticos com influência significativa no processo orçamentário; (ii) o número de vezes que eles interagem; (iii) a medida em que eles se beneficiam caso se desviem da cooperação; (iv) a existência de mecanismos de aplicação de sanções, entre outros. Como essas características-chave seriam determinadas em cada país pela sua história e por suas instituições, fatores como: (i) regime político; (ii) sistema eleitoral; (iii) organização do Congresso e dos partidos

políticos; (iv) natureza federal/unitária de governo; (v) limites de mandato e restrições de reeleição; (vi) existência de sistema judiciário independente e de serviço civil competente, entre outros, ajudariam a explicar a probabilidade de cooperação e a indicar a possibilidade de se ter despesas públicas sustentáveis, eficientes e representativas (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Se o objetivo for conseguir a redução do déficit público de maneira sustentável, o julgamento dos resultados por organismos independentes, a exemplo dos conselhos fiscais, não deveria ser dispensado. Esse julgamento poderia desempenhar papel relevante quando fosse atribuído a esses organismos independentes o papel consultivo formal e transparente de validar a adequação dos pressupostos orçamentários e os cálculos que se seguiriam (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Seguindo essas sugestões, dois tipos de estudos foram propostos por esses autores ao Banco Interamericano de Desenvolvimento<sup>15</sup>. O primeiro, realizado no âmbito do projeto *'Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes'* tinha por objetivo analisar como as instituições políticas de um país afetariam o processo de produção de políticas, de forma a induzir cooperação (ALSTON, MELO, MUELLER; PEREIRA, 2006; FILC; SCARTASCINI, 2004). Esse projeto partiu da premissa de que onde as instituições políticas fossem 'bem' desenvolvidas, os atores políticos seriam mais capazes de cooperar, de modo a melhor se adaptarem a choques econômicos e políticos, resultando, assim, em políticas com características positivas, tais como estabilidade, adaptabilidade e interesse público. Em sentido contrário, onde as instituições políticas promovessem alto custo político de transação, a cooperação seria mais difícil e as políticas tenderiam a apresentar características prejudiciais, tais como volatilidade, rigidez e interesse privado (*rent seek*) (ALSTON et al., 2006; FILC; SCARTASCINI, 2004).

O segundo estudo, realizado no âmbito do projeto *'Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process'*, tinha como foco analisar como as instituições políticas influenciariam os resultados fiscais que emergem do processo orçamentário. Isso envolveria olhar tanto para as regras e as instituições orçamentárias como para as instituições políticas capazes de influenciar o comportamento dos atores envolvidos, suas motivações, seus incentivos e seu poder. Em essência, essa análise buscaria evidências sobre: (i) quem pode apresentar propostas que afetam o orçamento e os gastos; (ii) quem pode

---

<sup>15</sup> Esses projetos deram origem a dois trabalhos direcionados especificamente para o contexto do processo orçamentário brasileiro, realizados em 2005 e 2006 (ALSTON et al., 2005; ALSTON, et al., 2006). O resultado desses estudos será discutido no contexto da na seção 2.5 que trata especificamente do processo orçamentário do Brasil.

votar; (iii) quem pode vetar; e (iv) qual a sequência em que essas ações ocorrem. As instituições políticas, nessa perspectiva, são definidas como as regras formais e informais segundo as quais os atores interagem.

O espaço político também influenciaria as interações e os resultados. Portanto, as fases de elaboração, aprovação, execução e controle de um orçamento dariam origem a tipos específicos de transações políticas intertemporais entre os diversos atores e definiriam o estágio em que a decisão política orçamentária teria lugar. Os resultados finais dessas interações variariam ao longo do tempo e seriam afetados por choques econômicos e políticos. No entanto, os resultados tenderiam a apresentar certas características passíveis de serem observadas repetidamente.

Para os resultados do processo orçamentário, as características consideradas mais relevantes seriam respeito à eficiência, à representatividade e à sustentabilidade desses resultados. Resultados eficientes ocorreriam quando as dotações orçamentais marginais fornecessem benefícios iguais para a sociedade em todas as possibilidades de gastos potenciais; resultados representativos seriam aqueles que refletissem as preferências da sociedade e não aquelas de grupos específicos; e os resultados seriam sustentáveis quando pudessem ser replicados ao longo do tempo, sem resultar em crises econômicas (ALSTON et al., 2005; FILC; SCARTASCINI, 2004).

Os estudos teóricos e práticos apresentados nesta subseção tiveram a finalidade de relacionar a presença de regras fiscais e de certas instituições orçamentárias ao objetivo da política fiscal e do orçamento público de manter a posição fiscal sustentável ao longo do tempo e de promover a efetiva alocação de recursos.

Na próxima subseção, por sua vez, procurou-se identificar trabalhos que procuraram relacionar a presença de determinadas instituições orçamentárias aos objetivos do orçamento público de promover a efetiva alocação de recursos e de entregar de forma eficiente bens e serviços públicos.

## **2.2.2. PROCESSO DE DEFINIÇÃO DA DESPESA E INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Demandas sobre o orçamento público rotineiramente excedem o nível de recursos financeiros disponíveis para atendê-las. Em consequência, algum processo decisório faz-se necessário para escolher, à luz dos recursos limitados, que conjunto de preferências irá

prevalecer sobre as demais possibilidades e em que grau (KRAAN, 1996; RUBIN, 1999; 2006). Quanto a esses aspectos, teorias da tomada de decisão no âmbito do orçamento público procuraram, entre outras, formular hipóteses sobre (i) o comportamento esperado de diferentes atores participantes do processo decisório da despesa, na presença de incentivos e restrições às suas escolhas; e (ii) o predomínio de determinados interesses em relação aos demais.

Com base na definição de governança orçamentária proposta neste trabalho, as decisões de alocação dos orçamentos públicos seriam complexas e fortemente influenciadas pelo ambiente político-institucional em que são tomadas. Consequentemente, as capacidades de comando, coordenação e implementação dos diferentes atores participantes, demonstradas ao longo do processo decisório da despesa, seriam essenciais para explicar as escolhas feitas. Portanto, ganham destaque nesse modelo, as heurísticas<sup>16</sup> utilizadas pelos diferentes agentes para resolver problemas multifacetados, em curto espaço de tempo, uma vez que elas determinariam os padrões de escolha seguidos (JONES; ZALÁNYI; ÉRDI, 2014).

Vale ressaltar que a gestão do processo decisório orçamentário deve ser competente para administrar interesses conflitantes entre programas, regiões ou grupos de interesse, por exemplo, e apresentar soluções que melhor expressem as vontades coletivas dos diferentes agentes responsáveis por essas decisões (SCHICK, 2013; RUBIN, 2006). Em outras palavras, as instituições orçamentárias encarregadas da gestão financeira devem ser capazes de incentivar o alinhamento do interesse próprio às intenções coletivas, internalizando os custos de implementação de determinada decisão em relação às demais possíveis (KELLY; WANNA, 2001).

Encontrar essas soluções ou quantificar esses alinhamentos, no entanto, não seria tarefa simples. As decisões no âmbito do orçamento público são bastante complexas devido, principalmente, à grande quantidade de itens inter-relacionados que se deve avaliar e às dificuldades técnicas para se processar essas inter-relações. Além disso, não seria atividade fácil, ou até mesmo considerada impraticável, desenvolver denominador comum capaz de julgar prioridades entre diferentes programas e ações de governo (SCHICK, 2013; WILDAVSKY, 1984).

---

<sup>16</sup> Na presença de racionalidade limitada, os indivíduos utilizariam estratégias simplificadoras do processo decisório, baseadas em suas preferências, conhecidas como heurísticas. Uma vez que a postura individual frente ao risco pode mudar, dependendo de como o problema é apresentado, a maneira como os agentes individuais buscam simplificar o problema para tomada de decisão acabam modelando a forma dessa simplificação (TVERSKY; KAHNEMAN, 1974; KAHNEMAN; TVERSKY, 1979).

As instituições orçamentárias, ou seja, regras formais e informais presentes no processo decisório no âmbito do orçamento público, teriam como função ordenar a tomada de decisão com a finalidade de reduzir conflitos entre os diferentes agentes e agendas (RUBIN, 1999). Essas regras orçamentárias estariam relacionadas (i) à organização do documento propriamente dito; (ii) aos procedimentos necessários à sua formação e execução; (iii) à taxionomia dos dispositivos que o compõem; e (iv) à capacidade de atuação dos agentes envolvidos nesse processo (ABREU; CÂMARA; 2015).

Uma vez que as instituições orçamentárias *empoderariam* os agentes diferentemente, a configuração da estrutura da gestão orçamentária também repercutiria nas disponibilidades oferecidas para a consecução de determinada agenda (ABREU; CÂMARA; 2015; LOWNDES; ROBERTS, 2013; MARCH; OLSEN, 2006). O estudo e a avaliação dessas regras, portanto, permitiriam organizar a análise do orçamento público em termos de cálculos, papéis, estratégias, percepções, incentivos, restrições e oportunidades relacionados à atuação dos diferentes agentes no processo decisório da despesa (WILDAVSKY, CAIDEN, 2004).

Nessa linha, dado um conjunto de procedimentos particulares regulados por regras formais e informais presentes no processo decisório da despesa, que estratégias os atores orçamentários poderiam usar e sob que circunstâncias? Qual a eficácia dessas estratégias? Uma vez que as estratégias poderiam ser bastante variáveis, explorar essas variações, bem como o sucesso de algumas delas ao longo do tempo, poderia trazer evidências dos métodos utilizados para defender prioridades. Além disso, a análise poderia avançar com a intenção de investigar como os agentes antecipariam ou perceberiam o ambiente e como essas estimativas afetariam suas estratégias. Ou ainda, avaliar até que ponto a atribuição de poder implícita no processo orçamentário determinaria os resultados, independentemente de outras estratégias ou do meio ambiente (RUBIN, 2006, p. 298).

A resposta teórica a essas perguntas tem sido desenvolvida por autores preocupados em estudar os resultados do processo decisório da despesa no âmbito do orçamento público a partir da interação entre diferentes atores que possuiriam racionalidade limitada e capacidade de comando, de coordenação e de implementação assimétricas e, nesses termos, disputariam espaço por meio de estratégias, que ora evitariam, ora acirrariam conflitos.

Diante de todos esses argumentos, foram exploradas nesta subseção algumas dessas estratégias com base na literatura sobre tema, com o objetivo de investigar como as instituições orçamentárias ‘trabalhariam’ com o propósito de moldarem comportamentos e

resultados relacionados aos objetivos do orçamento público de favorecer a efetiva alocação de recursos e a entrega eficiente de bens e serviços públicos.

Na visão de Wildavsky e Caiden (2004), uma das características das instituições orçamentárias presentes no processo decisório da despesa, no âmbito orçamento público, seria a sua disposição para construir regras que visam reduzir conflitos. Para tanto, essas regras seriam desenhadas com o propósito de impor severas restrições ao comportamento dos agentes dispostos a aumentar as despesas sob sua responsabilidade. Isso porque, havendo limitação de recursos, muito mais para uns, necessariamente, significa muito menos para outros, havendo, portanto, conflito direto entre agentes e agendas diferentes (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

Sob a perspectiva de que aqueles que se beneficiariam das ações governamentais não seriam, a princípio, aqueles que pagariam por elas<sup>17</sup>, na ausência de regulações sobre o total a ser distribuído, os agentes não teriam limites para demandar recursos. Eles agiriam, na maioria das vezes, com a finalidade de exigir valores muito superiores àqueles que estariam dispostos a solicitar caso tivessem que arcar com os custos totais das despesas. Nessa situação, a definição de quanto caberia a cada um levaria a disputas infundáveis sobre o quanto seria considerado razoável alocar nas diferentes demandas (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

Considerando que existiria regulação para a ação dos diferentes atores participantes do processo decisório da despesa, tanto a equipe técnica quanto os políticos eleitos estariam interessados em desenvolver diferentes mecanismos para facilitar a tomada de decisão e, assim, distribuir os recursos segundo algum critério que pudesse parecer o mais justo para a maioria. Nesse caso, as normas de comportamento teriam evoluído com a intenção de minimizar confrontos e, por consequência, teriam proporcionado a adoção de certos padrões e rotinas de barganha que enfatizariam o consenso (RUBIN, 1999).

Nessa construção teórica, os atores orçamentários aceitariam como certos alguns fatos de seu cotidiano em relação aos quais deveriam se ajustar. Dito de outra forma, eles estariam cientes das condições estruturais da vida política, como a separação dos poderes, por exemplo, ou de fatores políticos envolvendo grupos de interesse, rivalidade e cooperação entre partidos, disputa entre agências, apelo social de determinadas despesas, entre outros fatos, que poderiam condicionar decisões e preferências. Ou seja, os agentes logo aprenderiam as regras do 'jogo orçamentário', que especificariam como os papéis deveriam ser

---

<sup>17</sup> Tragédia dos recursos comuns tratada na seção 2.1.1 deste trabalho.

desempenhados e que tipos de movimentos seriam mais ou menos admissíveis (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

As estratégias desenvolvidas para atuar no 'jogo orçamentário' dependeriam, ainda, das condições e das oportunidades oferecidas pelo ambiente político-institucional onde as decisões de alocação dos recursos fossem tomadas. Estratégias, nesse contexto, seriam ligações entre as metas desejadas e os tipos de ação possíveis de realizar para alcançá-las, que se ajustariam às condições dadas por determinado ambiente político (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966).

Em relação ao ambiente, cabe destacar que além do contexto político-institucional, os orçamentos públicos estariam abertos ainda a influências externas da economia, do clima, de situações de emergência, de mudanças nas preferências do público, de períodos eleitorais e de lideranças políticas, entre outras. As estratégias utilizadas no âmbito do orçamento público seriam construídas, portanto, com o objetivo de proporcionar maior poder de barganha em relação aos outros participantes, com base nas regras formais e informais que regulariam o processo decisório, com a finalidade de conseguir maior espaço para um conjunto de preferências. Os agentes procurariam, por exemplo, angariar o maior apoio possível para determinadas programações e assim proporcionar certo consenso em torno da importância das programações sob sua responsabilidade. No entanto, as diferentes estratégias estariam ligadas, nesse caso, apenas às capacidades distribuídas por meio das instituições presentes no processo decisório restrito ao orçamento público (RUBIN, 1999; 2006; MEYERS, 1999).

Ou seja, essas estratégias teriam em comum o fato de se manterem dentro das regras formais e informais utilizadas para a previsão da despesa e da alocação da despesa nas diferentes fases pelas quais passa o orçamento público. Como exemplo de atuação, os diferentes atores poderiam alinhar seus objetivos aos de políticos eleitos, mobilizando a classe política em torno de programas desenhados para, de alguma forma, oferecer ganhos políticos ao direcionarem recursos para determinadas localidades ou clientelas específicas. Ou eles poderiam se beneficiar de alterações no ambiente externo, como calamidades públicas ou iminência de guerra, para conseguirem novos recursos para situações de emergência e, assim, melhor posicionar determinadas ações no ranking das prioridades de governo. Ou ainda, poderiam demonstrar o grande apelo popular de certas iniciativas (RUBIN, 2006).

A repetição, ano após ano, de estratégias e comportamentos, criaria certa rotina entre os participantes do processo decisório orçamentário. O aprendizado sobre essas estratégias e comportamentos também contribuiria para reduzir conflitos, uma vez que a rotina simplificaria

decisões, estabilizaria papéis e relacionamentos e coordenaria as numerosas tarefas que deveriam ser concluídas. Um conjunto dessas rotinas que minimizariam conflitos dentro do processo decisório da despesa poderia ser chamado de orçamento incremental ou incrementalismo. Uma das características dessas rotinas seria o uso generalizado de fórmulas simples para alocar recursos, que utilizariam informações de processos decisórios anteriores (RUBIN, 1999; WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

Os modelos incrementalistas sugerem que as regras razoavelmente simples de decisões heurísticas presentes no processo decisório, no âmbito do orçamento público, seguiriam a seguinte orientação: o valor a ser concedido a um órgão, ou a um programa, no período  $t$  deve ser calculado a partir de (i) alguma percentagem média fixa a ser aplicada sobre uma base definida de recursos que o órgão ou programa já obteve no processo decisório passado (no ano anterior ou em alguma fase do processo decisório), ou seja, no período  $t-1$  qualquer, (ii) acrescida ou reduzida de alguns ajustes estocásticos para se levar em conta circunstâncias especiais<sup>18</sup> (DAVIS, DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966).

Dessa forma, a partição dos recursos seguiria processos decisórios anteriores, ou seja, seriam *path dependents* ou *self-reinforcement*, isto é, feitas as escolhas elas criariam mecanismos que operariam para sustentá-las ao longo do tempo. Tanto instituições orçamentárias quanto rotinas, procedimentos e normas informais no âmbito do orçamento público contribuiriam para reforçar essa dinâmica (JONES; ZALÁNYI; ÉRDI, 2014; WILDAVSKY, 1984). O comportamento incremental então se apresentaria como estratégia onipresente com a finalidade de conter conflitos, uma vez que estreitaria o âmbito das decisões e proporcionaria alguma proteção aos programas já em andamento (SCHICK, 2013).

Outro mecanismo que seria comumente utilizado para lidar com o conflito seria a descentralização da tomada de decisão de alocação. No processo decisório centralizado, a comparação entre diferentes programas poderia ser muito extensa e algum critério de priorização de difícil consenso teria que ser desenvolvido. Já no processo decisório descentralizado, as comparações entre itens de despesas poderiam ser feitas, por exemplo, dentro de apenas um programa ou de um órgão, limitando assim o espaço para comparações. Ademais, a descentralização das decisões orçamentárias também poderia ajudar a diminuir a tensão entre os responsáveis pela distribuição dos recursos disponíveis e os dirigentes dos órgãos, deixando-os livres para atuarem como microgerentes. Nesse caso, a descentralização

---

<sup>18</sup> Assim,  $B_n = \delta B_{n-1} + \eta_n$  (onde  $B$  corresponderia ao total do orçamento;  $n-1$  ao período de tempo anterior qualquer utilizado como base para o cálculo;  $n$  ao período atual  $\eta_n$  a um acréscimo ou a uma redução decidida durante o processo orçamentário atual.

poderia contribuir para a atuação moderadora desses dirigentes nas disputas de poder entre programações sob sua responsabilidade.

A organização do orçamento público por programas, na visão de Rubin (1999), Schick (2013) e Wildavsky (1984), também seria exemplo de mecanismo utilizado para reduzir conflitos no processo de alocação da despesa no âmbito do orçamento público. Isso porque o orçamento organizado por programas esconderia o real custo das ações governamentais e seria utilizado, nesse contexto, para obscurecer interesses. Antes de expor a crítica desses autores quanto à organização do orçamento por programas, cabe destacar os pressupostos teóricos que balizaram a alteração da metodologia tradicional de organização dos orçamentos por itens de despesa para o orçamento por resultados.

Os reformistas no âmbito da Nova Gestão Pública tinham como uma das forças motrizes da sua agenda de reformas o esforço para mudar os objetivos e a cultura das programações orçamentárias do governo no intuito de permitir maior flexibilidade de decisão e a aumentar a responsabilidade dos gestores públicos quanto aos resultados alcançados (KELLY; WANNA, 2001). Esperava-se, desse modo, que os gestores fossem capazes de racionalizar os recursos e atuar eficientemente dentro dos limites fixados. Com essa finalidade em tela, a visão centrada no desempenho procurou desenvolver mecanismos relacionados à gestão orientada para resultados, estruturada por metas, indicadores, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir de práticas de governança que incentivassem a coordenação intra e intergovernamentais (ABRÚCIO, 2011).

Em outras palavras, embora existam outras definições para a gestão por resultados, de modo geral, ela se refere a procedimentos ou mecanismos destinados a reforçar os laços entre os recursos alocados para as diversas entidades do setor público e os seus resultados, por meio do uso de informações de desempenho formais como parâmetro para a tomada de decisão quanto à alocação dos recursos. ‘Informações de desempenho formais’, nesse contexto, referem-se a medidas ou indicadores de desempenho, medidas de custos para alguns resultados específicos e avaliações da eficácia e eficiência das despesas com base em alguma ferramenta analítica (ROBINSON; BRUMBY, 2005).

Nessa linha, as instituições orçamentárias deveriam ser reformuladas para refletir esse novo modelo de gestão pública baseado em princípios da administração do setor privado, proporcionando aos gestores maior autonomia e flexibilidade para fixar resultados, firmar contratos e controlar o desempenho organizacional. O orçamento público deveria, assim, ser reorganizado por programas, com a indicação dos resultados esperados para cada programa,

com a intenção de possibilitar a avaliação do desempenho dos gestores públicos na consecução dos seus objetivos. As ações de cada programa seriam baseadas em planejamento estratégico do tipo empresarial, com o desempenho medido por metas e indicadores (GIACOMONI, 2001; ROBINSON; BRUMBY, 2005).

Os principais objetivos da gestão por resultados seriam dois: contribuir para a efetiva alocação de recursos e para a entrega eficiente de bens e serviços públicos. A definição de gestão por resultados, portanto, não estaria limitada à alocação de recursos no processo decisório orçamento por meio da identificação de diferentes programas e das respectivas metas de resultados, mas incluiria a maneira como as entidades do setor público empregariam esses recursos para a consecução das metas programadas (SCHICK, 2013).

O primeiro objetivo principal estaria relacionado à eficiência na alocação de recursos entre propósitos de programas concorrentes, tarefa essa a cargo dos órgãos centrais de orçamento ou descentralizada por algum critério que permitisse autonomia alocativa dos órgãos setoriais ou dos programas. Já o segundo objetivo principal estaria vinculado à melhoria do desempenho da eficiência produtiva dos órgãos setoriais e, ao mesmo tempo, da eficiência na alocação dos recursos delegada ao órgão setorial no nível de programa. Os críticos e analistas desse modo de organização do setor público apontariam problemas sobre a capacidade do orçamento voltado para resultados atingir esse último objetivo principal nas duas dimensões (REZENDE, 2008; ROBINSON; BRUMBY, 2005).

Merece destaque o fato de que o orçamento por programas (ou por desempenho, ou por resultados) representa apenas um componente do que seria a gestão pública voltada para resultados. Isso porque nem todos os gerenciamentos necessários para a melhoria da performance fariam parte do orçamento, ou seja, haveria uma série de outras informações de desempenho não orçamentárias, como planejamento estratégico, recompensas não financeiras e uso de metas de desempenho na gestão de recursos humanos, entre algumas possibilidades. Portanto, uma boa gestão fiscal não se confundiria com uma boa gestão pública (ROBINSON; BRUMBY, 2005).

Além disso, embora as medidas de desempenho constituam ferramenta basilar da medida da eficiência dos programas orçamentários, as escolhas de alocação, ainda que informadas por essas medidas desempenho, dificilmente seriam determinadas somente com base nelas. Dessa forma, a organização dos orçamentos por programas, além de limitar a informação sobre o que seria realizado a partir dos valores alocados em suas ações, teriam

dificuldades em relacionar realizações a medidas de desempenho (ROBINSON; BRUMBY, 2005).

Wildavsky (1984) avaliou que, com a implantação desse modelo, seria possível apenas comparar os programas por meio do peso de suas realizações e não mais por itens de despesas relacionados à forma como os resultados foram alcançados. Isso porque, mesmo na presença de ações relativamente iguais em programas diferentes, não seria possível comparar os custos relativos a cada atividade com o objetivo de verificar a economicidade do uso dos recursos públicos, mas apenas conferir se o gestor foi capaz de realizar as suas tarefas e alcançar determinadas metas com base nos recursos disponíveis no orçamento. Assim, esse modelo proporcionaria aos gestores a utilização de estratégias para sobrevalorizar seus resultados em relação aos demais programas, sem que houvesse a possibilidade de se averiguar a veracidade de seus argumentos (WILDAVSKY, 1984).

Rubin (1999), por sua vez, sugere que além de se perder a comparação entre o custo de um mesmo tipo de despesa sendo executada em programas diferentes, o orçamento organizado por programas também não deixaria claro quem se beneficiaria com as despesas realizadas. Como ilustração, um programa que objetivasse construir creches em âmbito nacional, sem identificar, *a priori*, que localidades iriam receber essas creches, não poderia indicar satisfatoriamente quais os custos que seriam incorridos a partir das especificidades de cada localidade, como a adequação da construção às condições do terreno, por exemplo. Portanto, esse modelo deixaria grande margem para a ação oportunista daqueles que gostariam de aumentar as dotações para determinado programa ou simplesmente angariar apoio político para a sua manutenção. Nesse caso, o orçamento por programas reduziria informação e alteraria o nível de barganha entre os participantes do processo decisório da despesa (RUBIN, 1999).

Para Schick (2013), a falta de informação de qualidade a respeito dos diferentes programas presentes no orçamento público geraria problemas do tipo agente-principal entre os responsáveis por gerenciar os recursos de forma centralizada e aqueles incumbidos da tarefa de aplicar esses recursos. Assim, os gerentes dos programas (i) transformariam planos estratégicos em plataformas para exigir mais recursos; (ii) desenhariam os programas com vistas a ajustá-los ao organograma do órgão responsável e não para atingir certos objetivos; (iii) avaliariam suas realizações de forma a indicar que eles estariam fazendo mais e assim precisariam de recursos adicionais; (iv) utilizariam pressupostos indevidamente otimistas sobre o custo futuro de decisões atuais, entre outros desvios de intenções (SCHICK, 2013).

Ainda segundo esse autor, relacionamentos contraditórios seriam comuns entre os que possuem informação e aqueles que controlam os recursos. Isso porque os órgãos centrais de orçamento dependeriam das informações fornecidas pelos responsáveis pela execução dos programas para sustentar grande parte de suas decisões alocativas. Nesse caso, os gestores dos programas procurariam retratá-los de maneira a favorecer a obtenção de maior soma de recursos possível. Apesar da relativa superioridade dos responsáveis por alocar recursos, os gestores de programas geralmente levariam vantagem por saberem mais sobre como os programas realmente funcionam e por controlarem a informação fornecida a outros (SCHICK, 2013).

Assim, as classificações do orçamento influenciariam a forma como as decisões seriam tomadas. Vale ressaltar que, em muitos países, organizações e não os programas seriam responsáveis por gastar o dinheiro e fornecer bens e serviços públicos. Um legítimo orçamento por programas não deveria encontrar limites na estrutura de funcionamento dos governos para desenvolver todas as ações e despesas necessárias ao objetivo do programa. Na prática, porém, embora a maioria dos governos apresentem seus orçamentos organizados por programas, na realidade, alinhariam seus programas às diferentes unidades administrativas. Além disso, utilizariam as unidades administrativas, e não os programas, como base dos sistemas de contabilidade pública e de outros processos de gestão financeira, bem como principais unidades de prestação de contas (SCHICK, 2013).

Diante dessas críticas, esses autores observam que, ao mesmo tempo em que possibilitaria aos gestores ‘esconder’ o real objetivo de seus programas, a organização dos orçamentos públicos por programas dificultaria a avaliação de custos e de prioridades entre diferentes atividades das unidades administrativas do governo, favorecendo o uso de critérios políticos para a manutenção ou aumento de suas dotações. O orçamento organizado por programa facilitaria negociações por não indicar claramente ‘ganhadores’ e ‘perdedores’ do processo decisório da despesa (RUBIN, 1999; SCHICK, 2013; WILDAVSKY, 1984).

Outra maneira de reduzir conflito refere-se à tensão entre o legislativo e o executivo no processo decisório da despesa. Com o propósito de reduzir essa tensão, o executivo separaria pequenos montantes para o legislativo alocar na fase de apreciação dos projetos de lei orçamentária encaminhados pelo executivo. Metaforicamente, Rubin (1999, p. 42) ilustra essa prática como deixar uma horta específica para os coelhos, assim eles ignorariam o jardim principal.

Isso seria necessário porque os políticos eleitos, com o objetivo da reeleição, se sentiriam compelidos a levar alguns projetos específicos para as suas bases eleitorais. Se o chefe do executivo tornasse mais fácil para os legisladores encontrar o dinheiro para atender aos projetos de seu interesse, ele poderia neutralizar alguns esforços do legislador para reduzir parcela dos projetos propostos. O valor não precisaria ser alto, apenas suficiente para demonstrar que, em certa medida, os benefícios políticos da alocação de recursos estariam sendo divididos (RUBIN, 1999).

Esses foram exemplos de como arranjos, ou mecanismos, presentes no processo decisório da despesa, proporcionariam certo consenso em relação às alocações dos recursos escassos, com a finalidade de reduzir o confronto entre os diferentes agentes e suas agendas prioritárias. Essas estratégias seriam reguladas por instituições orçamentárias no âmbito do orçamento público. No entanto, os agentes também poderiam atuar fora do ambiente orçamentário e desenvolver comportamentos estratégicos para conseguirem alcançar os seus objetivos, qual seja, direcionar o máximo de recursos que puderem para os programas sob sua responsabilidade (WILDAVSKY, 1984; WILDAVSKY, CAIDEN, 2004).

Nesse caso, os agentes procurariam fugir da competição em relação aos demais participantes, a partir de ações que, em última instância, contornariam as restrições impostas pelas instituições orçamentárias. Ou seja, os diferentes atores atuariam em arenas decisórias estranhas ao contexto do orçamento público, mas que produziriam efeitos quanto à alocação de recursos que tanto as instituições orçamentárias quanto o processo decisório da despesa deveriam absorver (RUBIN, 1999; 2006; MEYERS, 1999).

Essas estratégias poderiam estar relacionadas (i) a tratamentos contábeis com o objetivo de minimizar os custos declarados; (ii) a isenções de procedimentos utilizados para limitar gastos; (iii) ao desenho de programas de forma a assegurar financiamento ao longo do tempo; (iv) à vinculação de fluxos de receitas; ou (v) à exigência de que os gastos se igualem às demandas, por exemplo.

O comportamento estratégico adotado nesses termos derivaria, em parte, da falta de credibilidade quanto ao recebimento dos recursos previstos no orçamento público. No caso de os responsáveis por distribuir os recursos para custear as diferentes ações previstas no orçamento indicarem incapacidade para garantir o respectivo pagamento, grande espaço se abriria para a ação política com vistas a decidir quem teria acesso ao dinheiro público. Isto é, uma vez que a receita não seria suficiente para custear todas as despesas fixadas, as previsões orçamentárias diriam muito pouco sobre o que seria realizado. O orçamento público perderia

assim credibilidade, ou seja, haveria dúvidas se o ‘contrato’ firmado por meio do orçamento seria mantido de modo a recompensar os participantes por terem aderido às suas disposições.

Caso a falta de confiança se mantivesse por longo período, os diferentes atores buscariam, então, agir de maneira oportunista, procurando outros cenários para conseguir os recursos de que gostariam, isto é, buscariam capacidade de comando, coordenação e implementação para realizar os seus objetivos em outras instâncias institucionais. As instituições orçamentárias, nesse contexto, perderiam a competência para regular o nível de competição por essas capacidades (MEYERS, 1999; RUBIN, 1999; WILDAVSKY, 1984).

Dito de outra forma, aqueles que participam do processo decisório da despesa no âmbito do orçamento almejam a existência de conexão direta entre o que está escrito nele e eventos futuros (WILDAVSKY, 1984). Havendo ‘destruição’ do processo decisório da despesa no âmbito do orçamento público, uma vez que decisões poderiam ser tomadas à margem desse espaço, algumas instituições orçamentárias poderiam tornar-se insuficientes para conter o crescimento do gasto, a exemplo das regras fiscais (REZENDE, 2015).

Uma consequência do acirramento da disputa entre os participantes do processo decisório orçamentário seria a falta de parâmetros dos agentes para balizar a demanda de recursos necessários para custear as ações sob sua responsabilidade. Na incerteza quanto aos eventos futuros, ou seja, caso os participantes já antecipassem que não poderiam contar com o recebimento total do montante constante do orçamento, haveria menor incentivo para moderar suas demandas por maiores gastos, deixando o responsável por gerir os recursos sem a real dimensão do custo dos programas, por exemplo (WILDAVSKY, 1984).

Sendo assim, se o orçamento mandar o sinal de ‘pegue o que conseguir’, mais uma vez se abriria espaço para a ação oportunista no sentido de aumentar as projeções de necessidades com a intenção de se proteger de cortes futuros. Se um dos objetivos do processo decisório da despesa no âmbito do orçamento público é justamente favorecer a efetiva alocação de recursos, sem o conhecimento do real custo dos programas governamentais, essa capacidade ficaria comprometida (WILDAVSKY, 1984).

Uma estratégia também utilizada para fugir do controle das instituições orçamentárias, quanto ao aumento de despesas e escapar do conflito em ambiente de disputa acirrada por recursos escassos, seria desenhar o programa como ‘direitos’ ou ‘despesas *open-ended*’, tornando as despesas de execução obrigatória (RUBIN, 2006). Direitos são obrigações jurídicas criadas por lei que definem benefícios a qualquer pessoa, ou entidade do governo, que atenda aos requisitos de elegibilidade estabelecidos (WILDAVSKY; CAIDEN,

2004). Nesse caso, o programa ofereceria dinheiro público para indivíduos, empresas ou unidades governamentais que se encaixassem em exigências particulares. Por essas regras, todos aqueles que forem elegíveis a solicitar o benefício devem recebê-lo.

Como exemplo de direitos pode-se citar os benefícios previdenciários, como seguro-desemprego e aposentadorias, ou o pagamento de despesas relacionadas a pessoal e encargos sociais, depois da contratação desses servidores. Devido à natureza dessas despesas, direitos devem ser financiados em primeiro lugar, comprometendo muitas vezes a execução adequada dos demais programas, uma vez que outros gastos somente receberiam recursos após o pagamento dos direitos ou das despesas obrigatórias, caso contrário, eles poderiam causar déficits (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

Quando as autoridades eleitas escolhem o enquadramento jurídico para um programa ou para uma ação específica, elas muitas vezes acabam estabelecendo o nível de concorrência que esse programa ou ação vai enfrentar. Nesse momento abre-se a oportunidade para que eles tentem bloquear prioridades políticas específicas com a finalidade de tornar difícil para seus sucessores alterá-las. Projetar programas como direitos, ou como despesa obrigatória, seria uma estratégia para reduzir a competição por meio de leis acordadas em outras esferas de negociação que não a do orçamento público. Dessa forma, orçamento e direitos pré-concebidos a parcela da receita seriam conceitos incompatíveis (RUBIN, 2006; WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

Se o orçamento público apresenta-se como arena própria e natural para resolver disputas de financiamento entre fins concorrentes, a alocação de recursos limitados em despesas obrigatórias alteraria as relações de poder no ambiente orçamentário. Direitos, ou qualquer outra despesa de caráter obrigatório, garantiriam base permanente de alocação e limitariam a flexibilidade na alocação dos recursos. Além disso, essa base seguiria apenas um caminho, para cima, a menos que fosse tomada decisão deliberada, e difícil, de alterar o curso natural dos gastos (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

O foco externo da manutenção e crescimento dessas despesas trariam profundas implicações para as decisões tomadas no âmbito do processo orçamentário. Uma vez que tanto a base do programa quanto as adições estariam ligadas a eventos externos, não se poderia, *a priori*, medir o quanto de recursos seria demais. A certeza do financiamento garantido criaria grande incerteza tanto para aqueles que dependessem apenas das decisões orçamentárias para conseguirem administrar os seus programas, quanto para os agentes responsáveis pelo controle centralizado do gasto público. Nesse caso, mais impostos ou

menos direitos, ou menos despesas obrigatórias, resolveriam o problema, no entanto, seriam decisões difíceis de serem tomadas (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

Outra estratégia para fugir do conflito no âmbito do orçamento público seria vincular parcela dos fundos públicos a despesas específicas (RUBIN, 2006). De acordo com essa estratégia, a receita vinculada arrecadada somente poderia ser aplicada no financiamento de despesas indicadas pela lei que criou a vinculação. Haveria, portanto, a definição de prioridades antes mesmo de a receita ser arrecadada. Diante dessa situação, mais uma vez, as decisões no âmbito do orçamento público seriam reduzidas, uma vez que prioridades estariam sendo decididas à margem das instituições orçamentárias.

Como ponto comum, as estratégias apresentadas nesta subseção tiveram por objetivo realçar o papel das regras no processo decisório da despesa no âmbito da definição de governança orçamentária proposta neste trabalho. Conforme a literatura sobre o tema destacou, dependendo das estratégias utilizadas, os atores estariam dispostos a cooperar com o processo decisório no âmbito do orçamento público, reduzindo as possibilidades de conflito, ou a competir pela implementação de determinada agenda prioritária em outras arenas decisórias, fugindo do conflito e garantindo, *a priori*, parcela dos recursos escassos.

No intuito de sintetizar os conceitos apresentados, o Quadro 4, a seguir, resume as diferentes estratégias passíveis de serem utilizadas pelos agentes públicos com a intenção de conquistar capacidade de comando, coordenação e implementação, ora a partir das regras que organizam a alocação dos recursos, ora com base em privilégios conquistados em arenas decisórias externas ao processo decisório orçamentário.

**Quadro 4: Estratégias do ‘jogo orçamentário’ - resumo**

<b>Estratégias do ‘jogo orçamentário’ com vistas a reduzir conflito</b>	<b>Estratégias do ‘jogo orçamentário’ com vistas a fugir do conflito</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>utilizar as instituições orçamentárias para regular o nível de competição no âmbito do orçamento público;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>utilizar arenas decisórias para a alocação dos recursos públicos fora do orçamento público;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>instituir controle centralizado dos agregados orçamentários, receita, despesas e déficit, no âmbito dos órgãos centrais de orçamento;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>conferir tratamentos contábeis com o objetivo de minimizar os custos declarados;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>alterar o nível de prioridade para determinadas despesas a partir, por exemplo, de apoiadores externos, como políticos eleitos, opinião pública, eventos externos emergenciais (calamidades públicas ou iminência de guerra);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>instituir isenções de procedimentos utilizados para limitar gastos;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>adotar processo incremental de decisão de alocação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vincular de fluxos de receitas;</li> </ul>

Continua.....

Continuação...

<b>Estratégias do ‘jogo orçamentário’ com vistas a reduzir conflito</b>	<b>Estratégias do ‘jogo orçamentário’ com vistas a fugir do conflito</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• estruturar o orçamento por programas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• desenhar programas com vistas a assegurar financiamento ao longo do tempo (despesas obrigatórias);</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• reservar recursos para alocação exclusiva do Legislativo quando da apreciação das propostas do Executivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• exigir que os gastos se igualem às demandas (direitos sobre o orçamento ou despesas open-ended).</li> </ul>

Fonte: Meyers (1999); Rubin (1999); Schick (2013); Wildavsky (1984). Elaboração própria.

Em continuação ao estudo da governança aplicada aos orçamentos públicos, na próxima subseção, procurou-se caracterizar os atores participantes do processo decisório da despesa a partir do seu interesse particular por determinada agenda prioritária, com base na posição institucional em que se encontra. Com esse objetivo em tela, a subseção 2.3, a seguir, explorou a dimensão ‘atores’ e suas agendas prioritárias na discussão de como a governança orçamentária interfere no processo de definição da despesa.

### **2.3. ATORES E A DEFINIÇÃO DA AGENDA PRIORITÁRIA**

O estudo da governança orçamentária, conforme proposto neste trabalho, procurou explorar o argumento de que o processo de definição da despesa nos orçamentos públicos é resultado de trocas intertemporais complexas entre atores políticos e técnicos que participam do processo decisório orçamentário. Isto é, o orçamento apresenta-se como arena política onde atores que possuem valores, preferências e projetos específicos interagem, por meio de estratégias que ora reduzem ora acirram o conflito, na disputa de poder por recursos escassos<sup>19</sup>.

Sob essa perspectiva, o orçamento público seria resultado de decisões políticas coletivas assumidas com base nos recursos disponíveis, nas preferências dos tomadores de decisão e nas instituições que estruturam as decisões finais (ACOSTA; DE RENZIO, 2008; JONES et al., 2009; SCARTASCINI; STEIN, 2009). Portanto, os resultados do processo orçamentário, nas suas diferentes fases – elaboração, aprovação e execução –, poderiam ser

<sup>19</sup> Essa disputa se daria em ambiente de incerteza, com informação assimétrica sobre o comportamento dos demais atores, que levariam a problemas relacionados ao uso de recursos comuns (Tragédia dos recursos comuns) e à formação de contratos imperfeitos na relação Agente-Principal, tratados na seção 2.1.1 deste trabalho.

analisados como medidas visíveis do peso da influência dos diferentes atores que participaram do processo decisório (GOOD, 2014), ou seja, daqueles que tiveram o poder de controlar as decisões finais (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

Sendo assim, quais seriam os atores relevantes capazes de influenciar o processo decisório de definição da despesa nos orçamentos públicos? Para identificá-los, Filc e Scartascini (2004) propõem um caminho para a pesquisa. Segundo a visão desses autores, poderiam ser investigados, entre outras possibilidades: (i) o palco onde a maioria das discussões sobre o uso de recursos públicos acontece (Poder Executivo? Legislativo? Nível centralizado ou descentralizado? Opinião pública/mídia?); (ii) o papel do presidente; (iii) o papel dos demais membros do Poder Executivo (ministérios, agências); (iv) a estabilidade desses demais membros do Poder Executivo e o nível de lealdade ao presidente (Eles são parte de uma coalizão ou um partido único?); (v) a forma como as disputas são resolvidas dentro do Poder Executivo; (vi) o papel do Congresso; (vii) a maneira como as disputas são resolvidas dentro do Congresso; (viii) o tipo de especialização e de fundos disponíveis para os ministérios prepararem os orçamentos; (ix) as principais fontes de pressão em cada fase por que passa o orçamento (administrações regionais; sociedade civil, entradas obrigatórias para o presidente, ministros e legisladores); (x) o papel do judiciário como organismo independente e competente para fazer cumprir as regras orçamentárias; (xi) o papel dos servidores públicos no processo decisório; (xii) os procedimentos orçamentários incluídos na Constituição e em outras leis relevantes (direitos contra o orçamento, vinculações) e (xiii) os atores que não influenciam diretamente a discussão do orçamento como um todo, mas que têm influência substancial nas discussões setoriais específicas (ou seja, não afetam a alocação para o setor, mas a alocação dentro do setor) (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Nota-se, a partir dessa lista, o grande número de interações possíveis e da amplitude de elementos políticos relacionados a cada interação entre os participantes do processo decisório orçamentário nas diferentes fases e arenas de decisão. Como simplificação teórica a respeito dos protagonistas do processo decisório da despesa, Wildavsky e Caiden (2004) propuseram dividi-los em dois grupos principais, dependendo da expectativa de comportamento associada a posições definidas institucionalmente. O primeiro grupo foi denominado ‘guardiões’; e o segundo grupo, ‘gastadores’.

Os ‘guardiões’ seriam aqueles atores responsáveis pela gerência do centro de governo, cujas funções principais seriam manter a posição fiscal sustentável ao longo do tempo e promover a efetiva alocação de recursos públicos. Os ‘gastadores’ seriam aqueles

responsáveis tanto por promover a efetiva alocação de recursos quanto por entregar de forma eficiente bens e serviços públicos para a sociedade (KELLY; WANNA, 2001).

Esses papéis seriam desempenhados a cada estágio do processo orçamentário e em todos os níveis da esfera política e burocrática. Embora tenha reconhecido que a dicotomia entre os ‘guardiões’ e os ‘gastadores’ resultou de um conflito entre adversários, Wildavsky (1975) não definiu esse conflito como problemático – ambos seriam papéis legítimos e necessários na resolução de decisões orçamentárias e produziriam orçamentos melhores – (WILDAVSKY, 1975 apud KELLY; WANNA, 2001, p.55).

Kelly e Wanna (2001) avaliam que em sua obra Wildavsky construiu modelo para o estudo das políticas das programações orçamentárias do governo que destacava três elementos principais: (i) as relações dicotômicas entre os guardiões e os gastadores poderiam se tornar pronunciadas na ausência de regras e de procedimentos formais de controle financeiro; (ii) as estratégias e práticas dos atores proporcionariam um certo tipo de ‘rotina’ para as políticas orçamentárias; e (iii) o impacto da reforma nas políticas orçamentárias tenderia a ser limitado (KELLY; WANNA, 2001).

Embora avalie que esses atores continuem como protagonistas da execução orçamentária, Good (2014) identificou, ao estudar o comportamento dos diferentes gestores responsáveis pela execução orçamentária no governo do Canadá pela perspectiva teórica do guardião-gastador, dois novos atores que deveriam ser somados ao modelo proposto por Wildavsky, quais sejam: os ‘definidores de prioridades’ (*priority setting*) e os ‘controladores externos’ (*financial watchdogs*).

Os ‘definidores de prioridades’ seriam aqueles ‘gastadores’ responsáveis pela execução da agenda prioritária do presidente e que, devido a essa posição, teriam a capacidade de influenciar diretamente a atuação dos guardiões, responsáveis pela política econômica e fiscal do governo. Embora também possam ser considerados ‘gastadores’, os ‘definidores de prioridades’ contariam com recursos e instrumentos diferenciados que proporcionariam capacidade de comando, coordenação e implementação superiores à dos tradicionais ‘gastadores’. De posse desses poderes diferenciados, a presença dos ‘definidores de prioridades’ no processo decisório orçamentário enfraqueceria relativamente os demais participantes e modificaria as relações de poder entre ‘guardiões’ e ‘gastadores’ (GOOD, 2014).

Já os ‘controladores externos’ seriam aqueles interessados tanto na provisão de serviços públicos de qualidade, a partir da atuação eficiente e eficaz dos ‘gastadores’ e dos

‘definidores de prioridade’, quanto na sustentabilidade da situação econômica do país, sob responsabilidade dos ‘guardiões’. São representados pelos órgãos de controle, internos e externos, as Instituições Fiscais Independentes (IFI), a sociedade civil organizada e a imprensa especializada, por exemplo (GOOD, 2014).

Nesse novo modelo, a interação e disputa por recursos escassos entre ‘guardiões’, ‘gastadores’, ‘definidores de prioridades’, com objetivos na maioria das vezes conflitantes, agora mediadas pela atuação dos ‘controladores externos’, ditariam o novo jogo de poder e definiriam aqueles que teriam acesso aos recursos ou não. Os novos atores propostos por Good (2014) decorreriam de duas novas questões colocadas aos participantes do processo decisório orçamentário.

De um lado, devido às exigências de se gastar dentro de limites estabelecidos com a finalidade de alcançar equilíbrio nas contas públicas, o governo passaria a ‘proteger’ prioridades. Cabe destacar que prioridades se distinguem de simples alocações somente quando há imposição de limites para a aplicação dos recursos. Por outro lado, atores externos contariam com novos instrumentos para cobrar do governo melhores serviços públicos e aumento da *performance* da ação do Estado e, sobretudo, demandar transparência dos gastos públicos e a *accountability* fiscal (GOOD, 2014).

A mediação dos ‘controladores externos’ poderia influenciar o processo decisório, por exemplo, com a finalidade de melhorar a alocação dos recursos entre regiões beneficiadas pela ação estatal. Embora exista primazia do governo tanto nas questões que envolvem o equilíbrio das contas públicas, quanto na definição das prioridades de gastos, exigências externas podem moldar comportamentos e regras e, portanto, influenciar a aplicação do dinheiro público, alterando prioridades e direcionando comportamentos.

Isso porque os ‘controladores externos’ estariam interessados em questões que iriam além do processo orçamentário propriamente dito. Em seus relatórios explorariam, principalmente, a relação entre o que estava previsto para ser realizado pelos diferentes programas e ações e o que foi realizado. Quanto mais seus relatórios públicos alcançarem credibilidade com a oposição, com a mídia e com o público em geral, como exemplo, maior será a sua influência indireta no processo orçamentário como um todo. Os ‘controladores externos’ alcançariam influência de acordo com a credibilidade percebida pelos agentes interessados, que estaria ancorada na sua capacidade de desenvolver reputação de profissionalismo e de independência, sendo, portanto, a credibilidade o seu maior patrimônio (GOOD, 2014).

Nesse modelo, os ‘controladores externos’ não representados apenas pelos órgãos institucionais dentro do aparato do governo responsável pela avaliação da ação governamental. Sua posição como formador de opinião e a credibilidade das suas informações é que proporcionam a esses agentes capacidade para influenciar o processo decisório. Nessa perspectiva, quanto mais independentes os ‘controladores externos’ se colocarem em relação aos resultados de política pública que estão avaliando, maior será o retorno social em termos de transparência e *accountability* dos atos praticados pelos agentes na alocação dos recursos públicos (GOOD, 2014).

Para atuarem com o objetivo de alcançarem a sua agenda de prioridades, de acordo com sua posição institucional como ‘guardião’, ‘definidor de prioridade’, ‘gastador’ ou ‘controlador externo’, os diferentes atores utilizariam, sobretudo, o desenho das diferentes regras, formais e informais, que regulam o processo decisório da despesa para balizar o seu poder em relação aos demais. Quanto aos poderes dos ‘definidores de prioridades’, cabe mencionar que eles seguem as determinações da agenda do presidente, e, portanto, podem variar ao longo do tempo, uma vez que essa agenda estaria sob influência de variáveis externas, como a conjuntura econômica do país e a ocorrência de situações de emergência, como calamidades públicas ou iminência de guerras, por exemplo (GOOD, 2014).

O papel do presidente (modelo centralizado), ou dos responsáveis pela definição das prioridades (modelo contratual), seria decisivo no modelo atualizado proposto por GOOD (2014), pela prerrogativa que possui de controlar dois elementos essenciais nesse processo: (i) as prioridades a serem seguidas pelo ‘guardião’ quanto ao controle agregado da receita e da despesa e a provisão de recursos para a execução da agenda do presidente; e (ii) os poderes do ‘definidor de prioridades’ para, ao mesmo tempo, se apresentarem superiores aos demais ‘gastadores’ e influenciarem as prioridades a serem seguidas pelo ‘guardião’. Isso porque, nesse modelo, o presidente poderia também agir de forma oportunista e enfraquecer o poder dos ‘guardiões’ ao definir, por exemplo, que certas despesas poderiam ser realizadas mesmo que para isso fosse necessário enfraquecer o controle do crescimento agregado das despesas públicas<sup>20</sup> (GOOD, 2014).

As regras, nessa situação, seriam essenciais para se verificar se o presidente, ou o responsável pela definição das prioridades, teria apoio político para se desviar do caminho de austeridade fiscal imposta pelo contexto econômico globalizado e das expectativas dos

---

<sup>20</sup> Os elementos que de certa forma enfraqueceriam o poder de ação dos guardiões foram identificados nos quadros 2 e 3 deste trabalho (HALLERBERG; STRAUCH; VON HAGEN; 2007; VON HAGEN; 2002).

agentes econômicos quanto à capacidade dos governos de seguirem as metas fixadas<sup>21</sup>. Nessa linha, o papel dos ‘controladores externos’ ganharia força no sentido de enfraquecer ou fortalecer o alcance de determinadas prioridades em conflito (GOOD, 2014).

Partindo do pressuposto de que o orçamento e as decisões ligadas à execução de determinadas políticas públicas seriam influenciados pelo nível de apoio dos partidos aliados em torno da agenda presidencial e pelo grau de delegação das tarefas de governo para os membros da coalizão, essas características introduziriam no campo de análise aspectos relacionados, por um lado, à capacidade do presidente de supervisionar e coordenar as ações de governo em torno da agenda presidencial e, por outro lado, às condições em que a delegação tarefas ocorreria. Para atuar nesse ambiente, o presidente procuraria formalizar contrato que pudesse, em alguma medida, proporcionar maior estabilidade na relação do tipo agente-principal que se colocaria entre ele (principal) e a delegação para a execução de parte das despesas previstas no orçamento aos representantes da base aliada no governo (agentes) (BATISTA, 2013; INÁCIO, 2006; LAMEIRÃO, 2011; 2013).

Ao se levar em conta que os partidos ofereceriam apoio ao presidente no Congresso em troca, principalmente, de cargos no Executivo, a participação de seus indicados no governo, em postos de comando da burocracia, tenderia a gerar barganhas por recursos de poder, como, por exemplo, recursos orçamentários e desenho de políticas públicas direcionadas para públicos específicos, fragmentando o nível de comando do presidente quanto ao governo (INÁCIO, 2006; LAMEIRÃO, 2013; PALERMO, 2000). Cabe observar que seria justamente o fato de ter o poder de decidir sobre quem participaria das decisões de governo, e com quais recursos, que possibilitaria ao presidente organizar o apoio político às suas prioridades no Legislativo (AMORIM NETO; TAFNER, 2002; OLIVIERI, 2011).

A execução dos orçamentos públicos, nesse contexto, refletiria as decisões coletivas tomadas em ambiente de disputa essencialmente política, onde seriam confrontadas as prioridades do presidente com as dos partidos aliados, além daquelas definidas pelo Congresso, expressas pela lei aprovada no seio do parlamento. Para atuar nessas circunstâncias, o presidente criaria estruturas especiais de monitoramento das políticas consideradas prioritárias na agenda presidencial. Esse monitoramento poderia ser viabilizado tanto por meio de estruturas intensivas de acompanhamento da ação dos agentes ou de procedimentos mais informais e menos coercitivos, nos quais o controle seria exercido somente como reação a críticas ou a escândalos ou denúncias de corrupção, exemplificado

---

<sup>21</sup> Com base nos argumentos desenvolvidos na subseção 2.2.1 deste trabalho.

pelo conceito de alarme de incêndio, de Amorim Neto e Tafner (2002), utilizado nesse sentido por Silva (2014).

Desse modo, os programas e ações considerados prioritários ficariam sujeitos a monitoramento centralizado, isso é, seriam acompanhados de forma detalhada e sistêmica, geralmente por órgãos vinculados à presidência, com a finalidade de assegurar os resultados esperados. Haveria, portanto, coordenação centralizada por parte da presidência de uma ‘carteira’ de programas e projetos selecionados, ainda que a execução ocorresse por meio de ministérios comandados pela base aliada (LAMEIRÃO, 2013; MACÁRIO, 2013; SILVA, 2014). Esse monitoramento poderia garantir fluxos de recursos necessários à execução, por exemplo, ou contar com o apoio presidencial para a resolução de impasses durante execução. Nesse caso, o ‘centro de governo’ passaria a dar atenção significativa para o planejamento centralizado das prioridades do governo, com atenção especial para garantir recursos para essas despesas no orçamento e comunicar ao público suas iniciativas (GOOD, 2014). Esse seria, essencialmente, o papel do ‘definidor de prioridades’.

Se, por um lado, os ministérios cujos programas não fossem considerados prioritários para o presidente estariam sujeitos a um tipo de coordenação com baixo controle da delegação, tendo assim maior autonomia na formulação e acompanhamento de suas políticas, por outro lado, estariam mais vulneráveis a contingenciamentos orçamentários e financeiros e contariam com menor apoio presidencial para levar a cabo suas iniciativas, por exemplo. Conseqüentemente, os programas e ações não prioritários estariam mais vulneráveis em termos de garantia dos recursos físicos e financeiros postos à sua disposição, além de se sujeitarem a barganha política na liberação orçamentária em troca de apoio político em torno da agenda presidencial. (MACÁRIO, 2013; SILVA, 2014).

A relação entre programas e ações prioritários e não prioritários poderia ser vista como divisão entre o grupo inicial dos ‘gastadores’ propostos por Wildavsky (1984). Good (2014) avalia que esse racha entre os ‘gastadores’ revelaria as tensões do processo decisório da despesa nos dias atuais, uma vez que o presidente deveria articular interesses na presença de governos multipartidários e de enfrentar estratégias de atuação no processo decisório orçamentário que acirriariam conflitos, como, por exemplo, grande parcela do orçamento público sendo definida em arenas externas, o que reduziria a margem de decisão para as demais despesas<sup>22</sup>. Cabe mencionar que as interações entre ‘gastadores’ e ‘definidores de prioridades’, nesse modelo, estariam relacionadas a disputas por recursos escassos a partir das

---

<sup>22</sup> As estratégias que acirriariam conflitos foram apresentadas na subseção 2.2.2 no Quadro 4: Estratégias do ‘jogo orçamentário’.

instituições orçamentárias disponíveis no âmbito do orçamento público. Ou seja, na arena decisória típica dos orçamentos públicos, onde, segundo Wildavsky (1984), os agentes procurariam desenvolver certo consenso para conseguirem reduzir os conflitos.

As regras que empoderariam os ‘definidores de prioridade’ em relação aos ‘gastadores’, nesse caso, deveriam buscar soluções com a intenção de superar dificuldades em relação (i) à inclusão na agenda orçamentária; (ii) à garantia de fluxos de recursos; ou (iii) às condições de implementação que garantissem coordenação intersetorial e intergovernamental, por exemplo. Ou seja, poderes essenciais para que o orçamento público possa cumprir os seus objetivos de promover a efetiva alocação de recursos e de entregar de forma eficiente bens e serviços públicos.

Para conseguir esses privilégios, ‘definidores de prioridades’ e ‘guardiões’ deveriam prover apoio mútuo para mudar estratégias e alocações anteriores que possam ferir os interesses dos ‘gastadores’. No entanto, uma vez que o processo decisório orçamentário é repetido seguidamente a cada exercício financeiro, o impacto dos privilégios concedidos aos ‘definidores de prioridade’ nas possibilidades deixadas aos ‘gastadores’, após seguidas interações, geraria novos conflitos distributivos quando os ‘gastadores’ tentariam ou mudar esses privilégios ou conseguir compartilhar exceções ou benefícios especiais (GOOD, 2014).

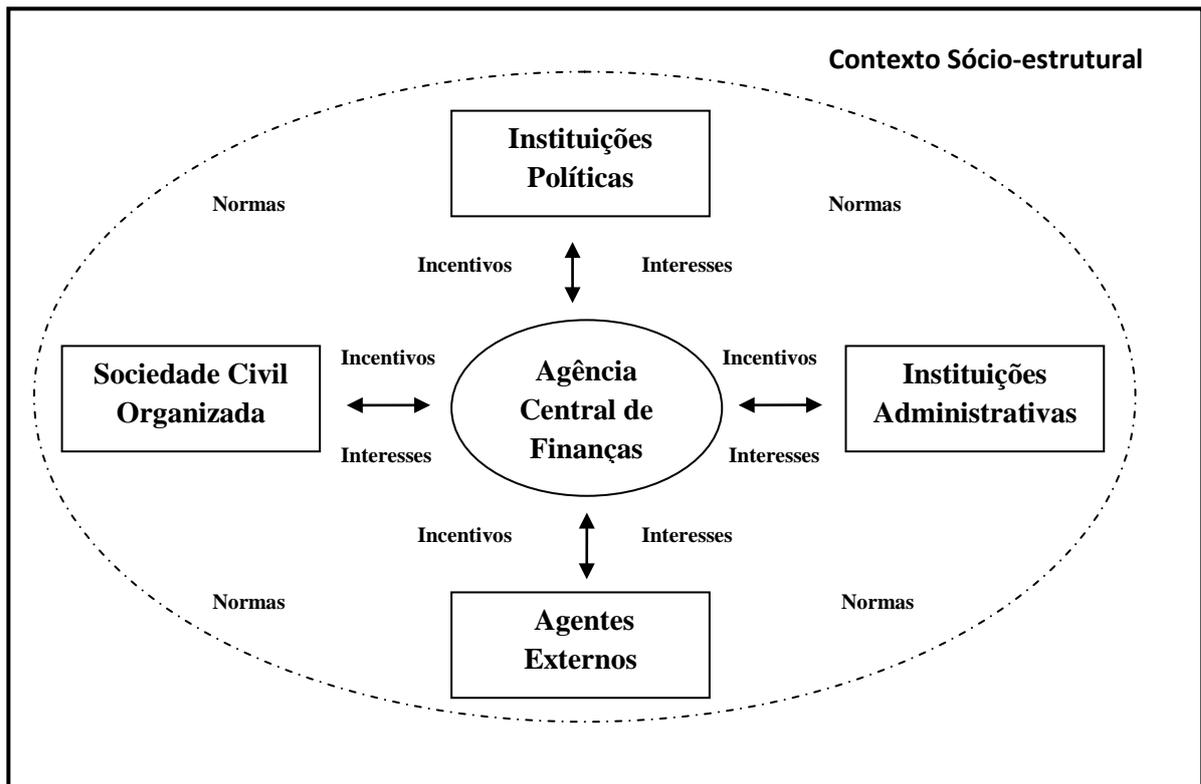
Os estudos que abordam a relação entre os ‘guardiões’, ‘definidores de prioridades’, ‘gastadores’ e ‘controladores externos’ fazem especial destaque ao papel central dos ‘guardiões’ no processo decisório da despesa. Esses estudos, em sua maioria, são patrocinados pelas agências internacionais de ajuda financeira, como o FMI e o Banco Mundial, que veem a figura do ‘guardião’ como central para o funcionamento das instituições orçamentárias (ALLEN; GRIGOLI, 2012; DRESSEL; BRUMBY, 2012; WORLD BANK, 2013).

Sendo assim, as pesquisas têm sido desenvolvidas no sentido de verificar as condições culturais e econômicas dos países que prejudicariam a atuação do ‘guardião’ no objetivo principal de controlar o endividamento público. De certa forma, esse modelo se justificaria também para aqueles que querem estudar o orçamento com a finalidade de reduzir o problema essencial relacionado aos recursos comuns (tragédia dos recursos comuns). Nesse caso, o controle sobre os recursos faria dos órgãos centrais de finanças instituições poderosas (HALLERBERG et al., 2007; VON HAGEN, 2002; 2005).

Segundo esse modelo, para proporcionar certa estabilidade às relações entre os participantes do processo decisório da despesa, os ‘guardiões’ deveriam ter suas posições fortalecidas para evitarem a ação oportunista dos ‘definidores de prioridade’ e dos

‘gastadores’, que têm por objetivo final aumentar as despesas sob sua responsabilidade. Além disso, seria necessário estimular a ação dos ‘controladores externos’ por meio do aumento da transparência e da *accountability*. Para a análise das possibilidades de fortalecer as posições dos ‘guardiões’, Dressel e Brumby (2012) destacaram as inter-relações com os demais participantes segundo o modelo de análise apresentado na Figura 2 a seguir.

**Figura 2: A economia política do ambiente da Agência Central de Finanças (ACF)**



Fonte: Dressel e Brumby (2012, p. 13, tradução própria).

Ao indicar as agências centrais de finanças no centro do modelo apresentado na Figura 2 acima, os autores procuraram examinar relações institucionais com os demais participantes do processo decisório no âmbito das finanças públicas e identificar *stakeholders* críticos com a finalidade de evidenciar questões centrais em cada dessas relações. Uma vez que essas relações seriam intermediadas por interesses e incentivos em ambiente dominado por regras e inserido em determinado contexto sócio-estrutural, o modelo de Dressel e Brumby (2012), sob a perspectiva da economia política, analisa as relações do tipo agente-principal e procura identificar caminhos para proporcionar *accountability* dos gastos públicos.

Com a análise particular dessas relações institucionais, os autores buscaram indicar ações específicas que pudessem favorecer a atuação do ‘guardião’, representado pela agência central de finanças de cada país. Colocando as ACF no centro do modelo, esses autores se

dispuseram a identificar fraquezas nas relações com os demais participantes do processo decisório com a finalidade de propor iniciativas que pudessem favorecer a atuação efetiva do ‘guardião’ e assim evitar gastos excessivos (DRESSEL; BRUMBY, 2012).

Embora ainda se situem no núcleo do processo decisório da despesa, o ambiente em que os ‘guardiões’ operam teria mudado nos últimos 30 anos. Isso porque as demandas de gastos do governo teriam crescido e, principalmente, a natureza das despesas teria mudado em direção à imposição de despesas obrigatórias, ou de direitos contra o orçamento, e de despesas fiscais. Nesse caso, a ação dos ‘guardiões’ demandaria mais controle sobre elementos muitas vezes fora do escopo de sua atuação, o que potencialmente enfraqueceria seu raio de influência (WANNA; JENSEN, DE VRIES, 2003).

Além disso, pesariam sobre os ‘guardiões’ a entrada de novos temas na agenda, isto é, as escolhas das preferências sobre determinada prioridade mudariam estruturas anteriores e proporcionariam novos recursos de poder. Estar no centro em um momento, portanto, não é garantia de permanência, exceto se o tema contar com apoio externo da classe política, da sociedade ou de grupos de interesse, por exemplo. Ademais, priorizar a agenda não é suficiente, pois é na implementação da política que se mede a força de cada um desses atores, uma vez que somente nesse momento, efetivamente, é que os diferentes atores disputam entre si recursos e capacidades. Portanto, o estudo das relações de poder entre atores caracterizados de acordo com a sua posição institucional, conforme proposto por Wildavsky (1984) e Good (2014), pode lançar luzes sobre os poderes relativos de cada participante do processo decisório da despesa para implementar a respectiva agenda prioritária.

Este capítulo explorou, na forma de referencial teórico, dimensões do conceito de governança aplicadas ao contexto do processo decisório da despesa nos orçamentos públicos. O próximo capítulo apresenta a metodologia utilizada para a consecução dos objetivos desta pesquisa.

### **3 - METODOLOGIA**

Este capítulo apresenta as opções metodológicas e o caminho seguido para a realização da presente pesquisa, cujo objetivo geral é investigar como a governança orçamentária interfere nas relações entre os participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir a respectiva agenda prioritária.

Diante da amplitude das perspectivas de análise que o termo ‘governança’ aplicado ao orçamento público oferece, esta pesquisa pode ser classificada como estudo de caráter exploratório-descritivo. Essa classificação está diretamente ligada ao propósito acadêmico de proporcionar maior compreensão sobre como disputas de poder entre os participantes do processo de decisão sobre a despesa, nos orçamentos do governo federal do Brasil, aparecem refletidas nas regras, formais e informais, que ‘organizam’ essa disputa, bem como nos fluxos financeiros resultantes da aplicação dos recursos disponíveis.

A partir dessa perspectiva para o estudo do orçamento público, buscou-se clarificar conceitos utilizando-se de procedimentos de amostragem flexíveis que privilegiassem o caráter representativo-sistêmico do fenômeno estudado, e, ao mesmo tempo, descrevessem as características desse fenômeno (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013).

O caráter de evidência da pesquisa baseou-se no uso de método qualitativo, pois está apoiado na interpretação dos fenômenos e na atribuição de significados, a partir da relação dinâmica entre o mundo real, o arcabouço teórico e o pesquisador, ou seja, entre o mundo objetivo e a subjetividade de quem o observa (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013).

Além desses elementos introdutórios, este Capítulo descreve as três etapas subsequentes e complementares de desenvolvimento desta pesquisa, assim como retrata os procedimentos utilizados para a coleta e a análise dos dados e das informações que embasaram os resultados obtidos em cada uma dessas etapas.

#### **3.1. PRIMEIRA ETAPA: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Para cumprir o objetivo específico de identificar as dimensões do conceito de governança passíveis de serem aplicadas ao processo decisório da despesa nos orçamentos públicos, foi realizada, na primeira fase da pesquisa, ampla revisão bibliográfica. Nessa revisão, palavras-chave como ‘governança’, ‘governança orçamentária’, ‘orçamento público’,

‘instituições orçamentárias’, e os correspondentes termos em inglês, auxiliaram a busca por estudos teóricos e práticos relevantes para este trabalho, em bases de dados de livros, periódicos e revistas especializadas disponíveis, sobretudo, nas bibliotecas da Universidade de Brasília e do Senado Federal.

O resultado dessa pesquisa foi apresentado na forma de referencial teórico, que indicou o conceito de governança orçamentária como ferramenta analítica válida para se compreender os fatores que organizam (i) a interação entre atores, (ii) a dinâmica dos processos e (iii) as regras, práticas e narrativas envolvidas na tomada e implementação de decisões no âmbito do orçamento público, com vistas a obter capacidade de comando, de coordenação e de implantação.

Com a identificação dessas dimensões do conceito de governança passíveis de serem aplicadas ao processo decisório da despesa nos orçamentos públicos, cumpriu-se o primeiro objetivo específico desta pesquisa. Encerrada essa etapa, partiu-se para a segunda etapa da pesquisa, que teve por finalidade identificar os atores que participam do processo decisório da despesa nos orçamentos públicos e as respectivas agendas prioritárias, a partir de sua posição institucional.

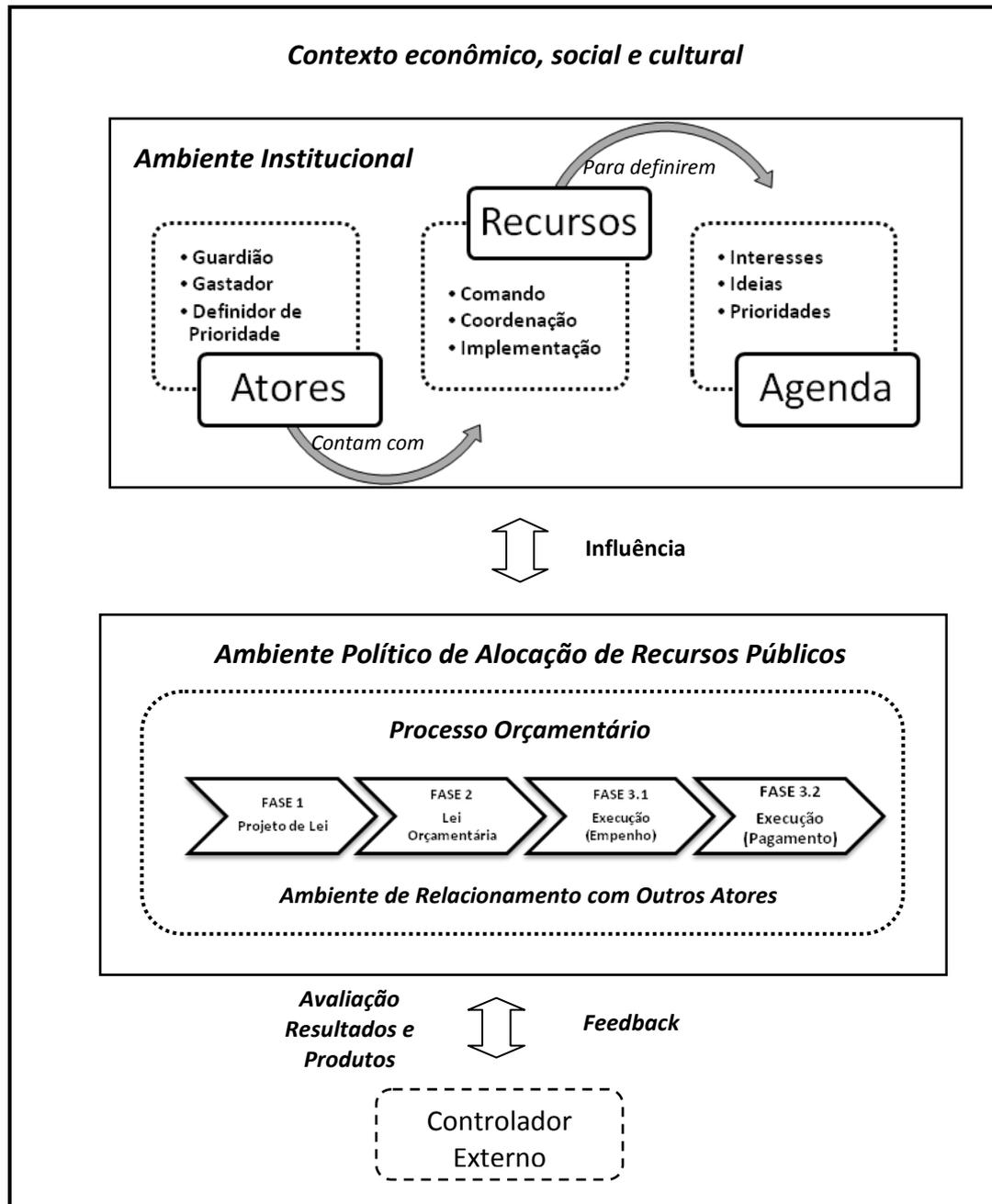
### **3.2. SEGUNDA ETAPA: CONSTRUÇÃO DE MODELO CONCEITUAL DE ANÁLISE**

Para a identificação dos atores participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil e as respectivas agendas prioritárias, a partir de sua posição institucional, e assim cumprir o segundo objetivo específico desta pesquisa, construiu-se modelo conceitual de análise específico para tratar o tema primeiramente sob perspectiva teórica. Cabe destacar que um modelo conceitual tem como função explicitar as principais variáveis que serão estudadas, bem como identificar as supostas relações que se estabeleceriam entre elas (MILES; HUBERMAN, 1984).

Os resultados da primeira etapa da pesquisa, apresentados na forma de referencial teórico, indicaram as dimensões e a definição do termo governança aplicado aos orçamentos públicos, fundamentaram a construção do modelo conceitual de análise e sugeriram as seguintes variáveis para o estudo: (i) contexto econômico, social e estrutural; (ii) ambiente institucional; (iii) ator; (iv) recurso; (v) agenda; (vi) prioridade; (vii) ambiente político de alocação de recursos públicos; (viii) processo orçamentário; (ix) ambiente de relacionamento

com outros atores; (x) avaliação de resultados e de produtos e *feedback*. O modelo conceitual de análise elaborado e utilizado no âmbito desta pesquisa é o apresentado na Figura 3 a seguir.

**Figura 3: Modelo conceitual de governança orçamentária**



Fonte: Elaboração própria.

As definições constitutivas e operacionais das variáveis de estudo propostas pelo modelo conceitual de análise da Figura 3 acima estão descritas no Quadro 5 a seguir. Cabe menção que as definições constitutivas reafirmam as dimensões do conceito de governança orçamentária estudada na primeira fase desta pesquisa. Já as definições operacionais reúnem

elementos para que se possam observar e mensurar essas dimensões (RICHARDSON et al., 2011).

**Quadro 5: Definições constitutivas e operacionais do modelo conceitual proposto**

Variável	Definição Constitutiva	Definição Operacional
Contexto econômico, social e estrutural	Características do ambiente econômico, político e social que influenciam tanto o ambiente institucional quanto o ambiente político de alocação de recursos públicos.	Características observáveis relacionadas à política econômica vigente, como crescimento econômico, metas de inflação, nível de emprego, ou a determinadas demandas sociais, como características das políticas de promoção do bem estar social ou de redução das desigualdades regionais ou de renda, ou às estruturas políticas, como regime de governo, participação dos partidos políticos.
Ambiente institucional	Regras formais e informais.	Parâmetros institucionais que definem as condições de relacionamento dos agentes, ao estipularem as regras para essa interação. Tais parâmetros podem também influenciar a persecução dos fins, abrindo ou fechando portas. Impedimentos ou facilitações institucionais afetam diretamente as preferências e as finalidades dos atores, definindo de antemão a possibilidade de certas agendas serem ou não perseguidas, ou a que custos o serão.
Ator	Agente participante do processo de definição da despesa que se empenha em efetivar determinada agenda prioritária a partir dos recursos institucionais de que dispõe.	Agente participante do processo de definição da despesa, no âmbito do Poder Executivo, classificado como ‘guardião’, ‘gastador’, ‘definidor de prioridade’ ou ‘controlador externo’.
Recursos	Governança orçamentária – capacidade de comando, capacidade de coordenação e capacidade de implantação.	Particularidades com que contam os agentes para a consecução de suas agendas, representadas por instrumentos que definem as preferências e, por conseguinte, a posição relativa dos atores. Exemplos: cargos, dinheiro, prestígio, influência, liderança, aprendizado.
Agenda	Interesses e ideias de que são portadores os agentes. A agenda (i) orienta o que buscar; (ii) estabelece identidade a partir da qual se constrói a ação coletiva (quem busca); (iii) orienta a escolha por certos rumos ou políticas fundamentados em conceitos que operacionalizam o agir humano (como se busca).	São as prioridades de cada agente. Podem estar relacionadas a um dos seguintes objetivos: (i) garantir a disciplina fiscal e o cumprimento de objetivos econômicos; (ii) obter recursos e conformação institucional para articular políticas públicas alinhadas com o projeto político do presidente; (iii) obter recursos e conformação institucional para desenvolver políticas setoriais ou para o projeto político pessoal do ministro ou de partidos políticos aliados; (iv) garantir a provisão de serviços públicos de qualidade, o aumento da performance da ação do Estado, a transparência do gasto público e a <i>accountability</i> fiscal.

Continua....

Continuação.....

<b>Variável</b>	<b>Definição Constitutiva</b>	<b>Definição Operacional</b>
Prioridade	Qualidade daquele que terá preferência, sendo atendido primeiro, com antecedência no tempo ou no lugar.	Objetivos das agendas que contam com condições de preferência no acesso a recursos em relação aos demais objetivos do mesmo agente ou ao relacionamento com o de outros agentes.
Ambiente político de alocação de recursos públicos	Características culturais e sociais do ambiente no qual se dá o processo de decisão da despesa.	Características culturais de atuação dos agentes, levando em consideração que o conhecimento e a vivência das regras do jogo alterariam a maneira como, em diferentes situações ao longo do tempo, os atores decidiriam como lidar com elas.
Processo orçamentário	Processo de definição da despesa pública que envolve as fases de elaboração, aprovação e execução do orçamento.	Processo de definição da despesa representado por quatro diferentes fases: (i) elaboração do projeto de lei; (ii) elaboração da lei; (iii) execução da despesa – empenho; (iv) execução da despesa – pagamento.
Ambiente de Relacionamento com outros atores	Dimensão estratégica do jogo político, onde relações de conflito ou busca de acordos e/ou coalizões variam de acordo com o cálculo da distribuição de recursos entre os atores.	Ambiente onde as estratégias são utilizadas para fortalecer determinado agente ou conjunto de agentes, tendo por consequência a perda de capacidade de comando, de coordenação ou de implantação dos demais agentes participantes do processo decisório orçamentário.
Avaliação de resultados ou de produtos e feedback	Julgamento dos resultados e dos produtos ( <i>outputs</i> ) do relacionamento entre o ambiente institucional e o ambiente político de alocação de recursos com capacidade de alterar esses resultados no futuro ( <i>feedback</i> ).	Documentos e relatórios que apreciam e julgam os resultados dos orçamentos públicos nas diferentes fases do processo decisório da despesa capazes de influenciar a ação governamental no futuro. Podem estar relacionados à participação da mídia especializada, órgãos oficiais de controle, participação do Legislativo por meio de seus membros (CPIs por exemplo), entre outros.

Fonte: Elaboração própria.

Pressupõe-se no modelo conceitual apresentado acima na Figura 3 que as variáveis indicadas e descritas no Quadro 5, anteriormente apresentado, se relacionem segundo o arcabouço teórico do institucionalismo histórico, quanto às noções de agência e de poder apresentadas no Quadro 1 deste trabalho. Ou seja, seguindo aquelas orientações, no modelo conceitual proposto: (i) os atores moldariam seus interesses a partir da repetição de padrões ou de regras de processamento (racionalidade limitada); (ii) o poder dependeria da posição na hierarquia organizacional; (iii) a ação política seria definida como conflitos entre grupos quanto a recursos escassos ou quanto à forma do arcabouço institucional para a resolução de conflitos; (iv) os conflitos entre atores coletivos dotados de interesses objetivos (às vezes modificados por processos de aprendizado e pelo impacto de ideologias) seriam estruturados e

mediados por instituições, mas em última instância, resolvidos pela presença de relações de poder assimétricas; (v) as instituições seriam definidas como construtos normativos, em muitos casos herdados do passado, e seriam compostas por regras e normas formais e informais, por processos de submissão e coerção e por estrutura normativa e ideológica comuns; (vi) as instituições afetariam o equilíbrio de forças entre interesses organizados e, até certo ponto, também as estratégias dos atores; (vii) desse modo, os aspectos reguladores e normativos do arcabouço institucional tanto restringiriam quanto capacitariam os atores coletivos a selecionar estratégias de sucesso ou insucesso; (viii) sendo assim, as instituições seriam formadas em consequência da codificação de compromissos feitos no decorrer da luta e, portanto, seriam modificadas em resposta a conflitos e a eventos externos, como novas tecnologias ou crises econômicas, por exemplo, ou seja, devido a processos contingentes.

Vale relembrar, nesse cenário, o argumento explorado neste estudo de que o processo de definição da despesa nos orçamentos públicos é resultado de trocas intertemporais complexas entre atores políticos e técnicos que participam do processo decisório orçamentário. Isto é, o orçamento apresenta-se como arena política onde atores que possuem valores, preferências e projetos específicos interagem por meio de estratégias que ora reduzem ora acirram o conflito, na disputa de poder por recursos escassos.

Sendo assim, as relações sugeridas entre os diferentes atores leva em consideração, ainda, o contexto em que as decisões são tomadas. Quanto a esse aspecto, o modelo conceitual proposto considera a influência de pelo menos quatro ambientes interligados: (i) o contexto econômico, social e estrutural; (ii) o ambiente institucional, composto de regras formais e informais; (iii) o ambiente político de alocação de recursos; e (iv) o ambiente de relacionamento com outros atores. Esses ambientes estariam ‘materializados’ no processo decisório da despesa por meio das regras formais e informais conhecidas e internalizadas.

No ambiente denominado ‘institucional’, os agentes, influenciados pelas condições ditadas pelo contexto econômico, social e estrutural e por sua posição institucional (‘guardião’, ‘gastador’ ou ‘definidor de prioridade’), definem a respectiva agenda de prioridade, levando em consideração os recursos de governança orçamentária de que dispõem, ou seja, a respectiva capacidade de comando, de coordenação e de implementação.

Porém, é no seio do ‘ambiente político de alocação de recursos públicos’ que se define a despesa pública nas diferentes fases do processo orçamentário (elaboração e execução). Durante essas fases de alocação, intermediárias e finais, os atores são confrontados quanto à sua capacidade de instituir agendas prioritárias específicas (‘ambiente de

relacionamento com outros atores’). O resultado dessa interação determinará ‘ganhadores’ e ‘perdedores’, ou seja, aqueles que, na interação com os demais, conseguirão cumprir seus objetivos prioritários. O resultado, no entanto, deve ser observado em cada momento, uma vez que, supostamente, eles podem se alterar de uma fase para outra dependendo da capacidade de ação de cada ator em cada etapa do processo.

Por último, a atuação dos ‘controladores externos’ nesse modelo tem o papel de corrigir excessos e impor sanções àqueles que exercerem suas atividades: (i) em desacordo com os preceitos legais vigentes; (ii) com danos para o Erário; ou (iii) com interesses conflitantes aos de parcela organizada da sociedade. Cabe destacar que esses agentes externos tanto influenciam como são influenciados pelo ‘contexto econômico, social e cultural’ em que sua ação se desenvolve. Dessa forma, o grau de efetividade de suas recomendações estará diretamente ligado ao estágio de desenvolvimento desse contexto específico.

As relações propostas no modelo conceitual (Figura 3 deste trabalho) e as definições constitutivas e operacionais (Quadro 5 deste trabalho) embasaram a identificação de características teóricas dos participantes do processo decisório da despesa no âmbito dos orçamentos públicos, a partir de sua posição institucional, relacionadas: (i) à sua definição; (ii) à respectiva agenda prioritária; (iii) à capacidade de comando; (iv) à capacidade de coordenação; e (v) à capacidade de implementação. O resultado desta segunda etapa será apresentado no Capítulo 4 deste estudo, que trata dos resultados alcançados.

Com a identificação das características teóricas dos participantes do processo decisório da despesa, encerrou-se a segunda etapa deste estudo. Porém, para cumprir integralmente o segundo objetivo específico desta pesquisa, ainda seria necessário reconhecer esses atores teóricos e as respectivas agendas prioritárias no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal do Brasil. O estudo prosseguiu então, agora em sua terceira etapa.

### **3.3. TERCEIRA ETAPA: ANÁLISE DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA**

Os resultados alcançados nas duas etapas anteriores desta pesquisa fundamentaram a metodologia utilizada nesta terceira etapa do estudo, que teve por finalidade cumprir os seguintes objetivos de pesquisa: objetivo (ii) identificar os atores participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil e as respectivas agendas prioritárias, a partir de sua posição institucional; objetivo (iii) investigar como a governança

orçamentária fortalece determinado participante, na sua relação com os demais, no processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir sua agenda prioritária; e objetivo (iv) investigar como a governança orçamentária enfraquece determinado participante, na sua relação com os demais, no processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir sua agenda prioritária.

O plano de pesquisa escolhido nesta etapa pode ser considerado de corte transversal que se aproxima do longitudinal (RICHARDSON et al., 2011), uma vez que se procurou estudar o processo decisório do orçamento público do governo federal do Brasil nos dias de hoje, mas levando em consideração as mudanças ocorridas durante o tempo de maturação de regras e de procedimentos que sustentam a tomada de decisão atualmente.

Essa escolha baseia-se no arcabouço teórico do institucionalismo histórico que vê as instituições como construtos normativos em muitos casos herdados do passado. Sob essa perspectiva, para se entender o contexto atual seria necessário compreender como a mediação institucional de contendas de poder deixou sua própria marca ao longo do tempo (TORFING, 2001). Nessa linha, a ‘dependência da trajetória’ traria a ideia de que para aonde vamos não depende apenas de onde estamos agora, mas também de onde viemos, reforçada pelo entendimento de que feitas as escolhas, elas criariam mecanismos que operariam para sustentá-las ao longo do tempo – mecanismos *self-reinforcement* (JONES; ZALÁNYI; ÉRDI, 2014; WILDAVSKY, 1984). Sob essa perspectiva, as instituições seriam modificadas em resposta a eventos externos ou devido a processos contingentes. Esses eventos e processos são considerados ‘momentos críticos’, ou seja, circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras num caminho que molda as escolhas por anos.

Tendo em vista esses argumentos e utilizando como técnica de pesquisa a análise de conteúdo de documentos relacionados ao processo orçamentário em âmbito federal, como ponto de partida para o estudo foram escolhidos dois marcos institucionais de relevância para o quadro analítico proposto: a LRF e a instituição de novo modelo orçamentário centrado em programas, a partir do PPA 2000/2003 e da LDO do exercício de 2000.

O espaço temporal da investigação concentrou-se nos processos orçamentários do período de 2000 até 2014 (último exercício financeiro fechado). Ou seja, a análise tomou os exercícios financeiros de 2000 e 2014, respectivamente, como ano inicial e final do estudo, com a finalidade de investigar as mudanças institucionais ocorridas ao longo desse período

que, em alguma medida, possam ter favorecido ou prejudicado a atuação de determinado ator na consecução de sua agenda de prioridades, a partir de sua posição institucional.

Serviram como fonte de dados documentos oficiais relacionados à elaboração e à execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como notas técnicas e explicativas emitidas pelos agentes que participaram direta ou indiretamente do processo decisório de formação e execução dos orçamentos do governo federal, a partir dos mandamentos constantes das leis de diretrizes orçamentárias do período indicado.

Cabe destacar que para o estudo de governança orçamentária proposto neste trabalho, a LDO apresentou-se como documento-chave para se identificar atores, agenda prioritária e regras procedimentais de interação entre esses atores. A coleta de dados concentrou-se então nos dispositivos dessa lei relacionados à fixação e à verificação do cumprimento das metas fiscais no período de 2000 a 2014, bem como nos mandamentos relativos à estrutura de fixação e execução da despesa no orçamento por meio de programas.

Documentos oficiais constantes dos sítios na Internet da Secretaria do Tesouro Nacional, da Secretaria de Orçamento Federal, da Comissão Mista de Orçamentos (CMO), do Senado Federal (SF) e da Câmara dos Deputados (CD) quanto à elaboração e execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal também foram acessados. Aqueles que serviram de base para estudos específicos foram indicados ao longo do capítulo 4 que trata da análise dos resultados da pesquisa.

A coleta de dados foi realizada em etapas simultâneas e complementares que combinaram exame amplo de documentos relativos à lei de diretrizes orçamentárias, durante as fases de elaboração e aprovação dessa lei, com a extração de dados orçamentários suplementares, conjugando, desse modo, elementos institucionais, representados por regras formais e informais que organizam a tomada de decisão, com os resultados apresentados pelos números do orçamento.

Esse trabalho de coleta simultânea esteve pautado na ideia de que os resultados do processo orçamentário, nas suas diferentes fases – elaboração, aprovação e execução –, poderiam ser analisados como medidas visíveis do peso da influência dos diferentes atores que participaram do processo decisório (GOOD, 2014), isto é, daqueles que tiveram o poder de controlar as decisões finais (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004). Assim, as diferentes classificações orçamentárias foram utilizadas como fonte de informação a respeito do poder de agenda dos atores participantes do processo decisório.

As classificações orçamentárias podem refletir esse poder, pois é por meio delas que é possível ‘enxergar’ o que está por trás dos números. Um número absoluto no orçamento não diz muita coisa sobre as possibilidades de gastos. A título de ilustração, se for dito que a redução de um ano para o outro no orçamento foi de R\$ 10 milhões, em seguida várias perguntas deverão ser feitas para se identificar quem perdeu esse dinheiro e quanto esse valor representa em relação a alguma métrica possível, como o executado em anos anteriores, o total disponível para gasto, citando apenas algumas delas. É necessário, portanto, ‘qualificar’ o número indicado. Essa qualificação é realizada por meio das classificações orçamentárias, que demonstram, entre outras informações, a unidade orçamentária responsável pelo gasto, a ação governamental que será desenvolvida, onde o gasto será efetuado e se a despesa será com investimentos ou pagamento de pessoal, por exemplo.

Para identificar atores e prioridades, foram escolhidos classificadores específicos utilizados para indicar: (i) os órgãos e as unidades orçamentárias responsáveis pelo gasto no âmbito do Poder Executivo; (ii) as despesas sob a ótica do resultado primário (primária obrigatória, primária discricionária ou primária discricionária do PAC); a modalidade de aplicação (União, estados, municípios, entidades privadas); o grupo de despesa (pessoal e encargos sociais, investimentos ou despesas de custeio); o programa e a ação orçamentários.

De maneira a harmonizar a coleta de dados e, desse modo, manter a comparabilidade entre os exercícios financeiros, as classificações indicadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 e utilizadas no exercício financeiro de 2014 serviram como base para a análise. Isso porque, durante o período estudado, houve alterações de códigos e descritores das classificações utilizadas. Com a finalidade então de possibilitar a avaliação histórica, foi necessário harmonizar os dados a partir de um critério único.

Esse esforço não foi realizado em relação aos programas e ações constantes dos orçamentos estudados, uma vez que se verificou que a variação entre nomes e codificações foi intensa e não há registros suficientes para que se possa agregar ou desagregar programações a partir das classificações do exercício de 2014. Essa dificuldade, no entanto, não trouxe prejuízos ao estudo, uma vez que não era objetivo do trabalho fazer análise da composição específica de um programa, mas observar a inter-relação entre eles demonstrada na capacidade de comando, coordenação e implementação dos diferentes atores responsáveis por essas programações.

Os dados da elaboração e execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal foram coletados por meio do Sistema SIGA Brasil, do Senado Federal, que

possibilita consultar os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), bem como de outros sistemas utilizados para a apreciação do projeto de lei orçamentária no âmbito do Congresso Nacional. No entanto, na ausência de informações suficientes nessas bases de dados, foram utilizados em complemento documentos oficiais publicados na imprensa oficial.

Os resultados desta etapa da pesquisa foram apresentados e discutidos no Capítulo 4 a seguir. Optou-se por demonstrá-los e analisá-los sob a perspectiva dos atores participantes do processo decisório da despesa, levando em consideração a sua posição institucional como ‘guardião’, ‘gastador’, ‘definidor de prioridades’ e ‘controlador externo’.

Para o exame dos diferentes atores e prioridades a partir das LDO do período estudado, serviram de base para a análise os elementos teóricos relacionados à: (i) definição dos atores participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos; (ii) respectiva agenda prioritária, com base na posição institucional; (iii) capacidade de comando; (iv) capacidade de coordenação; e (v) capacidade de implementação. Esses elementos proporcionaram fundamento teórico para identificar as dimensões do conceito de governança orçamentária no contexto do processo decisório da despesa nos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal do Brasil.

Cabe destacar que, embora se tenha indicado especificamente diferentes etapas para a realização deste estudo, os dados e as informações apresentados a seguir são fruto do conhecimento adquirido a partir da combinação dos resultados encontrados nas três etapas subsequentes e complementares desta pesquisa.

## 4 - RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta e discute os resultados obtidos nesta pesquisa. Para demonstrar como a governança orçamentária fortalece ou enfraquece determinado participante, na sua relação com os demais, no processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir sua agenda prioritária, inicia-se a análise e discussão pelos poderes do ‘guardião’. Esse ator<sup>23</sup> participante do processo decisório orçamentário é apresentado na Seção 4.1, que indica os órgãos do governo federal do Brasil incumbidos dessa tarefa, suas agendas prioritárias e os recursos de que dispõem para realizá-la.

Em seguida, a Seção 4.2 trata dos ‘gastadores’ e das evidências colhidas sobre os órgãos do governo federal com essas características, suas agendas prioritárias e as estratégias utilizadas por eles para ‘conviver’ com o ‘guardião’ ou para ‘fugir’ do seu controle.

Na Seção 4.3, procura-se descrever os achados da pesquisa relativos aos ‘definidores de prioridades’, evidenciando suas características, seus representantes, suas agendas prioritárias e os privilégios de que dispõem para disputar recursos com os demais participantes do processo decisório da despesa.

Por último, a Seção 4.4 retrata o ‘controlador externo’ e descreve o seu papel como avaliador da participação dos atores no processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, ao levar em consideração o interesse público.

### 4.1. OS PODERES DO GUARDIÃO

O guardião é o ator participante do processo decisório da despesa que tem como função clássica a gerência das atividades do centro de governo relacionadas: (i) ao controle agregado da despesa pública com vistas à sustentabilidade intertemporal da dívida pública; e

---

<sup>23</sup> Segundo o modelo conceitual de análise proposto para este estudo, a variável ‘ator’ corresponde ao agente do Poder Executivo participante do processo de definição da despesa, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, que se empenha em efetivar determinada agenda prioritária, a partir dos recursos institucionais de que dispõe. Em termos teóricos, os participantes do processo decisório da despesa foram classificados como ‘guardião’, ‘gastador’, ‘definidor de prioridades’ ou ‘controlador externo’. As relações propostas no modelo conceitual (Figura 3 deste trabalho) e as definições constitutivas e operacionais (Quadro 5 deste trabalho) embasaram a identificação de características dos participantes do processo decisório da despesa no âmbito dos orçamentos públicos, a partir de sua posição institucional, relacionadas: (i) à sua definição; (ii) à respectiva agenda prioritária; (iii) à capacidade de comando; (iv) à capacidade de coordenação; e (v) à capacidade de implementação. Os resultados apresentados neste capítulo quanto a esses aspectos são produto da metodologia empregada na segunda etapa desta pesquisa.

(ii) à promoção de efetiva alocação de recursos públicos (GOOD, 2014; WILDAVSKY, 1984).

Essas tarefas, na maioria dos países, são desenvolvidas pelas agências centrais de finanças. As ACF não se referem a uma única organização ou entidade de governo, mas a um grupo de ministérios e agências do qual o Ministério das Finanças é geralmente o mais proeminente, com responsabilidade coletiva para a concepção e execução de variadas funções financeiras e fiscais de um país (ALLEN; GRIGOLI, 2012).

A capacidade de comando do ‘guardião’, no âmbito do orçamento público, se expressa principalmente no poder de agenda do Ministro das Finanças para ordenar prioridades e definir estratégias de atuação relacionadas ao controle agregado da receita e da despesa, com vistas a cumprir as metas de endividamento fixadas. Esse poder de agenda se traduz, por exemplo, na capacidade de (i) impor limites gerais; (ii) bloquear a utilização de fundos extraorçamentários; (iii) impedir decisões fora do orçamento, a exemplo da criação de novas leis que concedam direitos ou que gerem obrigações sem a fixação, *a priori*, de limites para o seu atendimento; e (iv) controlar despesas obrigatórias, como pessoal e encargos sociais e serviços da dívida pública (VON HAGEN, 2002).

Já para ter capacidade de coordenação, o ‘guardião’ deve contar com a prerrogativa de tomar decisões relativamente autônomas em relação aos demais atores. Essa prerrogativa pode ser evidenciada: (i) pela presença de estrutura de negociação com os demais ministérios que favoreça o Ministro das Finanças; (ii) pelo escopo de regras orçamentárias que permitam a imposição de limites para o gasto em geral ou para despesas específicas; e (iii) pela adoção de processo decisório hierárquico (ALESINA; PEROTTI, 1996;1999; SCHICK 2013).

A capacidade de implementação do ‘guardião’, por sua vez, é demonstrada (i) pela autoridade do Ministro das Finanças para bloquear gastos; (ii) pela existência de limites de caixa; (iii) pela flexibilidade dada ao Ministro das Finanças para alterar a lei aprovada; (iv) pela existência de barreiras institucionais para mudanças nas leis do orçamento durante a fase de execução do orçamento; e (v) pelo rigor dos regulamentos *carry-over*, por exemplo (VON HAGEN, 2002).

Pelas características da agenda prioritária do ‘guardião’, é essencial o apoio político para garantir o alcance de seus objetivos. Quanto a esse aspecto, Alston et al. (2006) avaliam que no Brasil o Presidente da República teria incentivo para manter o gasto público sob controle, dentro de um intervalo definido em comparação com o PIB, uma vez que desequilíbrios orçamentários graves poderiam levar a sanções monetárias e fiscais sérias

impostas pelo mercado de capitais internacional. Além disso, na sua relação com o eleitorado, o presidente dependeria da percepção dos cidadãos quanto ao cumprimento dos objetivos econômicos correspondentes ao crescimento, à estabilidade e à redução da pobreza (ALSTON et al., 2006). Loureiro e Abrúcio (1999) complementam essa avaliação ao associarem o apoio político dado pelo Legislativo ao presidente ao êxito de sua atuação na esfera econômica (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999).

Cabe destacar, no entanto, que para se medir ‘o êxito da atuação do presidente na esfera econômica’, tanto o horizonte temporal de suas prioridades quanto a sua percepção sobre o desenho da política econômica a ser adotada devem ser levados em consideração. Sob essa perspectiva, nos anos de 1990, a centralidade do Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, na condução da política econômica e, mais especificamente, da política fiscal, deveu-se principalmente ao apoio firme e contínuo do presidente aos responsáveis pela condução da política econômica, diante do relativo sucesso do Plano Real implantado em 1994 (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999). Vale lembrar que nessa época o controle do gasto público ainda não era disciplinado pela LRF.

Algumas particularidades da atuação do Ministério da Fazenda no papel de ‘guardião’ podem ser destacadas a partir dos achados da pesquisa realizada por Loureiro e Abrúcio (1999) sobre as funções desse Ministério no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso – 1995-1998 (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999). Conforme esse estudo: (i) o Ministério da Fazenda teria realizado suas atividades em contexto marcado por escassez de recursos e necessidade constante de controlar as contas públicas, o que teria favorecido o predomínio de políticas de *input* definidas pela Fazenda sobre a lógica do *output*, predominante nos demais ministérios; (ii) a importância do plano de estabilização para o sucesso político do Presidente; (iii) os laços de confiança estabelecidos entre o Presidente e a cúpula do MF, que teriam se originado durante a gestão de Fernando Henrique no Ministério da Fazenda no governo Itamar; e (iv) a importância estratégica do Ministério da Fazenda como controlador dos outros órgãos cuja distribuição de poder teria ocorrido com o objetivo de garantir maioria parlamentar no Congresso Nacional (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999, p.85).

Com base nessa avaliação sobre o papel do Ministério da Fazenda durante primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo menos dois aspectos identificados na literatura a respeito do papel do ‘guardião’ podem ser destacados para os fins desta pesquisa.

O primeiro aspecto refere-se ao fato de que a escassez de recursos estaria sendo administrada por um órgão central. Ou seja, a capacidade de comando do Ministério da Fazenda derivaria, principalmente, do poder a ele delegado pelo presidente de controlar a liberação dos recursos financeiros para o financiamento das ações governamentais previstas no orçamento<sup>24</sup>. As instituições orçamentárias presentes no processo decisório da despesa, nesse caso, girariam em torno de dar garantias para que as ações do Ministério da Fazenda, quanto ao controle do fluxo financeiro da execução das despesas previstas no orçamento, pudessem ocorrer de maneira efetiva.

Pode-se inferir, com base na pesquisa desses autores, que a prioridade atribuída ao ‘guardião’, quanto ao controle agregado da despesa pública com vistas à sustentabilidade intertemporal da dívida pública, esteve no centro das decisões alocativas dos orçamentos do governo federal nos orçamentos de 1995 a 1999. Além disso, as faculdades preferenciais de atuação do ‘guardião’ no contexto orçamentário estariam ligadas, sobretudo, aos interesses políticos do presidente, e não à existência de regras restritivas, uma vez que o País ainda não contava com modelo de metas fiscais delineado na LRF, que somente entrou em vigor no ano 2000.

O segundo aspecto, que deriva diretamente do controle centralizado do fluxo financeiro pela STN, seria a capacidade do presidente de controlar, por intermédio do Ministério da Fazenda, a delegação de funções administrativas a agentes políticos que faziam parte da base de sustentação do governo no Congresso Nacional, no sistema de presidencialismo de coalizão. Nesse caso, Loureiro e Abrúcio (1999) ressaltam o papel das instituições orçamentárias desenhadas com a finalidade de *empoderar* o Ministério da Fazenda.

Segundo esses autores, o poder formal mais importante do Ministério da Fazenda seria o de liberar e contingenciar recursos por intermédio da STN. Com esse poder, ele sairia fortalecido ao obter autonomia em relação aos demais, ganhando status de ministério diferenciado e se tornaria órgão crucial para o presidente controlar a delegação de funções nos

---

<sup>24</sup> Cabe destacar que a sistemática de controle centralizado por delegação a um órgão central de finanças é vista pela literatura como um dos fatores de sucesso para que se controle o endividamento público em governos onde o Poder Executivo é figura central e a dispersão ideológica do governo é nula ou suficientemente pequena, isto é, em países que têm tipicamente governos de partido único (HALLERBERG et al., 2009; VON HAGEN, 2002). Quanto a esse aspecto, vale menção, que o presidencialismo multipartidário no Brasil estaria desafiando algumas previsões feitas por boa parte da teoria política sobre esse tipo de sistema, pois, embora apresente características que, combinadas, poderiam ser desastrosas para o funcionamento e manutenção da democracia, como presidencialismo com presidente constitucionalmente forte, multipartidarismo, fragmentação política, federalismo e polarização ideológica, entre outras, tem apresentado resultados econômicos, sociais e políticos relevantes com algum crescimento e estabilidade, e, sobretudo, continuidade e estabilidade no jogo democrático (PEREIRA, BERTHOLINI, 2015, p.2-3).

outros ministérios. Ainda na avaliação desses autores, a barganha política necessária para conquistar maioria no Congresso Nacional teria então um contrapeso expresso no poder do presidente de manipular o orçamento por meio do Ministério da Fazenda (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999, pag. 84).

Levando em consideração a perspectiva política desenhada por Loureiro e Abrúcio (1999), as instituições orçamentárias, ou seja, as regras formais e informais que modelam o processo decisório no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, deveriam ‘trabalhar’ em pelo menos dois sentidos: no primeiro, garantir o controle agregado da despesa no nível desejado pelo Presidente da República ou pelo centro de governo; no segundo, direcionar, o quanto possível, fluxo de recursos para órgãos, programas ou ações governamentais de interesse do presidente ou do centro de governo. Com isso, nova agenda prioritária foi incluída às funções clássicas de ‘guardião’ das finanças públicas ou do endividamento público, qual seja, direcionar recursos para as prioridades de gastos do centro de governo.

De certa forma, as regras da LRF a partir do ano 2000 reforçaram os poderes do ‘guardião’ relacionados ao controle agregado da despesa pública com vistas à sustentabilidade intertemporal da dívida pública e, indiretamente, fizeram com que as instituições orçamentárias existentes até então fossem reorganizadas de modo a propiciar processo decisório discricionário de direcionamento do fluxo financeiro segundo os interesses políticos do presidente. No entanto, talvez esse resultado não estivesse presente na intenção inicial dos legisladores, mas teria sido fruto de regras informais e da interpretação política dos seus mandamentos.

As leis de diretrizes orçamentárias do período de 2000 até 2014 tiveram papel central na definição de estratégias de ação com a finalidade de regular o processo centralizado de fluxo financeiro sob responsabilidade da STN. Vale menção o fato de que foi na LDO para 2000 que pela primeira vez constou dispositivo fixando meta de superávit primário a ser alcançada conjuntamente pelos orçamentos fiscal, da seguridade social e das empresas estatais, correspondente a 1,8% do PIB de 2000, sendo definida posteriormente em termos monetários, no valor global de R\$ 30,5 bilhões. Em complemento, a LDO para 2000 também delegou ao Executivo o controle do nível de despesa com vistas ao alcance das metas fixadas (BRASIL, Lei nº 9.811, 1999, art. 18).

A fixação dessas metas na LDO ocorreu antes mesmo da aprovação da LRF. Esse fato deveu-se, principalmente, a exigências do novo acordo de ajuda financeira firmado entre

o Brasil e o FMI em novembro de 1998, que teriam legitimado o projeto de construção de novo regime fiscal para o País (LOPREATO, 2015). Isto é, as imposições externas, em contexto de economia globalizada, bem como a conjuntura econômica interna da época teriam colocado o controle rígido de despesas orçamentárias na agenda de prioridades do Presidente da República, angariando, assim, o apoio político necessário para o seu pleno funcionamento.

Pode-se considerar que esse movimento seguiu os contornos do modelo conceitual proposto para este estudo, isso porque, estando inseridos no contexto econômico, social e cultural do país, tanto o ambiente institucional quanto o ambiente político de alocação de recursos públicos sofreriam influências diretas desses contextos. Nesse caso, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), instituído no final de 1998, ao adotar o regime de regras fiscais e o princípio de solvência da dívida pública, teria consolidado a política fiscal no exercício do papel de guardião da estabilidade das variáveis macroeconômicas, fato necessário ao projeto de integração do Brasil à economia globalizada (LOPREATO, 2015, p. 12).

Com a entrada em vigor da LRF no ano 2000, tanto os dispositivos relacionados à fixação das metas fiscais quanto ao seu acompanhamento deveriam constar das leis de diretrizes orçamentárias. A partir de então, somadas às suas funções constitucionais de organização dos orçamentos e definição de prioridades e metas para a administração pública, as LDOs para cada exercício teriam entre outras funções: (i) dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, a, da LRF); (ii) dispor sobre critérios e forma de limitação de empenho (art. 4º, I, b, da LRF); (iii) definir o montante da reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes ou de eventos fiscais imprevistos e as possibilidade de sua utilização (art. 5º, III, da LRF); (iv) dispor sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º, *caput*, da LRF); e (vi) ressaltar despesas da limitação de empenho (art. 9º, § 2º, da LRF).

Com a delegação para a LDO do disciplinamento do controle da despesa orçamentária durante a sua execução, essas regras formais passaram a expressar relações de poder entre o ‘guardião’, o ‘definidor de prioridades’ e o ‘gastador’, no âmbito do orçamento público. No período estudado, foi possível verificar como os diferentes atores foram modelando os seus espaços e estabelecendo, ao longo do tempo, certa rotina e consenso sobre como se ajustar aos limites impostos pela restrição orçamentária rígida. Esse movimento contínuo de adequação é possível porque a LDO tem validade restrita ao exercício financeiro a que se refere. Caso uma demanda não tenha sido atendida em determinado ano, ela pode ser tentada novamente, ou até mesmo, testada em algum exercício e posteriormente abandonada.

Pode-se sugerir, assim, que ao longo do tempo os órgãos desenvolveram estratégias próprias para atuar nesse ambiente.

No entanto, seguindo ainda o modelo conceitual proposto para este estudo, nota-se que as mudanças ocorridas durante o período estudado ocorreram de forma incremental, ou seja, não tiveram por objetivo desfazer o modelo central de controle agregado hierárquico nas mãos do Chefe do Executivo, representado pelas decisões emanadas pelos órgãos centrais de planejamento e finanças, notadamente a SOF e a STN. O Congresso Nacional também colaborou com esse modelo, ao manter na LDO dispositivos que conferiam ao Poder Executivo liberdade para a gerência da lei orçamentária aprovada segundo as prioridades do Presidente da República, além de não opor resistência às solicitações do Executivo de alterações de seus regramentos durante a sua vigência.

Com isso, o modelo existente desde 1995, quanto ao controle do fluxo de caixa das despesas aprovadas no orçamento, foi apenas se adaptando às conjunturas políticas e econômicas de cada ano, seguindo o modelo teórico de ‘dependência de trajetória’ proposto para esta pesquisa. Ou seja, o ciclo de retroalimentação de posições estabelecidas foi se fortalecendo ao longo do tempo e não houve interesse em alterar o modelo vigente. Mudanças, nesse caso, somente ocorreriam como resposta a eventos políticos e econômicos contingentes.

Alguns elementos demonstram a centralidade do Ministério da Fazenda durante todo o período estudado. Como já destacado anteriormente, seu poder estaria relacionado principalmente à possibilidade de esse órgão impor limites gerais de despesas e de controlar o fluxo de caixa por meio de processo decisório centralizado e hierárquico. Os instrumentos de gestão instituídos pela LRF, principalmente quanto à amplitude para a revisão dos limites bimestrais de empenho e pagamento, conferiram ao MF capacidades de comando, coordenação e implementação efetivas para garantir o cumprimento das metas de resultados fiscais fixadas na LDO.

De acordo com a LRF (art. 9º), se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado fixadas, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e movimentação financeira do orçamento aprovado, segundo critérios fixados pela LDO. Não serão objeto de limitação, no entanto, as despesas que representem obrigações constitucionais e legais do ente e as ressalvadas pela LDO.

A LDO para 2014 (BRASIL, Lei nº 12.919, de 24/12/2013, art. 51), ao definir os critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira do orçamento, delegou ao Poder Executivo a tarefa de apurar o montante necessário e de informa-lo a cada órgão orçamentário. Cabe destacar que essa delegação está prevista desde a LDO para 2000. Por meio das regras contidas no art. 51 da LDO para 2014, pode-se estimar a amplitude do poder dos órgãos centrais de finanças, notadamente dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, quanto à imposição de limites de empenho e movimentação financeira na execução das leis orçamentárias aprovadas.

Em primeiro lugar, a delegação da LDO para 2014 foi para que o Poder Executivo calculasse o montante necessário. Em segundo lugar, uma vez que o Congresso Nacional solicita informações a respeito (i) da memória de cálculo das novas estimativas de receitas de despesas primárias; (ii) da demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão; (iii) da justificativa das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária; e (iv) dos efeitos dos créditos extraordinários abertos, pode-se notar a extensão das possibilidades de modificações pelo Executivo da lei aprovada durante o exercício, ao abranger as estimativas de receita e as autorizações de despesas obrigatórias e de despesas discricionárias, ou seja, todo o processo decisório anterior. Em terceiro lugar, a faculdade de imposição de limites em prazos inferiores a um bimestre nas dotações no âmbito do Poder Executivo, ou seja, em período inferior ao definido pela LRF. E por último, o reestabelecimento das dotações em qualquer período.

O poder discricionário dos órgãos responsáveis por essas avaliações manifesta-se notadamente no fato de essas informações constarem em relatórios, a princípio, bimestrais, mas que podem ser feitos em outros prazos também. Além disso, as informações quanto aos motivos da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira das dotações aprovadas na lei orçamentária se baseiam apenas em estimativas de controle e podem ser alteradas no período seguinte sem que, efetivamente, se tenha procedido qualquer modificação nas autorizações originais. Nesse caso, haveria apenas o gerenciamento de limites máximos menores do que o aprovado na lei por meio de documentos auxiliares de gestão.

Para se ter a dimensão de como os Ministérios da Fazenda e do Planejamento têm capacidade de alterar as relações de poder expressas nas dotações aprovadas na LOA, a Tabela 1 a seguir apresenta a evolução das estimativas da receita primária durante a elaboração

e a execução do orçamento, bem como a receita primária arrecadada no período de 2003 a 2014.

**Tabela 1: Receita orçamentária primária líquida\* prevista e arrecadada, no período 2003-2014, em bilhões de reais correntes**

Exercício	PLOA	LOA	1º Bim.	Realizado
2003	278,2	299,5	n.d.	300,0
2004	342,0	345,6	344,1	356,8
2005	387,5	404,1	393,2	406,4
2006	438,5	456,5	453,9	454,8
2007	503,1	515,0	500,8	517,8
2008	567,9	563,6	565,0	588,9
2009	664,5	662,1	629,7	620,5
2010	711,9	729,9	712,9	787,8
2011	804,9	825,6	807,1	832,6
2012	916,1	942,2	908,2	890,3
2013	1.029,7	1.048,5	1.000,9	991,3
2014	1.101,2	1.109,7	1.088,4	1.015,6

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Sinal convencional utilizado:

\* – excluídas as transferências a estados e municípios por repartição de receita;

n.d. – valor não disponível.

Quanto aos valores apresentados na Tabela 1 acima cabem os seguintes esclarecimentos. Os valores da receita prevista no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) referem-se à projeção inicial do Executivo quando da elaboração da proposta dos orçamentos fiscal e da seguridade social, tendo sido, portanto, calculados até agosto do ano anterior, uma vez que o projeto de lei orçamentária deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do exercício financeiro anterior àquele que a LOA se refere<sup>25</sup>.

Já o valor da LOA corresponde às avaliações do Congresso Nacional quanto às estimativas de receita para o exercício, sendo indicadas quando da aprovação da lei, que deve ocorrer até 31 de dezembro do exercício financeiro anterior àquele que a LOA se refere<sup>26</sup>. No entanto, nem sempre a LOA é aprovada antes do início do exercício. Dessa forma, a data em que essas estimativas foram realizadas varia de acordo com aquela da aprovação do PLOA pelo Congresso Nacional.

<sup>25</sup> Valores coletados dos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central apresentado nas Mensagens Presidenciais sobre o projeto de lei orçamentária do exercício correspondente.

<sup>26</sup> Valores coletados a partir dos Relatório de Avaliação da Receita e da Despesa do exercício correspondente. Quando esses valores não estavam disponíveis (exercícios de 2004, 2006 e 2007), foram utilizados os contantes nos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central apresentado nas Mensagens Presidenciais sobre o projeto de lei orçamentária do exercício subsequente.

Os valores da receita prevista no 1º bimestre referem-se ao total estimado pelo Executivo para cumprir o disposto no art. 9º da LRF. As avaliações do 1º bimestre balizam o primeiro decreto de limitação de empenho e movimentação financeira das despesas constantes na lei aprovada, normalmente editados no mês de março. Caso a primeira avaliação tenha sido efetivada em período diferente do 1º bimestre, foi considerado o relatório correspondente ao primeiro decreto. Por último, o valor realizado demonstra quanto foi arrecadado de receitas primárias nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período indicado<sup>27</sup>.

A partir dos valores apresentados na Tabela 1 acima, pode-se verificar certo padrão de comportamento entre as fases por que passam os orçamentos fiscal e da seguridade social no período estudado. À exceção dos exercícios financeiros de 2008 e 2009, o Congresso Nacional reestimou as receitas primárias acima das indicadas inicialmente no PLOA durante todo o período estudado (2003 a 2014)<sup>28</sup>.

Na proposta orçamentária para 2008, com o fim da prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o Congresso teve que ajustar o PLOA em R\$ 39,5 bilhões. Em 2009, devido à crise internacional que se deflagrou em 2008 após a remessa do projeto de lei pelo Executivo, o Legislativo se viu obrigado a fazer ajustes nas projeções macroeconômicas para o ano seguinte, principalmente na do crescimento do PIB, o que teve impacto negativo nas projeções da receita. Mesmo diante desses dois cenários adversos e dos ajustes efetuados, o Congresso Nacional ainda encontrou espaço para reestimar receitas e o impacto de reduções bruscas acabou não ficando expresso em sua totalidade nos valores finais da LOA, mas sentido, principalmente, na composição interna das receitas e despesas aprovadas.

Já em movimento contrário, o Executivo, por meio da primeira reavaliação dos valores constantes do orçamento, reestimou a arrecadação em valor inferior aos constantes da LOA no período do estudo, à exceção apenas do exercício financeiro de 2008. No entanto, nem sempre houve retorno aos valores indicados no PLOA, demonstrando que havia algum espaço para as reestimativas positivas do Congresso Nacional.

Porém, o que chama a atenção para a análise que agora se propõe é o fato de que, entre 2004 e 2011, apenas no exercício financeiro de 2009 a arrecadação realizada foi menor do que as novas projeções do Executivo no início do exercício. Já em relação às estimativas

---

<sup>27</sup> Valores coletados dos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central apresentado nas Mensagens Presidenciais sobre o projeto de lei orçamentária.

<sup>28</sup> Não foi possível indicar os valores referentes exercícios financeiros de 2000, 2001 e 2002 porque a sistemática utilizada pelo Poder Executivo, quanto às classificações de receitas primárias constantes do orçamento e reestimadas durante o exercício, seguiram padrões distintos dos observados a partir dos mandamentos da LRF.

do Congresso Nacional nesse mesmo período, os valores efetivamente arrecadados de receitas primárias somente foram menores nos exercícios de 2006 e de 2009.

Os valores das reestimativas dos exercícios financeiros de 2012 a 2014 demonstram uma inflexão em relação ao padrão anterior, uma vez que a receita efetivamente arrecadada diminuiu em relação às projeções anteriores, apresentando-se, inclusive, menor que o inicialmente previsto no PLOA. Nesse caso, pode-se sugerir que devido à efetiva queda da receita realizada devido à conjuntura econômica vivida pelo País, houve dificuldades para que a SOF e a STN ajustassem a programação logo no início do exercício, uma vez que isso significaria reabrir negociações sobre valores acordados com os órgãos setoriais quando da elaboração do PLOA no âmbito do próprio Executivo.

Outra suposição quanto a esse comportamento leva em consideração o fato de que o discurso do governo pesa sobre os demais agentes econômicos. As projeções dos parâmetros econômicos como inflação, PIB e taxa de câmbio influenciam tanto as expectativas de receita constantes do orçamento quanto da economia como um todo. Assumir logo no início do exercício que o governo estaria trabalhando com parâmetros inferiores aos indicados no PLOA poderia trazer pessimismo aos agentes econômicos quanto ao desempenho da economia naquele ano.

As estimativas de receita superiores à capacidade de arrecadação já no PLOA, nos exercícios de 2012 a 2014, reforçadas ainda por novas reestimativas do Congresso Nacional, favorecem a atuação do ‘guardião’ no papel de direcionar recursos para as prioridades do centro de governo. Isso porque, não havendo recursos suficientes para o pagamento de todas as despesas constantes da LOA, algum processo seletivo será necessário para ‘escolher’ quais despesas serão realizadas. Com isso, por meio da utilização das regras definidas para o controle do endividamento público, o ‘guardião’ se apropria desse instrumento e o utiliza para canalizar recursos para as prioridades do centro de governo.

Nesse caso cabe destacar que tanto as prioridades de gastos como as de controle dos gastos públicos seguem as diretrizes emanadas pelo Presidente da República. Sendo assim, essa dinâmica de alteração nas projeções das receitas durante as diferentes fases por que passam os orçamentos fiscal e da seguridade social podem trazer evidências sobre o poder de comando, coordenação e comando do ‘guardião’ e a sua agenda prioritária. Ao ter capacidade de impor novas projeções de receita no início dos exercícios, tanto a SOF (limite de empenho) quanto a STN (limite de pagamento) passam a comandar as liberações futuras das despesas programadas nos diferentes órgãos, ou seja, somente no momento em que esses órgãos

entenderem que as projeções de receita podem voltar ao patamar definido na LOA é que o nível de gastos antes definido poderá ser retomado. Esse foi o padrão verificado em todo o período estudado.

Pode-se arguir, porém, que o § 1º da art. 9º da LRF indica que em caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados deveria ocorrer de forma proporcional às reduções efetivadas. No entanto, como o *caput* do art. 9º faz referência apenas aos Poderes e ao Ministério Público, no âmbito das programações internas desses Poderes ou do Ministério Público não haveria necessidade de recompor os limites de forma proporcional às perdas iniciais. Até porque não há publicidade a respeito de quais programações estão realmente sendo reduzidas nos diferentes órgãos do Executivo ou dos demais Poderes e do Ministério Público.

Assim, quanto maior for a diferença entre as projeções do início do ano e o valor efetivamente arrecadado ao final do exercício, maior será a tensão entre ‘gastadores’ e ‘definidores de prioridades’ na ‘luta’ pelo direcionamento dos recursos excedentes para as suas programações ou pela manutenção do nível de gastos, em situações de queda na arrecadação. Pode-se sugerir, assim, que os órgãos centrais de finanças, por meio da alteração das reestimativas da receita durante o exercício, estariam possibilitando ao Presidente da República, via decisões técnicas, agir politicamente no sentido de rever algumas prioridades e direcionar recursos para programações de seu interesse por meio das liberações seletivas.

Essas liberações seletivas também não ficam evidentes nos decretos de liberação de limites orçamentários e financeiros que se seguem às avaliações bimestrais de receita e de despesas previstas no art. 9º da LRF. Isso porque o Executivo tem colocado os valores correspondentes à sua parcela liberada em reservas para futura alocação por meio de portarias dos Ministros do Planejamento e da Fazenda. Ou seja, os órgãos não ficam sabendo por meio desses decretos se terão parte de suas programações reestabelecidas. Eles precisam, ainda, acompanhar portarias editadas pela SOF (limites orçamentários) e pela STN (limites financeiros) para identificar para onde os recursos estão sendo direcionados.

No entanto, esse trabalho não é simples, pelo contrário, bastante codificado. Somente no mês de dezembro de 2014 a SOF editou 30 portarias alterando limites orçamentários. Cabe destacar que nesse exercício, o contingenciamento reduziu as despesas a valores inferiores aos constantes do projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Executivo. Ou seja, os órgãos não estavam disputando ‘novos’ recursos, mas a retomada do nível de gasto acordado no seio do próprio Executivo quando da elaboração do PLOA 2014.

A Tabela 2, a seguir, resume as informações constantes dos Relatórios de Avaliação de Receitas e de Despesas Primárias durante o exercício financeiro de 2014, que balizaram as decisões quanto à limitação e liberação de limites orçamentários e financeiros.

**Tabela 2: Relatórios de Avaliação de Receitas e de Despesas Primárias de 2014, em bilhões de reais correntes**

Descrição	Projeção Inicial <sup>1</sup>	1º Bim <sup>2</sup>	2º Bim	3º Bim	4º Bim	5º Bim	Projeção Final <sup>3</sup>
Receita Total	-28,9	4,0	1,2	-1,5	-12,6	-48,4	-86,3
Transf. Constitucionais	-7,6	-0,2	-	-2,2	-2,1	-10,0	-22,2
Receita Líquida	-21,3	4,2	1,2	7,1	-10,5	-38,4	-64,1
Despesas Obrigatórias	-13,5	4,4	1,2	7,1	-7,0	22,2	8,0
Meta de Resultado	22,7	-	-	-	-	-70,7	-48,0
Saque Fundo Soberano	-	-	-	-	3,5	-	3,5
Despesas Discricionárias	-30,5	-0,2	-	-	-	10,1	-20,6

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Sinal convencional utilizado:

- <sup>1</sup> – indica a variação entre as novas projeções e os valores iniciais da LOA (não considera créditos);
- <sup>2</sup> – indica a variação entre a nova projeção bimestral e os valores constantes do relatório anterior;
- <sup>3</sup> – indica a variação entre a projeção do 5º bimestre e os valores iniciais da LOA (não considera créditos);

Os valores apresentados na Tabela 2 acima revelam algumas particularidades do exercício de 2014 que, em certa medida, são reflexo de um processo de aprendizado do Poder Executivo, durante o período estudado, sobre as possibilidades de alteração da lei orçamentária por meio dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias bimestrais, utilizados para fundamentar o montante necessário de contingenciamento das dotações orçamentárias.

Quanto à reestimativa de receita, conforme já ressaltado pelos valores da Tabela 1 deste trabalho, segundo a avaliação inicial do Executivo realizada em 20 de fevereiro de 2014, a LOA 2014 trazia projeção da receita líquida de transferências superior em R\$ 21,3 bilhões às novas expectativas de arrecadação. Com isso, as dotações aprovadas na LOA deveriam ser reduzidas. Porém, não apenas a receita, mas também a meta de superávit primário também não estaria adequadamente fixada.

Isso porque o governo, sob o argumento de que havia a necessidade de reforçar o compromisso com a obtenção de resultados fiscais que permitissem a redução da trajetória da dívida líquida em relação ao PIB, optou por alterar o valor do superávit primário expresso

tanto no PLOA quanto na LOA 2014. Com isso, a meta de superávit primário a ser perseguida pelo Governo Federal em 2014 seria de R\$ 80,8 bilhões, o que correspondia a 1,55% do PIB pelos cálculos da época, em vez de R\$ 58,1 bilhões, ou 1,1% do PIB, fixada anteriormente.

Em termos de política fiscal, o governo tinha por objetivo sinalizar que não só ajustaria as despesas à capacidade de arrecadação, mas também ampliaria a parcela destinada ao pagamento de parte da dívida pública. Essa decisão discricionária do Poder Executivo estaria albergada por dispositivo da LDO, uma vez que o governo estaria apenas abrindo mão da faculdade de reduzir a meta de superávit para a realização de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em termos de organização dos orçamentos fiscal e da seguridade social, essa alteração significava reduzir despesas programadas em mais R\$ 22,7 bilhões.

Segundo a LDO para 2014, a meta de superávit fixada em R\$ 116,1 bilhões poderia ser reduzida em até R\$ 67,0 bilhões a partir da execução de programações do PAC. No entanto, tanto no PLOA 2014 quanto na LOA 2014, o valor de redução indicado foi um pouco menor, R\$ 58,0 bilhões. Assim, a meta fixada na LDO 2014, à qual o governo chama de meta 'cheia', no valor de R\$ 116,1 bilhões, não estava nos planos do governo desde o PLOA 2014. O valor da meta na LOA, por dispositivo da LDO, deve seguir o do PLOA. A alteração da meta do superávit processada por meio do relatório de avaliação de fevereiro de 2014 definia uma redução menor, de apenas R\$ 35,3 bilhões. Com isso, o governo alterou a relação de forças expressa nas dotações aprovadas na LOA 2014 de forma unilateral por meio de um relatório de gestão.

Somados os efeitos da previsão de queda na arrecadação e dos novos recursos canalizados para a obtenção de superávit primário maior, o montante do contingenciamento das despesas primárias foi fixado em R\$ 44,0 bilhões. Esse valor foi distribuído da seguinte forma: as projeções de gastos com despesas obrigatórias foram reduzidas em R\$ 13,5 bilhões e as despesas discricionárias foram contingenciadas em R\$ 30,5 bilhões.

Cabe destacar que segundo a LRF as despesas obrigatórias não estão sujeitas a limitação de empenho e movimentação financeira. O governo ao indicar que iria reduzir despesas obrigatórias estaria apenas reduzindo as projeções de gastos e não as autorizações constantes na lei orçamentária. Isso porque as dotações orçamentárias somente podem ser alteradas por meio de instrumentos legais específicos e não apenas por projeções constantes em relatórios gerenciais. Ou seja, na prática, se ao longo do exercício houvesse a necessidade de se gastar mais com as despesas obrigatórias definidas na LOA 2014, a STN deveria

providenciar os recursos correspondentes, mesmo que nos relatórios de gestão essas projeções aparecessem reduzidas.

Ainda em relação às despesas obrigatórias, vale menção o fato de que no cômputo das projeções do Executivo aparecem novas despesas relativas a créditos extraordinários, no valor de R\$ 562,9 milhões. Assim, efetivamente, a expectativa de gasto com as despesas obrigatórias constantes da LOA foram reduzidas em R\$ 14,0 bilhões.

A redução de despesas discricionárias no valor de R\$ 30,5 bilhões atingiu apenas as dotações no âmbito do Poder Executivo, uma vez que foram realizadas antes do encerramento do primeiro bimestre. Durante o exercício de 2014, novas avaliações não trouxeram grandes variações bimestrais. Nota-se, pelos valores da Tabela 2 acima, que as variações negativas da estimativa das receitas foram incorporadas ou pela alteração na projeção das despesas obrigatórias ou pela previsão de novas receitas, como a indicação da utilização de recursos do Fundo Soberano.

Vale menção o contexto político e econômico da execução orçamentária durante exercício de 2014. Esse ano foi marcado pela campanha à reeleição da Presidente Dilma Rousseff e pela expectativa de conclusão dos investimentos realizados no âmbito do PAC 2 (2011-2014), principalmente os relacionados às obras para a realização da Copa do Mundo. Além disso, o governo procurava atuar de forma a atenuar os efeitos da redução da atividade econômica no País, reflexo da desaceleração da economia global, por meio de política de desonerações tributárias e da manutenção de gastos públicos elevados. Diante desse cenário, o Poder Executivo teria optado por manter o nível de despesas discricionárias indicado no início do exercício e fazer os ajustes necessários apenas no final do ano.

A retração da atividade econômica do País combinada com medidas desonerações tributárias tiveram impacto negativo na arrecadação do governo federal. A avaliação referente ao 5º bimestre indicou queda da receita primária líquida de transferências por repartição da receita de R\$ 38,4 bilhões em relação à avaliação do bimestre anterior. Considerando todas as reavaliações realizadas até então, no acumulado, a frustração de receita chegaria a R\$ 64,1 em relação à projeção inicial da LOA.

O Executivo então, para não correr o risco de deixar de cumprir as metas fixadas para o exercício, encaminhou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de novembro de 2014, projeto de lei para alterar a LDO para 2014. O objetivo era possibilitar abater da meta de resultado primário fixada em R\$ 116,1 bilhões o valor correspondente (i) às despesas realizadas no âmbito do PAC e (ii) ao impacto das

desonerações na arrecadação. Em termos práticos, o Executivo indicava que a nova redução seria de R\$ 106,0 bilhões, compatível com a obtenção de resultado primário de R\$ 10,1 bilhões.

Mesmo diante de cenário macroeconômico adverso, essa alteração permitiria ampliar o limite de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias em R\$ 10,1 bilhões. No entanto, em seu conjunto, as despesas discricionárias ainda estariam contingenciadas em R\$ 20,6 bilhões em relação à LOA 2014, desconsiderando os créditos adicionais abertos no exercício. Os novos recursos liberados, no âmbito do Poder Executivo, deveriam ser distribuídos entre os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em ações finalísticas desses Órgãos. Essa distribuição, no entanto, estaria condicionada à aprovação da nova meta de superávit pelo Congresso Nacional.

A lei que alterou a LDO para 2014 entrou em vigor em 15 de dezembro de 2014. No entanto, do total de R\$ 10,1 bilhões liberados com a definição da nova meta para o superávit, ao final do exercício, R\$ 5,6 bilhões permaneceram em reserva, segundo informações da Portaria SOF nº 01, de 06 de janeiro de 2015. Já o limite de movimentação e empenho final ficou em R\$ 262,6 bilhões, compatível com as informações dos relatórios de acompanhamento bimestral. No entanto, o limite de pagamento de 2014 divulgado pela STN ao final do exercício somou R\$ 202,7 bilhões.

Essa diferença entre os limites de empenho e pagamento, embora em menor escala, estaria presente desde o primeiro decreto de contingenciamento editado em fevereiro de 2014. Esse descasamento traria pelo menos duas consequências para o processo de planejamento e orçamento. A primeira refere-se ao fato de que se estaria autorizando o empenho de despesas sem a existência, na prática, de recursos para o seu pagamento. A segunda diz respeito ao poder conferido à STN para destinar recursos, com base nos instrumentos do contingenciamento, segundo processo decisório externo ao orçamento público, uma vez que estaria demonstrada a sua incapacidade de garantir recursos para financiar todas as despesas empenhadas.

Os documentos que balizam a atuação da SOF e da STN no processo de acompanhamento da execução orçamentária definidos na LRF, *a priori*, não dariam suporte à definição de limites de empenho e de pagamento distintos. No entanto, essa prática além de apresentar-se de maneira recorrente no período estudado, parece ter sido incorporada às instituições informais do processo decisório da despesa no âmbito dos orçamentos fiscal e da

seguridade social. Isso porque traria benefícios àqueles que conseguissem pelo menos empenhar novas despesas e deixassem a disputa por recursos para o exercício seguinte.

Segundo a ótica do ‘guardião’, ao impor limite de pagamento próximo à real capacidade de despesa do Estado, ele estaria cumprindo com a sua missão de zelar pela saúde financeira das contas públicas. Porém, ao possibilitar a utilização desse instrumento para facilitar o aumento de gastos em despesas selecionadas, ele estaria agindo de forma a favorecer a atuação do ‘definidor de prioridades’, em detrimento dos tradicionais ‘gastadores’. Essa dinâmica será retratada nas próximas seções deste Capítulo.

Por fim, segundo informações do Relatório de Cumprimento das Metas Fiscais de 2014<sup>29</sup>, o conjunto dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e das Empresas Estatais apresentou déficit primário de R\$ 22,5 bilhões ao final do exercício de 2014. Vale lembrar que o governo havia sinalizado em fevereiro que buscava realizar superávit primário de R\$ 80,8 bilhões no exercício. No entanto, o resultado final apurado foi muito diferente. Mesmo diante de todo o aparato do contingenciamento, o governo encontrou margem para gastar mais R\$ 101,3 bilhões com o consentimento tanto dos ‘guardiões’ quanto do Congresso Nacional.

Cabe destacar que a atuação clássica de ‘guardião’ como controlador do endividamento público estaria diretamente ligada ao compromisso político de gerir as finanças públicas de forma prudente. Na ausência desse compromisso, a simples existência de regras não faria muita diferença (SCHICK, 2013). Com base nessa afirmação e nos resultados da execução orçamentária de 2014, pode-se sugerir que as prioridades de gastos do Presidente estiveram acima de seu interesse em cumprir as metas de superávit primário definidas na LDO 2014. Com isso, o ‘guardião’ teria utilizado os poderes a ele conferidos para o controle agregado da despesa com vistas à sustentabilidade intertemporal da dívida pública para atuar como gestor do fluxo de recursos para as demandas de gastos do ‘definidor de prioridades’.

Esses achados revelariam que, em termos teóricos, todo ‘guardião’ seria representado pelas agências centrais de finanças, notadamente o Ministério da Fazenda. Porém, na prática, nem todo Ministério da Fazenda cumpriria o seu papel de ‘guardião’, uma vez que a sua atuação estaria diretamente ligada à agenda econômica e política do Presidente da República.

---

<sup>29</sup> Conforme disposições do § 4º do art. 9º da LRF, o Poder Executivo deve demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais do exercício, em audiência pública, até o final do mês fevereiro do exercício subsequente, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Já a LDO para 2014 prevê que até três dias antes dessa audiência pública ou até o último dia do mês de fevereiro, o que ocorrer primeiro, o Executivo encaminhe relatório de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário, com as justificativas de eventuais desvios e indicação das medidas corretivas adotadas.

Em síntese, pelas evidências colhidas em relação aos poderes do ‘guardião’, pode-se inferir que no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal do Brasil, em termos de capacidade de comando, a atuação dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, embora autônomas em relação aos demais órgãos orçamentários, estaria subordinada às decisões do centro de governo, representado pelos órgãos diretamente ligados à Presidência da República, como a Casa Civil. A utilização de fundos extraorçamentários ou a aprovação de novas despesas obrigatórias não foram explorados no âmbito desta pesquisa.

Já em termos de capacidade de coordenação para a imposição de limites gerais de gastos, pelas alterações processadas durante o exercício de 2014, demonstradas na Tabela 2 acima, pode-se inferir que tanto o Ministério do Planejamento quanto o da Fazenda teriam poderes efetivos para impor limites de gastos aos demais órgãos orçamentários, a partir das regras formais e informais que regem o processo decisório da despesa em âmbito federal.

Quanto aos elementos sugeridos pela literatura para caracterizar o poder de implementação do ‘guardião’, os achados desta pesquisa indicam falha quanto ao rigor dos regulamentos *carry-over*, uma vez que a dissociação entre os limites de empenho e de pagamento têm por consequência o aumento de despesas inscritas em restos a pagar. Com isso, o orçamento do exercício seguinte deveria estar preparado para conseguir efetuar o pagamento não só das despesas fixadas na LOA, mas também das de exercícios anteriores. Como o contexto da execução orçamentária nos exercícios estudados foi de contingenciamento logo no início do exercício, a gestão desse passivo tornou-se, ao longo dos exercícios, problemática para aqueles órgãos que acumulam volume expressivo de despesas inscritas em restos a pagar.

Também não haveria barreiras institucionais para mudanças nas leis do orçamento durante a fase de execução, uma vez que no período estudado as regras da LDO quanto ao valor da meta de superávit primário foram alteradas diversas vezes de forma a adequar o nível de gastos aos interesses políticos e econômicos do Presidente e do Congresso Nacional.

Esses foram os achados da pesquisa quanto ao papel do ‘guardião’ e as instituições orçamentárias que dão suporte à sua atuação. A próxima seção destaca as características dos ‘gastadores’, suas agendas prioritárias e as estratégias utilizadas por eles para ‘conviver’ com o ‘guardião’ ou para ‘fugir’ do seu controle.

## 4.2. OS GASTADORES EM POSIÇÃO DE DEFESA

O ‘gastador’ é o participante do processo de definição da despesa responsável pela condução das políticas públicas setoriais. Tem como agenda prioritária promover a efetiva alocação de recursos nos programas e ações relacionados à sua área de atuação e entregar bens e serviços públicos de forma eficiente à sociedade. Os interesses do ‘gastador’ são defendidos por ministros ou agências setoriais.

A capacidade de comando do ‘gastador’ é demonstrada (i) pelo grau de autonomia do ministro setorial ou das agências setoriais para formular e acompanhar as políticas setoriais formuladas; (ii) pela liberdade para definição das metas a serem atingidas pelos programas e ações no âmbito do seu setor; (iii) pela possibilidade de alterar a destinação dos recursos entre programas e ações sob sua responsabilidade (WILDAVSKY, 1984).

Para expressar capacidade de coordenação, o gastador deve contar com (i) estrutura de negociação com os demais ministérios e com o Ministério da Fazenda que favoreça a rotina e a manutenção dos programas em andamento; (ii) escopo de regras orçamentárias que favoreçam a inclusão de novos programas e ações e o ajuste necessário àqueles em andamento; (iii) participação no processo decisório de distribuição de recursos em programas e ações que demandem integração vertical e horizontal (WILDAVSKY, 1984).

Teoricamente, no processo de interação com os demais participantes do processo decisório da despesa, os gastadores teriam capacidade de implementação comprometida devido a (i) dificuldades para a garantia de fluxos financeiros para a execução dos programas e ações; (ii) dificuldades para o fortalecimento dos recursos físicos necessários para a execução dos programas e ações (tecnologia, recursos humanos capacitados, entre outros); (iii) menor apoio presidencial para levar a cabo as suas iniciativas; (iv) análise dos resultados de programas e ações de forma fragmentada, ambientada nas metas e prioridades relativas ao setor sem referências a um planejamento estratégico, com medidas de desempenho relacionadas apenas a metas setoriais (MACÁRIO, 2013; SILVA, 2014).

Essas características teóricas dos ‘gastadores’, trazidas ao contexto dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal do Brasil, permitem observar como as regras formais e informais que ‘empoderam’ o ‘guardião’ refletem nos demais participantes do processo decisório da despesa, fazendo com que estratégias de atuação sejam desenvolvidas ora para conviver ora para fugir do seu controle.

A administração do fluxo de caixa pela STN, a partir dos mecanismos de acompanhamento da execução orçamentária instituídos na LRF e na LDO, embora tenha se mostrado eficaz ao longo dos exercícios, proporcionando instrumentos de gestão efetivos para o controle agregado da despesa, concentra atenção apenas no aspecto financeiro do gasto. No entanto, para que o Estado tenha capacidade de comando é necessário, ainda, que existam mecanismos capazes de coordenar o que vai ser feito com o fluxo de dinheiro (DINIZ, 1995).

Espera-se, assim, que o processo decisório da despesa siga um plano geral que (i) defina o caminho a ser seguido pela administração pública; (ii) demonstre como as ações individuais dos diversos órgãos irão contribuir para o alcance de metas coletivas; (iii) permita cobrar resultados; e (iv) promova a transparência e a *accountability*.

No modelo brasileiro de planos e orçamentos públicos, expresso na Constituição de 1988, o PPA deveria exercer esse papel. Esse instrumento de planejamento, com vigência prevista de quatro anos, estabelece os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. No entanto, o PPA, nas suas diferentes versões, ainda não foi capaz de unir as diferentes áreas do governo. Com isso, as decisões quanto à alocação dos recursos no governo federal acabam ocorrendo de maneira fragmentada, ou seja, dependem mais da iniciativa do Ministro de cada Pasta do que propriamente dos mandamentos do Plano.

Na tentativa de promover a ligação entre o plano plurianual e as leis orçamentárias anuais, o PPA do período 2000/2003 tinha como base de planejamento os programas orçamentários, que deveriam constar tanto no PPA quanto na LOA. O objetivo era “transformar o plano em instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados” (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 53).

Na visão dos responsáveis pela formulação desse modelo à época, a experiência brasileira de implantar e manter uma política de equilíbrio fiscal teria evidenciado as restrições que essa iniciativa impõe à implementação das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento, caso estas não estejam associadas a medidas de otimização do gasto. Era necessário, portanto, desenvolver instrumento capaz de harmonizar a condução das políticas de regulação macroeconômica com as demais políticas setoriais. A opção foi transformar o PPA 2000/2003 como projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, de racionalização e melhoria da qualidade do gasto, levando em conta cenário de restrições ao seu financiamento (GARCES; SILVEIRA, 2002, p.54).

A reformulação do ambiente orçamentário pelo PPA 2000/2003 e a LOA 2000 sugeria a estratégia de tornar os gerentes autônomos via descentralização organizacional, conforme proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 e pelos países pioneiros em reformas gerenciais no âmbito da Nova Gestão Pública. Segundo esse modelo, existe acordo de ‘autonomia *versus* responsabilização’ por meio do qual a entidade prestadora de serviços se compromete em obter determinados resultados em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão (PACHECO, 2010).

Para tanto, a estrutura administrativa do governo deveria ser moldada em função dos programas a serem executados, base do plano plurianual e do orçamento. Os instrumentos de planejamento e orçamento direcionariam o processo decisório por meio de programas, com os gerentes responsáveis sendo cobrados pelo seu desempenho e alcance dos resultados previstos. Em teoria, o modelo parecia ser aplicável no contexto brasileiro. No entanto, como não houve o ajustamento na estrutura administrativa no grau e profundidade desejados pelo PDRAE, a atuação dos gerentes em relação aos produtos/entregas passou a conflitar, em várias oportunidades, com as funções dos ministérios e com as estruturas de poder existentes (CORE, 2001).

De fato, a reforma da estrutura do orçamento transformava os programas em elemento chave da decisão de alocação dos recursos na tentativa de impor racionalidade gerencial ao processo de planejamento e orçamento. Nesse sentido, conferia ao gerente do programa responsabilidade personalizada pelos resultados a serem alcançados, permitindo relação direta entre o dinheiro gasto e os objetivos a serem atingidos (GARCES; SILVEIRA, 2002). No entanto, esses gerentes continuavam sob o comando dos ministros setoriais que, em última instância, deveriam decidir sobre o andamento da carteira de programas do ministério. Diante desse fato, não houve, na prática, a necessária outorga para que os gerentes dos programas pudessem executar os recursos orçamentários de forma autônoma.

Na avaliação de Rezende (2002), os atores com poder decisório demonstraram resistência às novas instituições e à mudança de orientação da cultura burocrática visando à melhoria da performance propostas pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, entre 1995 e 1998, no âmbito do PDRAE. Com isso, para implantar a reforma sugerida, o MARE teria obtido apoio dos atores estratégicos – Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, bem como de outros atores no interior da burocracia – para as iniciativas que mais de perto tinham a ver com a dimensão do ajuste

fiscal, mas não teria obtido o mesmo êxito para as políticas de mudança institucional (REZENDE, 2002, p. 131-132).

Vale lembrar que a literatura identifica o orçamento desenhado por programas como estratégia utilizada pelo ‘gastadores’ para conseguirem mais recursos para suas prioridades, dificultando o acesso a informações sobre o que estaria sendo executado (MEYERS, 1999; RUBIN, 1999; SCHICK, 2013; WIDALVSKY, 1984). Pode-se sugerir, nesse caso, que teriam fundamento as desconfianças dos órgãos responsáveis pelo controle do fluxo de recursos sobre a capacidade de se gerenciar as finanças públicas a partir da avaliação do desempenho dos programas.

Um possível fator de insucesso do modelo de planejamento e orçamento voltados para resultado, em âmbito federal, na avaliação de Core (2001), refere-se à amplitude do conteúdo estratégico do plano plurianual e sua incapacidade de demonstrar as prioridades do governo, fazendo com que sejam necessários outros instrumentos de coordenação.

Outro fator que pode ter contribuído para a falta de expressão dos programas nos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal é a sistemática adotada pela SOF e pela STN para a definição dos limites de gastos dos diferentes órgãos. As regras de distribuição utilizadas seguem padrões definidos desde o final dos anos de 1990 e início dos anos de 2000 no bojo da reforma orçamentária gerencial proposta à época. Esse fato ganha relevância porque as decisões tomadas nesse período, quanto ao modo de definição e acompanhamento dos limites, não privilegiaram a estrutura proposta para o novo modelo de orçamento que se delineava a partir do PPA 2000/2003 e das leis orçamentárias subsequentes (BARCELOS; CALMON, 2014; CORE, 2001).

Com postura conservadora frente aos desafios de cumprir a agenda de ajustes fiscais no final dos anos 90, a SOF e a STN continuaram a divulgar e controlar os limites para a realização da despesa por órgão orçamentário, e não por programa orçamentário, elemento chave do novo modelo de gestão (BARCELOS; CALMON, 2014; CORE, 2001).

Com os limites orçamentários e financeiros fixados por órgão do orçamento, coube, então, ao ministro setorial definir como seriam distribuídos os recursos entre as diversas unidades e programas sob sua responsabilidade, uma vez que o gerente não teria, administrativamente, competência para executar o orçamento dos órgãos. Essa sistemática, de certa maneira, inviabilizou a estrutura multissetorial proposta inicialmente pela reforma administrativa. Além disso, os programas orçamentários foram perdendo, aos poucos, relação com o processo decisório do orçamento, uma vez que para o Ministro o importante era manter

o nível de recursos para o Órgão como um todo e não defender a manutenção de determinados programas.

As consequências desse fato podem ser medidas pelas estratégias utilizadas pelos ‘gastadores’, representados pelos responsáveis pelos órgãos setoriais, com vistas a garantir recursos que lhe concedessem capacidade de comando, coordenação e implementação para as suas prioridades.

Como exemplo dessas estratégias, vale menção as ações desenvolvidas pelas áreas do governo correspondentes à seguridade social, ou seja, saúde, previdência e assistência social, utilizadas não só com a finalidade de garantir fluxo de dinheiro necessário ao desenvolvimento de suas atividades, mas também de proporcionar reajustes indexados e níveis mínimos de gastos.

A Constituição de 1988, art. 198, alçou as ações e os serviços de saúde à condição de direitos de todos e dever do Estado, fundado nos princípios da universalidade e integralidade. No entanto, embora tenha ampliado significativamente a demanda e a pressão sobre os gastos públicos, o texto constitucional não indicou, à época, as fontes de financiamento para essas despesas, nem o tipo de gasto que estariam incluídos como ações e serviços com vistas à promoção, proteção e recuperação da saúde das pessoas (CONOF/CD, 2012).

Com o objetivo de preencher essa lacuna constitucional, que teria gerado instabilidade no financiamento das políticas de saúde públicas, esse setor procurou defender fluxos de receitas exclusivos, a partir de arenas decisórias externas ao orçamento público. Como fontes de receita emergenciais, no início dos anos de 1990, a saúde contou com empréstimos junto ao Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT) e, de 1997 a 2007, com a CPMF (CONOF/CD, 2012).

Em complemento a essas ações quanto à garantia de fluxo de receita, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000 (EC nº 29), definiu valores mínimos para as despesas com ações e serviços de saúde. Na visão do Conselho Nacional de Saúde (CNS), essa definição teria representado uma vitória da sociedade e importante avanço para diminuir a instabilidade no financiamento do setor de saúde desde a promulgação da Constituição de 1988, com o não cumprimento dos 30% do orçamento da seguridade social (MINISTÉRIO DA SAÚDE; CNAS, 2005).

No entanto, novas ações ainda seriam necessárias. Segundo relato de 2005 do então Ministro da Saúde, Saraiva Felipe, os Conselhos de Saúde e a sociedade precisavam lutar pelo financiamento da saúde e pela regulamentação da EC nº 29. O Ministro assinalou ainda que o

SUS, com propostas de atendimento universal e equânime, precisava de orçamentos que atendessem a essas demandas (MINISTÉRIO DA SAÚDE; CNAS, 2005).

Em seu discurso, o Ministro da Saúde lembrou que os Conselhos e a sociedade precisavam ficar atentos às constantes tentativas de dilapidação do orçamento da saúde, pois a todo momento apareciam projetos para incluir despesas nesse orçamento. Segundo a sua avaliação, era necessário ampliar o orçamento da área social, e não dividir um orçamento considerado insuficiente com outras áreas sociais. Além disso, a EC nº 29 seria fruto de luta dos movimentos sociais que, em última instância, teriam sido os articuladores e mobilizadores dessa conquista e seria a hora, mais uma vez, de se juntarem pela regulamentação da mesma (MINISTÉRIO DA SAÚDE; CNAS, 2005).

Não obstante os dispositivos da EC nº 29 terem sido considerados autoaplicáveis, desde logo se revelou necessário maior esclarecimento conceitual e operacional do texto constitucional, de modo a lhe garantir eficácia e viabilizar sua aplicação pelos agentes públicos, até a aprovação da lei complementar prevista pela referida Emenda (CONOF/CD, 2012). Durante o período de tramitação dessa lei complementar no Congresso Nacional, coube à LDO disciplinar os valores mínimos para a aplicação em ações e serviços de saúde e a definição do que seria computado no limite da saúde.

O Congresso Nacional teve a iniciativa de incluir texto regulando esse dispositivo na LDO 2001, o qual foi inicialmente vetado pelo Poder Executivo. No entanto, a partir de 2002, as LDOs passaram a regular a matéria.

Em 2012, a LC nº 141, de 2012, em seu art. 5º, finalmente disciplinou a matéria e determinou que a União aplicasse, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

No entanto, entendendo que as medidas aprovadas até então não teriam sido ainda suficientes para garantir gastos mínimos com saúde, uma vez que faziam referência apenas a montantes de despesas, sem a garantia da respectiva receita, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (EC nº 86), que vinculou parcela da receita corrente líquida da União à aplicação em ações e serviços de saúde, definindo que esse percentual não poderá ser inferior a 15% da referida receita.

Nota-se, pelas conquistas do setor saúde com o objetivo de adquirir capacidade de comando, de coordenação e de implementação da sua agenda prioritária e pela supracitada

narrativa de representantes do CNAS e do Ministro da Saúde em 2005, algumas estratégias utilizadas para participar do ‘jogo orçamentário’, indicadas por Meyers (1999), Rubin (1999), Schick (2013) e Wildavsky (1984), e apresentadas no Quadro 4 deste trabalho.

Quanto a esse aspecto, vale destacar as seguintes estratégias: (i) alterar o nível de prioridade para determinadas despesas a partir de apoiadores externos, como políticos eleitos e opinião pública; (ii) utilizar arenas decisórias para a alocação dos recursos públicos fora do orçamento público; (iii) instituir isenções de procedimentos utilizados para limitar gastos; (iv) desenhar programas de maneira a assegurar financiamento de longo prazo (despesas obrigatórias) e (v) vinculação de fluxos de receitas.

Com essas medidas, o setor saúde proporcionou certa estabilidade para as suas prioridades, conseguindo obter tratamento diferenciado em relação aos demais ‘gastadores’. Além disso, a vinculação de parte da receita arrecadada a determinado tipo de gasto diminuiu o poder de atuação do ‘guardião’, que agora não poderá mais agir de forma discricionária sobre os valores a serem repassados ao setor saúde para o pagamento de suas despesas.

Já na assistência e a previdência social, a maioria das despesas pode ser considerada como ‘direitos’. A presença de direitos contra o orçamento e de despesas de caráter obrigatório, segundo Von Hagen (2002), seria uma das estratégias utilizadas pelos ‘gastadores’ para contornarem a rigidez orçamentária e garantirem *a priori* recursos do orçamento, fugindo da disputa por recursos com os demais participantes.

Como a maioria desses ‘direitos’, nas áreas de assistência e previdência social, é vinculada ao salário mínimo, a estratégia utilizada, nesse caso, foi garantir aumentos indexados para essas despesas. As LDOs, a partir do exercício financeiro de 2001, passaram a indicar aumentos reais para o salário-mínimo. Depois de algumas tentativas de redação, a LDO 2005 finalmente apresentou o texto que permaneceria até 2011, quando essa política passou a ser regulada pela Lei nº 12.382, de 2011. De acordo com essa lei, o valor do salário-mínimo deve ser atualizado por índices de preços, para preservar o poder aquisitivo, e pelo percentual correspondente ao crescimento real do PIB, com a finalidade de garantir ganhos reais. Essa lei estabeleceu regra até o exercício financeiro de 2015. Será necessário, portanto, estabelecer nova regra para o período 2016 a 2019.

Outras áreas fora do âmbito do orçamento da seguridade social também buscaram capacidade de comando, coordenação e implementação para fugir do controle do ‘guardião’. A ciência e tecnologia utilizou como estratégia obter vinculação da receita para suas ações e isenção dos procedimentos de limitação de gastos impostas pelo ‘guardião’ em alguns

exercícios. Embora tenha conseguido bons resultados nas duas frentes, pelo menos em relação à receita, os seus objetivos não foram alcançados plenamente. Isso porque parcela da receita vinculada à ciência e tecnologia tem sido colocada sistematicamente em reservas de recursos para compor o resultado primário. Com isso, embora tenha tido sucesso na vinculação, o ‘guardião’ conseguiu neutralizar parcialmente esse ganho. Esse fato também ocorreu no orçamento da Defesa.

Cabe destaque, quanto a esse aspecto, que os orçamentos fiscal e da seguridade social apresentam altos níveis de vinculações de receitas e de despesas obrigatórias, o que tem dificultado a ação do ‘guardião’, que se utiliza de alguns artifícios contábeis, como o bloqueio da utilização de receitas vinculadas a despesas para compor o superávit primário.

Em relação à despesa, a ciência e tecnologia conseguiu, por meio da Emenda Constitucional nº 85, de 2015 (EC nº 85), regra constitucional exclusiva para as suas programações. Segundo esse dispositivo, fica autorizado a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa.

Embora esse dispositivo tenha alcance limitado, uma vez que excluiu do processo decisório apenas o Congresso Nacional, estando ainda submetido às decisões do ‘guardião’ no âmbito do Poder Executivo, a aprovação desse tipo de autorização na Constituição revela grande capacidade de mobilização desse setor na tentativa de impor a sua agenda prioritária.

A educação, por sua vez, mesmo já contando com vinculação constitucional de parcela dos impostos arrecadados e recebendo, inclusive, recursos superiores a essa vinculação, procurou ampliar o volume de gastos por meio do Plano Nacional de Educação (PNE) que define metas para a educação até 2024. Segundo esse PNE, a União, os Estados e os municípios deverão aumentar gradualmente as despesas com educação até alcançar o valor correspondente a 10% do PIB de 2024. Quanto a essas regras, no entanto, cabe menção que são metas indicadas no Plano e o seu descumprimento não gerará punições aos responsáveis. Parte das receitas arrecadadas como o Pré-Sal também foram direcionadas para a educação.

Essas estratégias evidenciam a disputa de poder por instituir agendas prioritárias que escapam ao processo decisório no âmbito do orçamento público. Nessa linha, Wildavsky (1984) argumenta que, no caso de os responsáveis por distribuir os recursos para custear as diferentes ações previstas no orçamento indicarem incapacidade para garantir o respectivo

pagamento, grande espaço se abriria para a ação política com vistas a decidir quem teria acesso ao dinheiro público.

O comportamento estratégico derivaria, em parte, da falta de credibilidade quanto ao recebimento dos recursos previstos no orçamento público. Uma vez que a receita não seria suficiente para custear todas as despesas fixadas, as previsões orçamentárias diriam muito pouco sobre o que seria realizado ao final do ano. O orçamento público perderia portanto credibilidade, isto é, haveria dúvidas se o ‘contrato’ firmado por meio do orçamento seria mantido de forma a recompensar os participantes por terem aderido às suas disposições (WILDAVSKY, 1984).

Caso a falta de confiança se mantivesse por longo período, os diferentes atores começariam a agir de forma oportunista, procurando outros foros de decisão para conseguir os recursos de que gostariam. Ou seja, buscariam capacidade de comando, coordenação e implementação para realizar os seus objetivos em outras instâncias institucionais. As instituições orçamentárias, nesse contexto, perderiam a competência para regular o nível de competição por essas capacidades (MEYERS, 1999; RUBIN, 1999; WILDAVSKY, 1984).

Vale lembrar que para o orçamento público se apresentar como instrumento válido para tratar do ‘Dilema dos Recursos Comuns’, é necessário que as instituições, representadas por regras formais e informais, sejam capazes de conciliar interesses a partir do ordenamento que impõe. Caso isso não seja mais possível, elas perderiam eficácia e ações oportunistas teriam maior espaço. Dito de outra maneira, não seria possível obter cooperação apenas com base nas regras. Alterá-las sem o firme propósito de mudar comportamentos também não seria suficiente. Nesse caso, para reestabelecer a confiança no seu poder regulatório deveria haver, em complemento, mudanças de atitudes no sentido de confirmá-las como reguladoras do processo decisório.

Ainda na esteira da tentativa de conciliação entre (i) a necessidade de se impor limites aos gastos do governo, (ii) a definição de prioridades, (iii) o arranjo institucional no âmbito do presidencialismo de coalizão; e (iv) o novo modelo do orçamento gerencial, voltado para resultados, outro fator decisivo para a avaliação do processo decisório orçamentário, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, refere-se à sistemática para a definição dos tetos de execução orçamentária e financeira.

Do mesmo modo que a SOF e a STN, ao definirem os limites de execução por órgão orçamentário, negligenciaram o novo modelo que exigia a avaliação sistemática dos programas, também não o levaram em consideração quando da estimativa dos tetos

orçamentários dos órgãos a cada exercício. Em virtude do distanciamento desses órgãos de controle com a realidade da execução do orçamento por programa, essas estimativas têm sido definidas com base em mudanças incrementais, a partir de alinhamentos da série histórica ( $t = t-1$ ), ajustada por algum fator, conforme o caso. O incrementalismo na definição dos gastos públicos apresenta-se como características históricas do País, onde as mudanças são processadas na margem e o tamanho e conteúdo do orçamento de um ano são baseados no do ano anterior (BARCELOS; CALMON, 2014).

Por essa sistemática, mais uma vez foram desconsideradas as diferentes responsabilidades dos gerentes setoriais quanto à execução de seus programas, ou seja, cada órgão orçamentário receberia recursos a partir da avaliação de sua execução recente, ajustada por algum critério discricionário, quando necessário. Importa muito mais, para a composição do valor final, a capacidade de execução do órgão do que a avaliação de suas atividades a partir dos resultados esperados de programas e de ações orçamentárias.

Vale lembrar que o cronograma e o volume dos desembolsos para a execução das despesas durante exercício irão depender, ainda, do comportamento de variáveis macroeconômicas que impactam o alcance da meta fiscal. Essa incerteza quanto ao volume possível de desembolsos aumenta os problemas de coordenação e impõe certa discricionarieidade em relação às liberações de recursos (BARCELOS; CALMON, 2014).

Uma vez que os procedimentos de controle utilizados pela SOF e STN no acompanhamento do alcance das metas fiscais são conhecidos dos gerentes dos diversos órgãos desde o final dos anos 90, estratégias de atuação nesse ambiente foram formuladas, no intuito de preservar o nível de gasto de um ano para o outro.

A despeito de se pensar que a estabilidade econômica e, por conseguinte, maior capacidade para previsão das receitas no início dos exercícios, traria ganhos para o processo orçamentário brasileiro que deixaria de atuar sob a expectativa de liberação de recursos na ‘boca do caixa’, isso de fato não aconteceu.

Como destacou Wildavsky (1984), os atores aprendem com os processos anteriores e são capazes de se adaptarem ao ambiente de disputa por espaço nos orçamentos. Quanto a isso, a primeira regra informal apreendida da interpretação dos dispositivos da LRF, em relação à limitação de empenho e movimentação financeira, é a de que a competência para o controle da despesa pelo Ministério da Fazenda refere-se, quase que exclusivamente, ao fluxo financeiro e não às autorizações orçamentárias constantes do orçamento. Essa separação leva

em conta a metodologia de cálculo empregada para a verificação do resultado primário no exercício.

Segundo essa metodologia, somente as receitas primárias arrecadadas e as despesas primárias efetivamente pagas no exercício são consideradas para fins de apuração do resultado primário nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Dito de outra forma, tanto a receita primária arrecadada quanto a despesa primária realizada pela administração federal deverão ser apuradas para fins de cálculo da meta de resultado sob a ótica de caixa<sup>30</sup>. Dessa forma, somente a etapa do pagamento interessaria ao controle da STN, uma vez que as despesas primárias do exercício seriam calculadas somente a partir dessa métrica.

Cabe destacar que a Lei 4.320, de 1964, define três estágios para a despesa nos orçamentos do Brasil: o empenho, a liquidação e o pagamento. Essa lei estabelece ainda que pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas<sup>31</sup>. Assim, o regime de apuração da despesa do exercício é por competência interessando, nesse contexto, apenas as despesas empenhadas.

Diante dessa ambiguidade de resultados possíveis a partir da execução orçamentária, o efeito na disputa de poder sobre o orçamento é duplo. Isso porque os órgãos setoriais responsáveis pela despesa deverão se reportar a dois limites que não estão correlacionados entre si, uma vez que se referem a conjuntos diferentes de despesas: o limite de empenho das dotações autorizadas no exercício, que segue a ótica da despesa por competência, definida na Lei 4.320, de 1964, e o limite para o pagamento de despesas, que inclui o pagamento das despesas da LOA e dos restos a pagar inscritos e segue a ótica de caixa.

Esses dois limites convivem paralelamente pelo menos desde que a apuração do resultado fiscal passou a ser condição obrigatória para o governo federal. A disputa por recursos escassos, nesse contexto, se daria em ambiente de incerteza sobre quanto os órgãos verdadeiramente poderão contar para honrar os seus compromissos. Dessa forma, abre-se espaço para que algumas estratégias sejam desenvolvidas pelos ‘gastadores’ no sentido de garantirem seu espaço.

Entre outras atribuições, cabem à SOF a coordenação, a consolidação e a elaboração da proposta orçamentária da União. Para a execução dessas tarefas é necessário, primeiramente, estimar o total das receitas a serem arrecadadas no exercício, uma vez que serão essas receitas que custearão as despesas fixadas. Embora parcela dessa previsão já esteja

---

<sup>30</sup> Vale menção que essa metodologia de apuração está sob controle do Ministério da Fazenda e que, devido a mudanças de interpretação do próprio Ministério ou de organismos internacionais, como o FMI, ela pode ser alterada.

<sup>31</sup> Art. 35, II, da Lei 4.320, de 1964.

comprometida com despesas de exercícios anteriores inscritas em restos a pagar, a definição dos limites orçamentários entre os órgãos, quando da elaboração da lei orçamentária, considera o total previsto, ignorando o fato de que elas não estarão totalmente disponíveis para as novas despesas fixadas.

Depois de calculada o total da receita prevista para o exercício, a SOF teria as seguintes prioridades: (i) garantir espaço nas programações para o alcance da meta de superávit primário do exercício financeiro correspondente; (ii) garantir o atendimento das despesas obrigatórias, que terão atendimento preferencial em relação às demais; (iii) garantir dotações para a continuação das ações em andamento e, por último, (iv) definir níveis de gastos entre os órgãos para as demais despesas.

O Manual Técnico do Orçamento (MTO), editado a cada exercício, estabelece rotinas para os setoriais apresentarem as suas propostas. Para a composição do projeto de lei, primeiramente a SOF avalia as atividades dos órgãos e, em uma segunda fase, os projetos. Cabe destacar que não há referência nos MTOs dos exercícios financeiros de 2000 a 2014 às métricas utilizadas para a avaliação dos programas. Ou seja, para a definição das dotações orçamentárias por órgão, a SOF está mais preocupada com a separação entre atividades e projetos que compõem os programas do que com os programas como um todo.

Quanto a esse aspecto, cabe salientar, que essa separação entre atividades e projetos significa, implicitamente, a necessidade de se avaliar as despesas relativas ao custeio, expressas em sua maioria por meio das atividades, e as de investimentos, normalmente associadas aos projetos. No entanto, a lógica esperada para essa avaliação seria o programa como um todo, o que na realidade não acontece.

Vale lembrar que para a Lei 4.320, de 1964, pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas. A métrica utilizada pela SOF para determinar a capacidade de gastos dos órgãos e, assim, alocar recursos entre as diferentes programações, refere-se, portanto, ao valor empenhado em algum momento no passado. Para a SOF essa métrica é a balizadora de suas ações. Tanto é assim que as informações sobre execução orçamentária no seu sítio na Internet somente fazem referência a essa métrica, deixando de considerar as demais fases de execução.

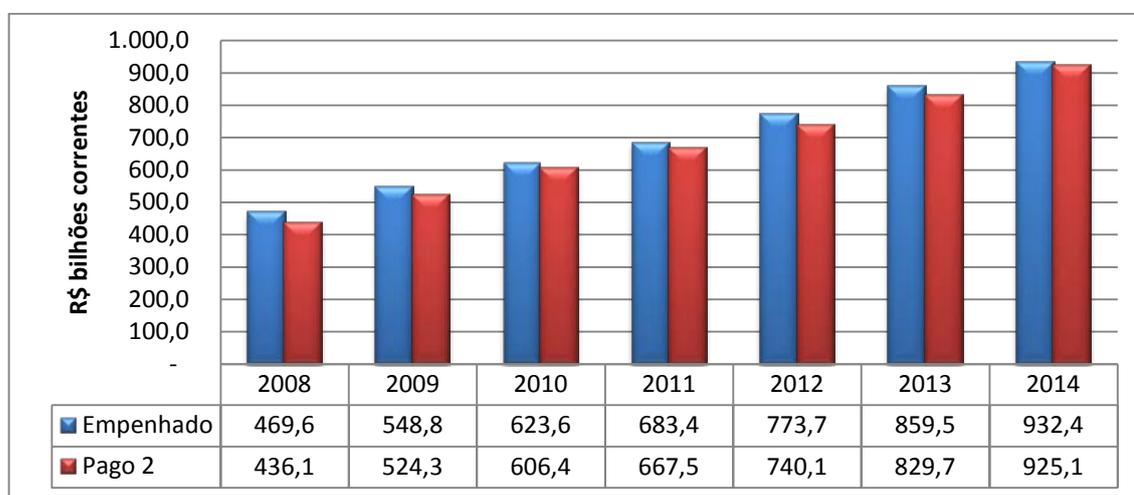
Cientes dessa metodologia, a principal estratégia dos órgãos, na busca por manter o espaço orçamentário conquistado, é garantir o empenho da despesa durante o exercício, pelo menos, nos níveis do exercício anterior, mesmo que não conte com os recursos financeiros

suficientes para pagá-los. O importante é demonstrar capacidade de empenho para manter o nível de gasto no futuro.

Uma vez que essa metodologia é repetida sistematicamente ao longo de muitos anos, as diferenças entre o valor empenhado para garantir dotações na lei orçamentária junto à SOF e a possibilidade de pagamento dessas despesas, expressas pelos limites financeiros controlados pela STN, foram se acumulando ao longo do tempo na figura dos restos a pagar. Esse acúmulo aconteceria devido, principalmente, a existência de dois limites simultâneos para os quais o órgão deve se submeter, um para o empenho e outro para o pagamento, mas que se referem, no entanto, a um conjunto de dotações distintas.

Nota-se, a partir das informações apresentadas do Gráfico 1, que o valor empenhado e o total pago no exercício das despesas primárias do Poder Executivo, relativas aos órgãos orçamentários finalísticos, de 2008 a 2014, são bastante próximos. Tomando-se essas métricas como referência, pode-se sugerir que os orçamentos fiscal e da seguridade social dos órgãos finalísticos do Executivo têm sido executados com certo grau de previsibilidade, uma vez que a capacidade de pagamento estaria próxima dos compromissos assumidos.

**Gráfico 1: Execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, valores empenhados e pagos<sup>32</sup>**



Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Como indicado anteriormente, o limite de empenho refere-se às dotações constantes da lei orçamentária e seus créditos adicionais. Já o limite de pagamento inclui as dotações

<sup>32</sup> Despesas primárias dos órgãos orçamentários finalísticos do Poder Executivo (exclui RP SIAFI = 0; modalidade de aplicação = 91 – aplicações diretas – operações internas e os órgãos 71.000 – Encargos Financeiros da União; 73.000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e 74.000 – Operações Oficiais de Crédito. Valores: Empenhado (total de empenho das despesas da LOA e dos créditos adicionais abertos) e Pago 2 (total de pagamento realizado, que inclui o pagamento das despesas empenhadas no exercício e das despesas inscritas em restos a pagar em exercícios anteriores).

constantes da lei orçamentária, seus créditos adicionais e as despesas inscritas em restos a pagar que já passaram pela fase de liquidação. Quanto à fixação desses limites, alguns aspectos devem ser levados em consideração.

Em primeiro lugar, sabendo que a STN irá controlar o limite de pagamento de forma rígida e que para essa Secretaria o que importa é o total do pagamento e não do empenho, há certa facilidade para se alterar as autorizações orçamentárias durante o exercício. Isso porque os créditos adicionais aumentariam apenas as expectativas de gastos potenciais, sem que houvesse teoricamente, nesse momento inicial, comprometimento da meta de superávit a ser alcançada. Essa interpretação, no entanto, é falaciosa, pois prejudica a execução das despesas que já estavam autorizadas, uma vez que agora a concorrência por recursos escassos aumentará. Essa facilidade é demonstrada pelo valor total da despesa autorizada que supera, em alguns órgãos, largamente o limite disponível para empenho.

Em segundo lugar, essa diferença entre o autorizado e o empenhado não aparece em nenhum dos instrumentos utilizados pela SOF e pela STN para a demonstração do controle agregado da despesa, como pode ser observado na Tabela 2 deste trabalho. Os relatórios que acompanham o primeiro decreto de contingenciamento, normalmente os do 1º bimestre, comparam novas projeções e limites com informações constantes na LOA aprovada. Já os relatórios subsequentes, por sua vez, fazem referência aos valores constantes do relatório anterior, não havendo indicação da relação entre os limites fixados e as atuais autorizações de gastos dos diferentes órgãos.

Em terceiro lugar, essa falta de transparência acaba ajudando o processo decisório político, pois proporcionaria grande espaço de escolha seletiva sobre quais programações executar. Essa escolha, hoje, está sob o comando do Ministro da Pasta, uma vez que tanto o limite de empenho quanto o de pagamento são definidos por órgão e, de certa maneira, nas mãos do ‘guardião’ que, em última instância, é o responsável pela distribuição dos recursos entre os órgãos.

Por último, grande pressão política também é exercida sobre as liberações dos limites de pagamento junto à STN, pois, diante de excesso de autorizações e com recursos financeiros limitados, liberações seletivas acabam por contornar as relações de poder expressas inicialmente na lei orçamentária aprovada.

Sabendo-se, então, que os limites de pagamento serão controlados pela STN com o objetivo de cumprir as metas de resultado primário fixadas para o período, os ‘gastadores’ não têm muito compromisso com os pedidos de aumento de despesas no âmbito do orçamento

público. O Congresso Nacional, por exemplo, para incluir as programações de seu interesse por meio de emendas individuais e coletivas, reestimam a receita do projeto encontrando, desse modo, espaço para as suas prioridades sem que para isso tenha que alterar significativamente a proposta do Executivo, o que poderia criar conflito com os órgãos executores.

Ao aumentar as receitas previstas no projeto, o Congresso Nacional, no entanto, está ciente de que essas novas previsões ainda irão passar por avaliação do Ministério da Fazenda e que a lei orçamentária aprovada, provavelmente, ficará mais sujeita a contingenciamentos logo no início do exercício. Porém, ao incluir novas despesas, o Congresso Nacional entra na disputa pelos recursos escassos sem ter que impor perdas imediatas para as programações existentes. Além disso, as perdas dificilmente ficarão evidenciadas até o final do exercício, uma vez que somente se saberá o que deixou de ser executado em 31 de dezembro.

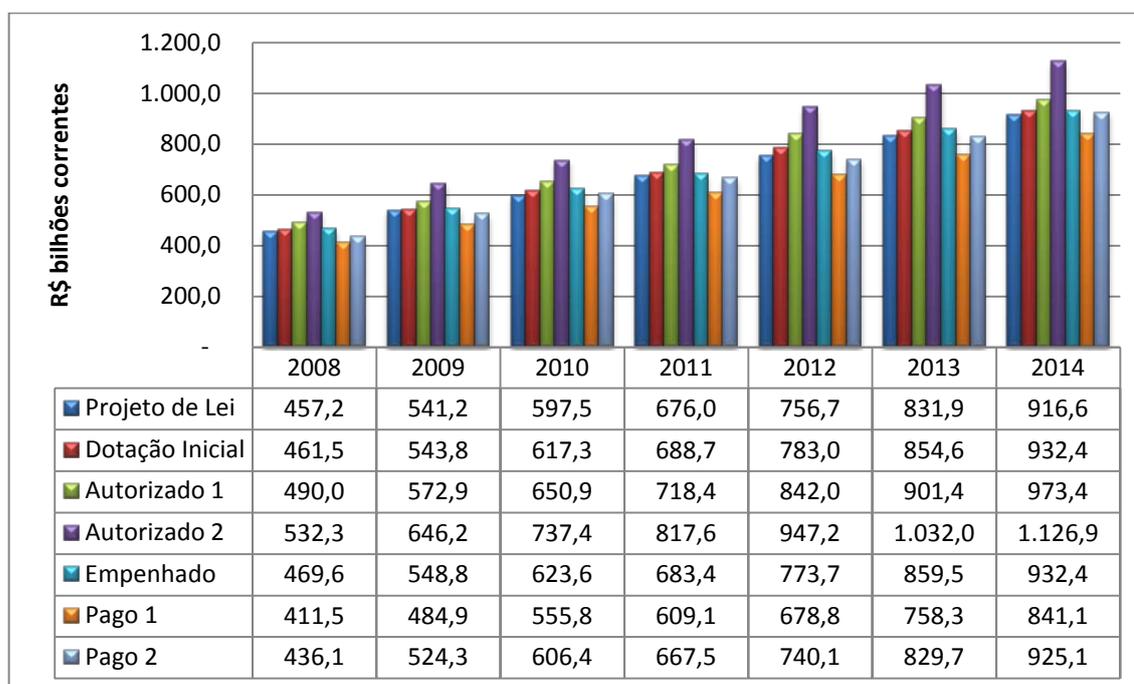
Para a alteração das leis orçamentárias durante o exercício e a inclusão de novas despesas, o Poder Executivo também procura manter as dotações orçamentárias dos órgãos. Para isso, se utiliza do mesmo expediente do Congresso Nacional, ou seja, indica novas receitas como fontes para a abertura de créditos adicionais ou se utiliza de créditos extraordinários. A principal nova receita indicada é o superávit financeiro apurado no balanço financeiro do exercício anterior.

Uma vez que representa o saldo disponível de recursos do exercício anterior, essas receitas não são utilizadas quando da elaboração da lei orçamentária. No entanto, a Lei nº 4.320, de 1964, indica essa fonte como uma das possibilidades para a abertura de créditos adicionais durante o exercício. A utilização efetiva dessa fonte, embora prevista na legislação, tem efeito negativo na apuração do resultado primário. Isso porque, simplificada, na metodologia de cálculo do resultado primário somente são consideradas as receitas primárias arrecadadas no exercício e as referentes ao superávit financeiro foram arrecadadas no exercício anterior.

Portanto, incluir despesas primárias financiadas por receitas arrecadadas no exercício anterior acarreta desequilíbrio entre o total das receitas primárias projetadas e as despesas primárias autorizadas na LOA. Em outras palavras, aumenta-se o montante de despesas primárias sem a existência de receita primária correspondente. Segundo o Executivo, essa prática não traria consequências negativas, uma vez que a STN controlaria o limite de pagamento com vistas a manter o superávit primário para o exercício. De fato, esse controle é exercido pelo ‘guardião’. No entanto, abre-se, mais uma vez, espaço para decisões políticas

quanto à realização da despesa, pois não haverá recursos suficientes para que o orçamento aprovado seja integralmente executado. A magnitude das modificações nos orçamentos fiscal e da seguridade social durante as fases de elaboração e execução pode ser observado por meio dos valores do Gráfico 2 abaixo.

**Gráfico 2: Despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, por fase de elaboração e de execução da despesa<sup>33</sup>**



Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

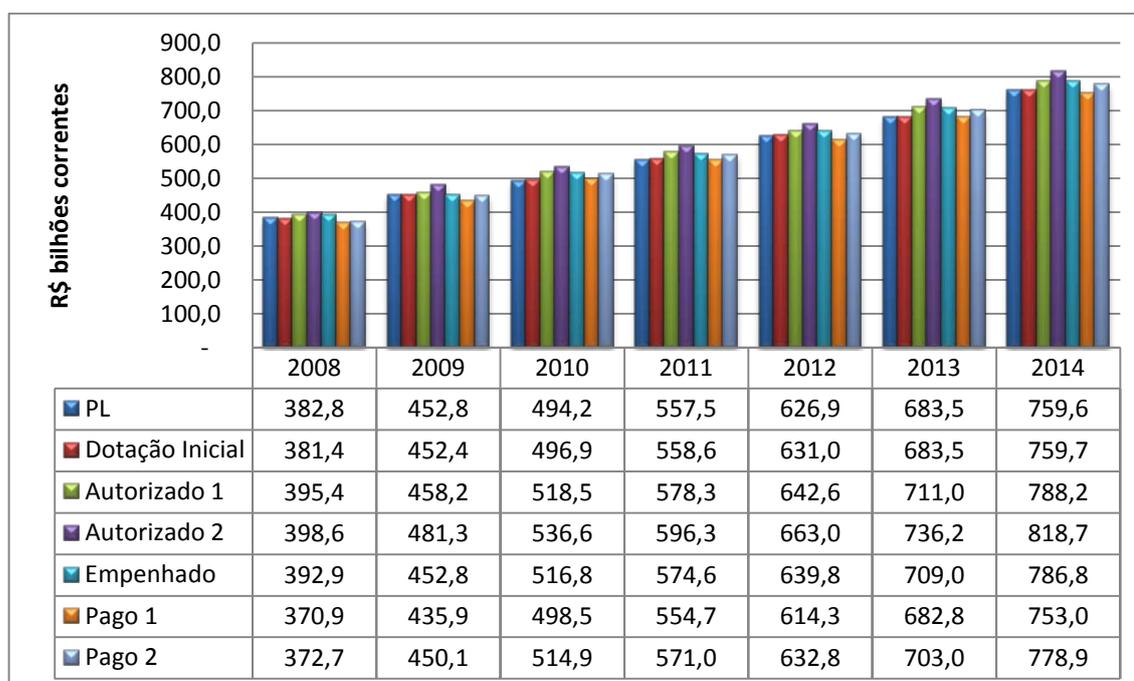
Comparado com os valores constantes do projeto de lei do Executivo, nota-se, a partir das informações do Gráfico 2 acima, que o valor empenhado nos respectivos exercícios é superior em todo o período apresentado. No entanto, o valor empenhado é também sempre inferior ao total autorizado na LOA (autorizado 1), mas bem próximo dos valores da dotação inicial. Pode-se sugerir, a partir desses números, que havia algum espaço para que novas despesas fossem incluídas nas fases posteriores ao encaminhamento do projeto de lei. Em contrapartida, algum processo decisório foi necessário para escolher quais despesas autorizadas deixariam de ser realizadas.

<sup>33</sup> Despesas primárias dos órgãos orçamentários finalísticos do Poder Executivo (exclui RP SIAFI = 0; modalidade de aplicação = 91 – aplicações diretas – operações internas e os órgãos 71.000 – Encargos Financeiros da União; 73.000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e 74.000 – Operações Oficiais de Crédito. Valores: PL (projeto de lei); Autorizado 1 (LOA + créditos adicionais); Autorizado 2 (LOA + créditos adicionais + restos a pagar inscritos em exercícios anteriores); Empenhado (empenhado no exercício); Pago 1 (pagamento de despesas empenhadas no exercício); Pago 2 (pagamento de despesas empenhadas no exercício e de despesas inscritas em restos a pagar em exercícios anteriores).

Uma vez que para empenhar a despesa deve-se observar o limite de empenho fixado para o órgão, pode-se utilizar esse valor como aproximação do que teria sido o limite de empenho imposto pela SOF. O mesmo é válido para os limites de pagamento, ou seja, o total pago no exercício pode ser utilizado como aproximação do limite de pagamento imposto pela STN no exercício correspondente. Nesse caso, esse limite seria expresso pela métrica ‘pago 2’, que corresponde à soma do total pago referente a despesas empenhadas no exercício mais o total pago de despesas inscritas em restos a pagar em exercícios anteriores.

Considerando, então, o valor empenhado como limite de empenho imposto pela SOF e o total ‘pago 2’ como limite de pagamento imposto pela STN, os Gráficos 3 e 4 abaixo demonstram os mesmos valores totais constantes do Gráfico 2 acima, porém separados em despesas obrigatórias e despesas discricionárias do Poder Executivo, respectivamente. As despesas obrigatórias são aquelas sobre as quais não recaem limites para a execução, uma vez que legislação externa ao orçamento público define beneficiários, limites mínimos, entre outras obrigatoriedades de alocação. Já as despesas discricionárias são aquelas sob controle dos órgãos centrais de planejamento e finanças e, portanto, estão sujeitas a contingenciamento.

**Gráfico 3: Despesas obrigatórias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, por fase de elaboração e de execução da despesa<sup>24 34</sup>**



Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

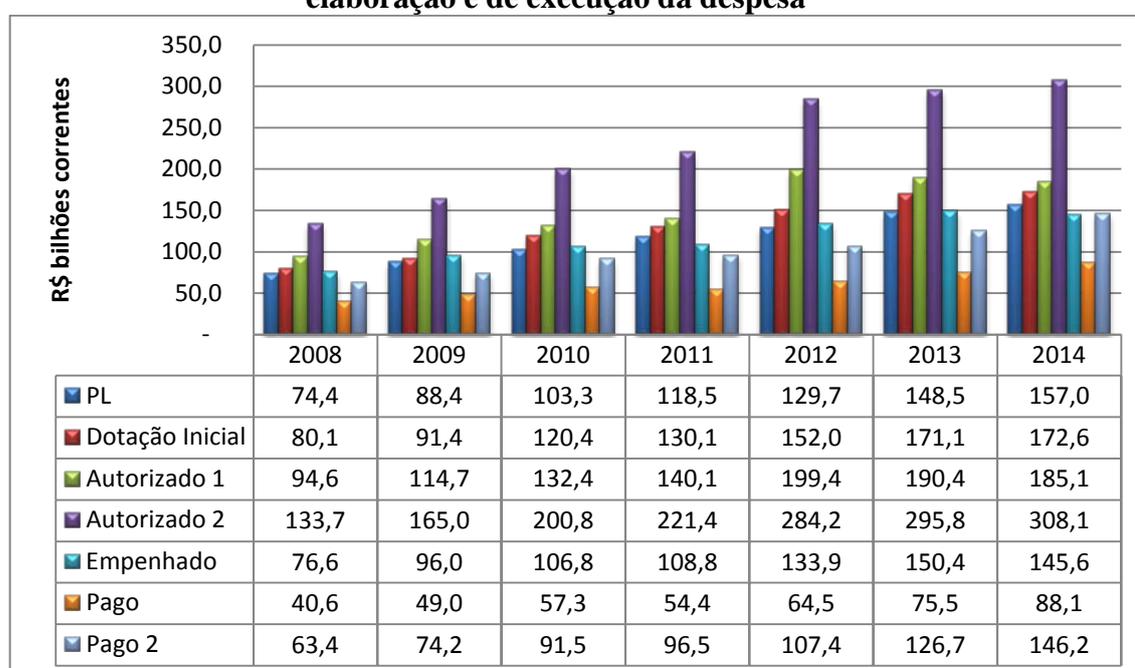
<sup>34</sup> As despesas obrigatórias nos orçamentos fiscal e da seguridade social são identificadas pelo classificador RP = 1 ou resultado primário igual a 1.

Verifica-se, a partir dos valores constantes no Gráfico 3 acima, que a variação entre as fases de elaboração (Projeto de lei, Dotação inicial e Autorizado 1) e de execução (Empenhado, Pago 1 e Pago 2) é relativamente pequena. O pagamento de despesas de exercícios anteriores, representada pela diferença entre as métricas Pago 2 e Pago 1, também apresenta-se residual no agregado. Essa aparente regularidade das previsões frente ao executado era esperada, uma vez que há certa previsibilidade de pagamento dessas despesas durante o exercício e a indicação de como gastar, por constar em lei, não daria espaço para se alterar destinações.

Vale menção que possuir o título de ‘despesas obrigatórias’ no orçamento público, como indicado pela literatura, confere a essas despesas o *status* de prioridade, pois deverão ter os recursos financeiros assegurados para o seu pagamento. Sendo assim, nota-se que nos orçamentos fiscal e da seguridade social as despesas obrigatórias seguem o padrão esperado, com os valores programados sendo razoavelmente cumpridos.

Já o movimento entre as fases de elaboração e execução das despesas discricionárias do Poder Executivo segue outra dinâmica, conforme pode ser visualizado no Gráfico 4 abaixo.

**Gráfico 4: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, por fase de elaboração e de execução da despesa<sup>24 35</sup>**



Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

<sup>35</sup> As despesas discricionárias nos orçamentos fiscal e da seguridade social são identificadas pelo classificador RP = 2 e 3, ou resultado primário igual a 2 e 3. Foram consideradas nessa relação as despesas classificadas como RP =6, que identificam as despesas relacionadas às emendas individuais dos parlamentares em 2014.

Alguns números chamam a atenção no Gráfico 4 acima. Primeiramente, a diferença apresentada entre a dotação inicial e o autorizado na LOA (Autorizado 1). Embora durante todo o período analisado, 2008 a 2014, as despesas discricionárias tenham estado sob controle dos órgãos centrais de planejamento e finanças, por meio de imposição de limites de empenho e movimentação financeira, houve crescimento das autorizações em todos os exercícios. Em 2012, a diferença entre o autorizado no exercício (Autorizado 1) e a lei aprovada (Dotação Inicial) alcançou cerca de 30% do total da LOA. Nota-se, inclusive, nesse exercício específico, que o valor empenhado foi inferior às dotações iniciais da LOA. Embora em menor escala, nos outros exercícios, à exceção do ano de 2009, a mesma situação se repetiu.

Pode-se sugerir, com base nesses números, que é bastante comum que se incluam novas dotações orçamentárias de despesas discricionárias no orçamento durante o exercício mesmo sabendo que não será possível executar todas as despesas autorizadas. Esse fato chama a atenção para o modelo brasileiro de controle do endividamento público por meio das metas fiscais. Têm-se o controle no agregado por meio dos limites impostos de empenho e pagamento, mas não se tem limites para o aumento da lei orçamentária durante o exercício.

Como os limites são fixados por órgãos, caberá ao Ministro da Pasta decidir onde alocar os recursos disponíveis a partir de sua decisão particular. Pode-se aventar, nesse caso, que as regras que hoje comandam o controle centralizado dos gastos transformaram as autorizações orçamentárias em instrumentos de conformação legal, sem que expressem decisões alocativas alinhadas com os recursos disponíveis.

Esse modelo distribui poder para aqueles ‘gastadores’ que estiverem mais próximos dos objetivos políticos do Presidente, sem que haja qualquer regulação desse processo decisório, alijando, assim, os demais atores, inclusive o Congresso Nacional da definição do gasto público. Ou seja, demandas políticas acabam determinando que despesas prioritárias serão executadas, na ausência de um plano ordenador superior. Com isso, a disputa de poder entre os ‘gastadores’ não se encerraria no processo de aprovação da lei orçamentária. Pelo contrário, seriam levadas às últimas instâncias, isto é, ao pagamento na ‘boca do caixa’.

A disputa por recursos na ‘boca do caixa’ também é bastante acirrada. Isso porque os órgãos, além de contarem com autorizações de gastos expressas nas leis orçamentárias para o exercício, também têm um volume, muitas vezes expressivos, de despesas inscritas em restos a pagar aguardando o pagamento. Cabe ressaltar que nem todas as despesas inscritas em restos a pagar estariam prontas para o pagamento, uma vez que parte do total dessas despesas pode ainda não ter passado pela fase de liquidação. No entanto, de qualquer modo, elas se

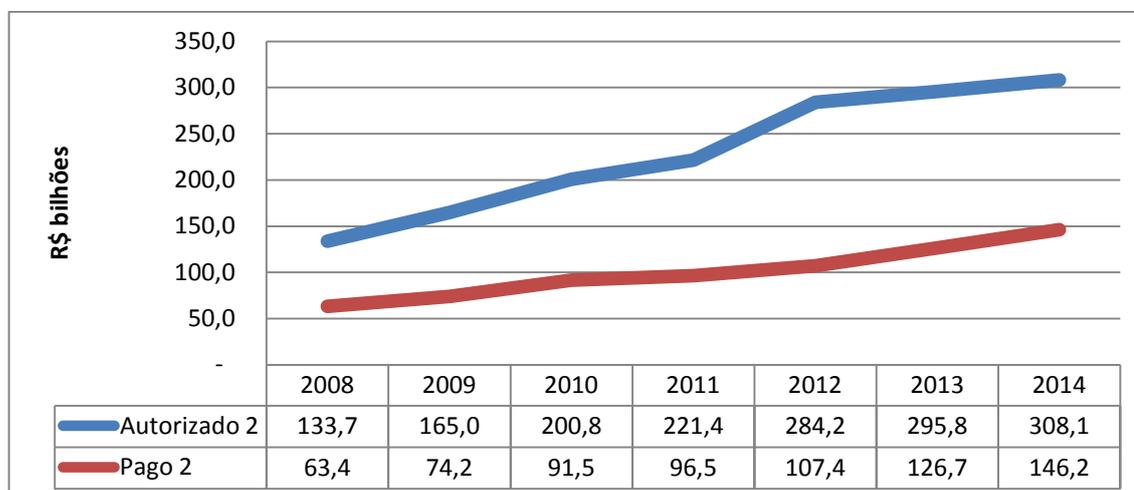
referem a um estoque de autorizações que também dependem da decisão final do Ministro da Pasta para que possam ser realizadas.

As despesas inscritas em restos a pagar, para terem essa condição, já passaram pela fase do empenho. Com isso essas despesas já sensibilizaram a execução orçamentária no exercício correspondente ao empenho, contribuindo para indicar o nível execução do órgão e para embasar solicitações do órgão junto à SOF. Vale lembrar que os limites distribuídos pela SOF entre os órgãos, tanto na fase de elaboração da lei orçamentária quanto na de execução, levam em consideração a capacidade de empenhar demonstrada em algum ponto no passado. Dessa forma esses órgãos teriam incentivos para empenhar despesas, inscrevendo-as em restos a pagar, mesmo que não tenham recursos garantidos para realizá-las no futuro.

A métrica ‘Autorizado 2’ demonstra o nível de autorizações orçamentárias em cada exercício, enquanto a ‘Pago 2’ indica o que pôde ser pago no exercício. Essa relação pode parecer um pouco forçada, porque se está comparando momentos distintos da execução orçamentária. No entanto, elas servem ao propósito deste trabalho por indicarem o quanto as relações de poder se acirram em ambiente onde o orçamento público manda mensagens de que não será capaz de regular a disputa pelos recursos escassos e que os interessados devem, portanto, buscar novas instâncias para conseguir parcela do dinheiro disponível.

A relação entre o ‘Pago 2’ e o ‘Autorizado 2’ ficou entre 40 e 50% entre 2008 e 2014. Isso indica que menos da metade do total das despesas primárias discricionárias dos órgãos do Poder Executivo autorizadas foram pagas entre 2008 e 2014. Esse percentual pode ser visualizado a partir da Gráfico 5 a seguir.

**Gráfico 5: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, valores autorizados e pagos<sup>25 27</sup>**



Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

A diferença entre a linha vermelha e a linha azul do Gráfico 5 acima demonstra o espaço aberto para negociações políticas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal. Uma vez que os órgãos centrais de controle, notadamente a STN, organizam a distribuição dos recursos da linha vermelha, o poder de comando, de coordenação e de implementação que obtêm favorece a atuação política do Presidente para direcionar fluxos de recursos para as programações mais próximas de sua agenda prioritária. Os ganhadores da disputa por recursos escassos, tanto na elaboração quanto na execução, grosso modo, seriam aqueles que se inserissem na linha vermelha.

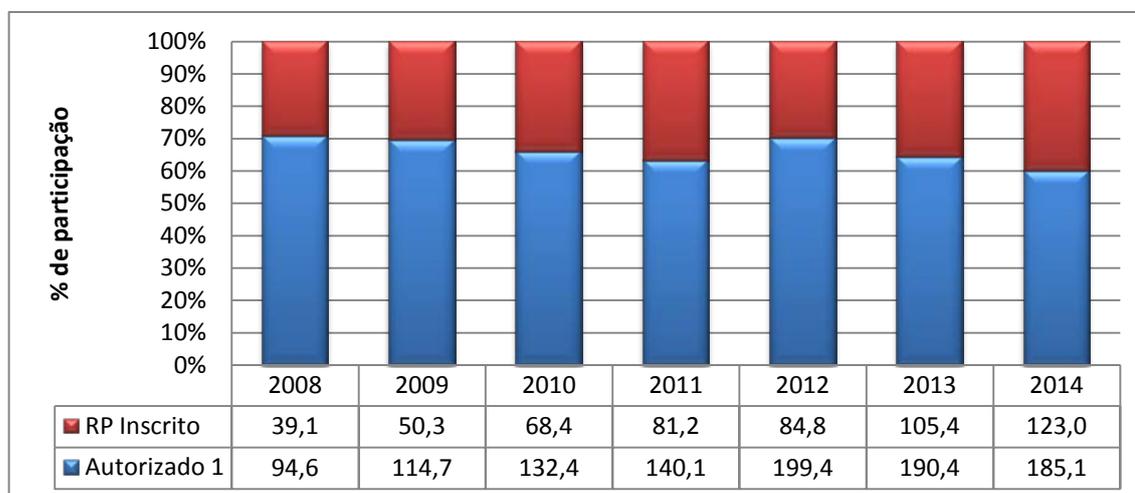
Esse fato sugere algumas observações a respeito de como a governança orçamentária atua na relação de poder entre os participantes do processo decisório da despesa. Em primeiro lugar, as decisões quanto aos gastos estaria concentrada no curto prazo, com a administração de fluxos de recursos para despesa segundo uma lógica fragmentada de interesses setoriais e do Presidente da República. Em segundo lugar, o fortalecimento do Presidente da República na definição das despesas, uma vez que os orçamentos públicos perderam a sua função de indicar onde e em que os recursos seriam alocados. E, por último, o ‘guardião’ passa a ser figura central para os objetivos políticos do Presidente da República, utilizando suas prerrogativas de ‘guardião’ do nível de gasto público para influenciar politicamente a execução de determinadas agendas prioritárias em detrimento de outras.

A linha azul do Gráfico 5 representa a métrica ‘Autorizado 2’. Essa métrica é formada por dois conjuntos, conforme indicado anteriormente. No primeiro está o total de despesas constantes da lei orçamentária anual mais os créditos adicionais abertos no exercício (Autorizado 1). No segundo aparecem os valores das despesas inscritas em restos a pagar inscritas em exercícios anteriores (RP Inscrito).

Explorando essa composição interna do ‘Autorizado 2’, verifica-se que as despesas inscritas em restos a pagar corresponderam a 40% dessa métrica em 2014. Essa participação, no entanto, ficou em torno de 30% nos exercícios de 2008, 2009 e 2013. Em termos de agregado de despesa, pode-se sugerir que não há uma preferência explícita entre despesas do exercício anterior ou do exercício, apenas estaria ocorrendo a administração de empenhos e pagamentos segundo processo decisório ‘autônomo’, isto é, de acordo com interesses e prioridades daqueles que têm o poder de decidir o que empenhar e o que pagar.

O Gráfico 6 a seguir ilustra a composição interna da métrica ‘Autorizado 2’ no período de 2008 a 2014, nos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal.

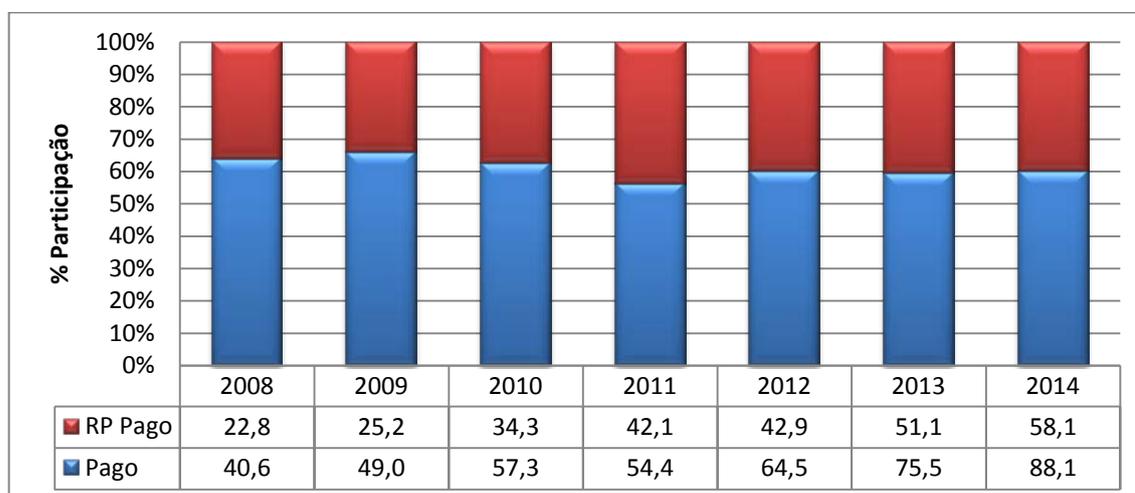
**Gráfico 6: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, valores autorizados no exercício e restos a pagar inscritos em exercícios anteriores<sup>25 27</sup>**



Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Já em relação à composição da linha vermelha ‘Pago 2’, nota-se certa regularidade na relação entre os valores pagos referentes a despesas empenhas no exercício ‘Pago’ e os valores pagos de despesas inscritas em restos a pagar em exercícios anteriores ‘RP Pago’. Essa relação manteve-se em torno de 60% para o pagamento das despesas discricionárias do exercício e 40% para as inscritas em restos a pagar. Esses números sugerem que, embora as autorizações de gastos tenham aumentado, no agregado, a capacidade de execução do orçamento do exercício em relação aos restos a pagar não foi comprometida pela existência de saldos de exercícios anteriores. O Gráfico 7 abaixo apresenta esses números.

**Gráfico 7: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014, valores pagos do exercício e de restos a pagar<sup>25 27</sup>**



Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Pelo conjunto dos números apresentados pode-se sugerir que nos orçamentos fiscal e da seguridade social os ‘gastadores’ contariam com relativa capacidade de comando do Ministro da Pasta, mas com fraca capacidade de coordenação e implementação. Isso porque há dificuldades para a garantia dos fluxos financeiros para a execução de programas e ações, uma vez que o total autorizado é muito elevado em relação aos recursos disponíveis para pagamento.

Esse fato decorre do comportamento informal enraizado no processo decisório da despesa de que se pode incluir novas autorizações na lei orçamentária sem qualquer impacto na obtenção do resultado primário final, porque o ‘guardião’ não deixará que as demandas superem os recursos disponíveis. Tendo a faculdade de alterar limites de gastos apenas com projeções conservadoras de arrecadação da receita e da elevação de despesas obrigatórias, o ‘guardião’ realmente tem poderes para bloquear aumentos de despesa por meio da política do ‘boca de caixa’. Porém, o próprio ‘guardião’ tem consciência de que as autorizações estão em excesso e da necessidade de se promover certo ajuste. No entanto, essa folga é vista com bons olhos por aqueles que gostariam de decidir sobre a alocação seletiva de recursos sem que fossem indicados ganhadores e perdedores nesse processo.

A capacidade de coordenação dos ‘gastadores’ também está comprometida. Vale lembrar que os recursos são distribuídos por órgãos orçamentários e não por programas. Nesse caso, o Ministro tem interesse em financiar projetos somente no âmbito dos programas sob sua responsabilidade, onde, teoricamente, teria maior capacidade de decisão, dificultando a cooperação necessária para a execução de programas multissetoriais. O nível de execução, no entanto, dependerá da capacidade de barganha junto à Presidência da República e à natureza da execução das despesas sob sua responsabilidade: obrigatória, discricionárias ou de interesse do Presidente da República.

Nesse contexto de incerteza e por terem perdido a confiança de que seus pleitos poderiam ser atendidos por meio das regras formais e informais que regem a execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social em âmbito federal, o Congresso Nacional também procurou utilizar estratégias de forma a instituir regras para que suas emendas ao orçamento tivessem caráter obrigatório. Com esse objetivo, primeiramente utilizou a LDO 2014 para instituir a obrigatoriedade de execução das programações incluídas por emendas individuais quando da tramitação da lei orçamentária no âmbito do Congresso Nacional. No entanto, mesmo contando com o status de obrigatórias, essas emendas continuavam passíveis de

contingenciamento. Porém, aquelas que estivessem de acordo com as regras para execução e dentro dos limites impostos pelo ‘guardião’ deveriam ser obrigatoriamente realizadas.

A partir do exercício financeiro de 2015, as regras sobre a obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares de caráter individual passou a constar da Constituição. Segundo esse mandamento, estão reservados para as emendas individuais dos parlamentares o valor correspondente a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, vedada a destinação para o pagamento de pessoal ou encargos sociais. Chama a atenção a importância da agenda da saúde, uma vez que os parlamentares decidiram aplicar metade do percentual de suas emendas nessa área.

A dinâmica de estratégias e poderes dos ministros setoriais fica expressa nos valores da elaboração e execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal. Dependendo da fase de elaboração e execução, alguns órgãos têm a sua agenda fortalecida. No entanto, essa situação não é garantida em todas as fases. Para a análise da dinâmica entre as fases de elaboração e execução e como ilustração da capacidade de implementação dos ministros setoriais, os valores da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade dos órgãos finalísticos do Poder Executivo foram divididos em quatro grupos: (i) Infraestrutura; (ii) Política Social; (iii) Produção; e (iv) Poderes do Estado e Administração, seguindo padrão utilizado pela SOF para a divulgação desse tipo de informação em seu sítio na Internet.

As métricas utilizadas para a análise foram: (i) PL: valor constante do projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional, representando o processo decisório inicial; (ii) Autorizado 2: valor da lei orçamentária aprovada somado aos créditos adicionais abertos no exercício e aos restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, como representantes do total de autorizações para decisão do ministro do que executar; (iii) Pago 2: valor pago de despesas empenhadas no exercício somado aos restos a pagar pagos.

O resultado desse estudo para o exercício financeiro de 2014 estão apresentados na Tabela 3 a seguir. Nota-se que a participação relativa dos grupos nas diferentes fases apresentadas se altera. No entanto, a variação entre os valores do PL e do Pago 2 é pequena. As mudanças na composição de forças no Autorizado 2 sugerem que os diferentes órgãos conseguem algum espaço para aumentar a sua agenda prioritária, no entanto são pouco eficientes em conseguir os recursos financeiros correspondentes.

Pelos valores da Tabela 3 a seguir, o grupo Infraestrutura, por exemplo, ficou com 35,8% do total das dotações do projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso

Nacional. Já as dotações autorizadas, representaram 38,9% do total. Dos recursos utilizados para o pagamento no exercício de 2014, o setor ficou com 34,1% dos recursos alocados, participação bem próxima do projeto de lei. Em movimento contrário, a Política Social contava com 40,3% das dotações do projeto de lei. O autorizado 2 ficou em 36,8% do total. Dos recursos pagos, o setor participou com 39,1% do total.

**Tabela 3: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2014, por órgão, em bilhões de reais correntes**

ÓRGÃO		PL	%	Aut 2	%	Pago 2	%
<b>INFRAESTRUTURA</b>		<b>56,2</b>	<b>35,8%</b>	<b>119,8</b>	<b>38,9%</b>	<b>49,8</b>	<b>34,1%</b>
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	6,9	4,4%	11,8	3,8%	6,2	4,2%
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	0,7	0,5%	1,3	0,4%	0,7	0,5%
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	16,7	10,6%	32,6	10,6%	13,7	9,4%
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	0,7	0,5%	1,3	0,4%	0,8	0,6%
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	1,0	0,7%	1,6	0,5%	0,9	0,6%
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	7,2	4,6%	17,1	5,6%	6,3	4,3%
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	22,8	14,5%	53,9	17,5%	21,3	14,6%
<b>POLÍTICA SOCIAL</b>		<b>63,2</b>	<b>40,3%</b>	<b>113,4</b>	<b>36,8%</b>	<b>57,1</b>	<b>39,1%</b>
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	33,2	21,2%	56,7	18,4%	30,8	21,1%
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1,9	1,2%	2,3	0,8%	1,9	1,3%
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	18,1	11,5%	35,1	11,4%	16,2	11,1%
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	0,9	0,6%	1,7	0,5%	0,8	0,5%
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	1,1	0,7%	2,8	0,9%	1,0	0,7%
51000	MINISTÉRIO DO ESPORTE	1,5	1,0%	6,3	2,1%	1,7	1,1%
55000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	6,4	4,1%	8,4	2,7%	4,8	3,3%
<b>PRODUÇÃO</b>		<b>6,9</b>	<b>4,4%</b>	<b>22,2</b>	<b>7,2%</b>	<b>9,3</b>	<b>6,3%</b>
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1,9	1,2%	5,2	1,7%	2,1	1,4%
28000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	1,3	0,8%	1,5	0,5%	1,1	0,7%
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	2,9	1,8%	9,2	3,0%	5,3	3,6%
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	0,6	0,4%	5,7	1,8%	0,7	0,5%
58000	MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,2	0,2%	0,7	0,2%	0,1	0,1%
<b>PODERES DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO</b>		<b>30,7</b>	<b>19,6%</b>	<b>52,7</b>	<b>17,1%</b>	<b>30,0</b>	<b>20,5%</b>
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	5,8	3,7%	9,6	3,1%	4,5	3,1%
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	4,4	2,8%	6,7	2,2%	3,7	2,5%
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	4,1	2,6%	7,3	2,4%	2,9	2,0%
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1,0	0,6%	1,3	0,4%	1,2	0,8%
47000	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	1,0	0,6%	2,8	0,9%	1,6	1,1%
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	14,3	9,1%	25,1	8,1%	16,0	11,0%
<b>TOTAL</b>		<b>157,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>308,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>146,2</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

As distorções apresentadas em relação aos valores autorizados chamam a atenção para dois elementos do processo de planejamento expresso por meio dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal: a abertura de créditos orçamentários durante o exercício e a inscrição de despesas em restos a pagar. Esses valores alteram a composição de forças durante a execução dos orçamentos, no entanto, parecem não conseguir angariar novos recursos na ‘boca do caixa’. O processo decisório sobre a despesa, nesse caso, sugere que as autorizações em excesso estariam sendo administradas dentro do próprio ministério setorial e

não influenciariam a relação de poder com os demais órgãos participantes do processo decisório orçamentário.

Em termos históricos, a participação relativa dos diferentes órgãos na composição da despesa primária do Poder Executivo também varia, conforme informações da Tabela 4, a seguir, que apresenta as despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União no exercício financeiro de 2008.

**Tabela 4: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2008, por órgão, em bilhões de reais correntes**

Órgão	PL	%	Aut 2	%	Pago 2	%
<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>22,6</b>	<b>30,3%</b>	<b>52,5</b>	<b>39,3%</b>	<b>20,4</b>	<b>32,1%</b>
24000 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	4,0	5,3%	5,5	4,1%	3,7	5,8%
32000 MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	0,6	0,8%	1,0	0,7%	0,6	1,0%
39000 MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	9,0	12,1%	19,6	14,7%	7,0	11,1%
41000 MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	0,5	0,6%	0,8	0,6%	0,6	0,9%
44000 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	0,7	1,0%	1,0	0,8%	0,5	0,9%
53000 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	3,2	4,2%	9,8	7,3%	2,6	4,2%
56000 MINISTÉRIO DAS CIDADES	4,6	6,2%	14,7	11,0%	5,2	8,3%
<b>POLÍTICA SOCIAL</b>	<b>25,5</b>	<b>34,3%</b>	<b>42,2</b>	<b>31,6%</b>	<b>21,2</b>	<b>33,4%</b>
26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	8,9	11,9%	14,5	10,8%	8,1	12,8%
33000 MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1,6	2,2%	2,0	1,5%	1,4	2,2%
36000 MINISTÉRIO DA SAÚDE	9,5	12,8%	17,4	13,0%	7,4	11,6%
38000 MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	1,6	2,2%	1,7	1,3%	0,8	1,2%
42000 MINISTÉRIO DA CULTURA	0,7	1,0%	1,3	1,0%	0,5	0,8%
51000 MINISTÉRIO DO ESPORTE	0,3	0,4%	2,1	1,6%	0,6	0,9%
55000 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	2,9	3,9%	3,3	2,4%	2,4	3,9%
<b>PRODUÇÃO</b>	<b>5,3</b>	<b>7,1%</b>	<b>12,2</b>	<b>9,2%</b>	<b>5,0</b>	<b>7,9%</b>
22000 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1,2	1,5%	2,5	1,9%	1,3	2,0%
28000 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	0,7	0,9%	0,9	0,7%	0,6	0,9%
49000 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	2,9	3,9%	4,5	3,4%	1,8	2,9%
54000 MINISTÉRIO DO TURISMO	0,5	0,7%	4,3	3,2%	1,4	2,1%
58000 MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA		0,0%		0,0%		0,0%
<b>PODERES DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO</b>	<b>21,0</b>	<b>28,3%</b>	<b>26,8</b>	<b>20,0%</b>	<b>16,8</b>	<b>26,6%</b>
20000 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	3,0	4,1%	4,3	3,2%	1,9	3,0%
25000 MINISTÉRIO DA FAZENDA	3,2	4,3%	3,6	2,7%	2,6	4,2%
30000 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	3,1	4,2%	4,3	3,2%	2,4	3,7%
35000 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1,2	1,6%	1,1	0,8%	1,2	2,0%
47000 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	0,7	1,0%	0,8	0,6%	0,4	0,6%
52000 MINISTÉRIO DA DEFESA	9,8	13,2%	12,7	9,5%	8,4	13,2%
<b>TOTAL</b>	<b>74,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>133,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>63,4</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Verifica-se, com base nas informações das Tabelas 3 e 4 acima, que, entre 2008 e 2014, a participação relativa dos órgãos que compõem o grupo Infraestrutura, no total da despesa primária discricionária paga no exercício (Pago 2), aumentou, passando de 32,1% do total, em 2008, para 34,1% do total, em 2014. Nota-se, assim, que esse grupo ganhou espaço orçamentário nesse período levando-se em conta o total de recursos financeiros disponíveis no exercício para o pagamento das despesas contratadas.

O destaque foi para o Ministério das Cidades, que elevou sua participação de 8,3%, no total de pagamentos do exercício de 2008, para 14,6%, em 2014. Esse desempenho seria consequência, principalmente, do fato de que as ações do Ministério das Cidades, principalmente relacionadas à habitação e ao saneamento básico, entraram na agenda prioritária do Presidente da República. Com isso, esse Órgão deixou a posição de ‘gastador’ para ser alçado à condição de ‘definidor de prioridades’. Essa mudança será mais bem descrita na próxima seção que trata dos privilégios do ‘definidor de prioridades’.

A Política Social também aumentou a sua participação no total das despesas discricionárias do Poder Executivo, subindo de 33,4% do total pago (Pago 2), em 2008, para 39,1%, em 2014. O destaque, nesse caso, é para o Ministério da Educação, que passou da posição relativa de 12,8%, em 2008, para 21,1%, em 2014.

No caso do Ministério da Educação, sua política de gastos não foi expressa em termos de privilégios do ‘definidor de prioridades’. Em 2014, os principais programas orçamentários desse Ministério foram três: Educação Superior, Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica. Esses três programas responderam por 95% dos recursos pagos nesse exercício, sendo que a Educação Superior ficou com 44% do total, a Educação Básica com 29% e a Educação Profissional e Tecnológica com 22%.

A dificuldade em se identificar o que poderia ter sido privilegiado no Ministério da Educação em relação aos demais órgãos decorre do fato de esses três programas não guardarem relação com os programas constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade de 2008. Além disso, os programas que hoje estão sob acompanhamento gerencial do Ministério da Educação, embora façam referência aos orçamentos fiscal e da seguridade social, se reportam apenas a algumas ações específicas do orçamento.

Isso porque o Ministério da Educação, em seu sítio na Internet, faz referência a programas como denominação distinta das constantes do orçamento, a exemplo do ‘Mais Educação’, ‘Proinfância’, ‘Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC)’, ‘Programa Brasil Profissionalizado’. Sem uma relação direta entre esses programas e os que constam no orçamento público não é possível encontrar evidências sobre quais prioridades fizeram com que o Ministério da Educação aumentasse sua participação relativa no total dos recursos disponíveis entre os exercícios financeiros de 2008 e 2014. Vale lembrar que instituir programas sem a devida indicação dos custos e metas associadas é uma das estratégias indicadas na literatura para fugir ao controle do ‘guardião’.

Para que alguns setores aumentassem sua participação, necessariamente outros tiveram sua capacidade de execução reduzida. Em 2008, foram destinados ao grupo Produção 7,9% dos recursos pagos (Pago 2). Já em 2014, essa participação foi de apenas 6,3%. Nesse caso, pode ser destacada a redução ocorrida no Ministério do Turismo, que passou de participação de 2,1% do total pago, em 2008, para 0,5% desse total, em 2014.

Em relação a Poderes do Estado e Administração, em 2008, a participação desse grupo no total de pagamento de despesas discricionárias correspondia a 26,6%. Já em 2014, essa participação chegou a 20,5%. A redução dos recursos destinados ao Ministério da Defesa pode ser destacada, uma vez que a participação relativa desse Órgão no total dos pagamentos passou de 13,2%, em 2008, para 11,0%, em 2014.

Quanto às despesas obrigatórias, a dinâmica de alteração entre as fases é um pouco diferente, conforme valores apresentados na Tabela 5 a seguir, do exercício de 2014.

**Tabela 5: Despesas obrigatórias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2014, por órgão, em bilhões de reais correntes**

Órgão		PL	%	Aut 2	%	Pago 2	%
<b>INFRAESTRUTURA</b>		<b>12,5</b>	<b>1,6%</b>	<b>13,5</b>	<b>1,6%</b>	<b>12,0</b>	<b>1,5%</b>
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	2,1	0,3%	2,2	0,3%	2,1	0,3%
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1,9	0,3%	2,0	0,2%	1,1	0,1%
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	4,0	0,5%	4,1	0,5%	4,0	0,5%
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	1,3	0,2%	1,4	0,2%	1,3	0,2%
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	1,6	0,2%	1,8	0,2%	1,6	0,2%
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	1,2	0,2%	1,2	0,1%	1,1	0,1%
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	0,5	0,1%	0,8	0,1%	0,7	0,1%
<b>POLÍTICA SOCIAL</b>		<b>641,8</b>	<b>84,5%</b>	<b>701,8</b>	<b>85,7%</b>	<b>665,6</b>	<b>85,5%</b>
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	54,4	7,2%	59,4	7,3%	55,1	7,1%
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	398,7	52,5%	429,2	52,4%	405,1	52,0%
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	80,6	10,6%	86,8	10,6%	84,0	10,8%
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	45,5	6,0%	58,8	7,2%	55,8	7,2%
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	0,5	0,1%	0,5	0,1%	0,5	0,1%
55000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	62,0	8,2%	67,0	8,2%	65,2	8,4%
<b>PRODUÇÃO</b>		<b>7,4</b>	<b>1,0%</b>	<b>8,8</b>	<b>1,1%</b>	<b>8,4</b>	<b>1,1%</b>
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	5,1	0,7%	5,7	0,7%	5,6	0,7%
28000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	0,6	0,1%	0,6	0,1%	0,6	0,1%
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1,6	0,2%	2,3	0,3%	2,1	0,3%
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	0,1	0,0%	0,1	0,0%	0,1	0,0%
<b>PODERES DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO</b>		<b>97,8</b>	<b>12,9%</b>	<b>94,5</b>	<b>11,5%</b>	<b>92,8</b>	<b>11,9%</b>
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	4,2	0,6%	4,6	0,6%	4,5	0,6%
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	14,3	1,9%	16,5	2,0%	16,2	2,1%
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	6,5	0,9%	7,1	0,9%	6,8	0,9%
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1,3	0,2%	1,3	0,2%	1,4	0,2%
47000	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	16,7	2,2%	3,9	0,5%	3,8	0,5%
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	54,8	7,2%	61,1	7,5%	60,1	7,7%
<b>TOTAL</b>		<b>759,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>818,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>778,9</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Em relação à métrica ‘Autorizado 2’, verifica-se que não há grande diferença de participação em relação às demais fases de elaboração (Projeto de Lei) e execução (Pago 2). Verifica-se, pelos valores apresentados na Tabela 5 acima, que os órgãos que cresceram sua participação no total das autorizações foram eficientes em conseguir os recursos necessários para realizar os respectivos pagamentos. Por exemplo, o Ministério do Trabalho, em 2014, conseguiu aumentar a sua participação relativa de 6% no Projeto de Lei para 7,2%, tanto no total do ‘Autorizado 2’ quanto no ‘Pago 2’.

Comparando agora as informações do exercício de 2014 (Tabela 5 acima) com as do exercício de 2008, apresentadas na Tabela 6 abaixo, verifica-se que o grupo Política Social demonstrou maior capacidade de implementação em relação aos demais grupos. Esse fato já era esperado uma vez que os órgãos que compõem esse setor buscaram adquirir capacidade de comando, de coordenação e de implementação por meio de instâncias decisórias fora do ambiente orçamentário, como analisado anteriormente.

**Tabela 6: Despesas obrigatórias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2008, por órgão, em bilhões de reais correntes**

Órgão		PL	%	Aut 2	%	Pago 2	%
<b>INFRAESTRUTURA</b>		<b>5,9</b>	<b>1,6%</b>	<b>6,9</b>	<b>1,7%</b>	<b>6,5</b>	<b>1,7%</b>
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	0,9	0,2%	1,1	0,3%	1,1	0,3%
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	2,1	0,5%	2,4	0,6%	2,3	0,6%
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	0,4	0,1%	0,5	0,1%	0,5	0,1%
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	0,6	0,1%	0,6	0,2%	0,6	0,2%
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	0,9	0,2%	0,9	0,2%	0,9	0,2%
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	0,3	0,1%	0,4	0,1%	0,4	0,1%
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	0,8	0,2%	0,9	0,2%	0,8	0,2%
<b>POLÍTICA SOCIAL</b>		<b>316,7</b>	<b>82,7%</b>	<b>330,6</b>	<b>83,0%</b>	<b>307,7</b>	<b>82,6%</b>
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	20,2	5,3%	22,4	5,6%	21,6	5,8%
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	206,6	54,0%	210,1	52,7%	192,4	51,6%
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	41,4	10,8%	46,0	11,5%	43,3	11,6%
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	22,6	5,9%	25,6	6,4%	24,0	6,4%
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	0,2	0,1%	0,3	0,1%	0,3	0,1%
55000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	25,6	6,7%	26,2	6,6%	26,1	7,0%
<b>PRODUÇÃO</b>		<b>3,9</b>	<b>1,0%</b>	<b>4,2</b>	<b>1,0%</b>	<b>4,1</b>	<b>1,1%</b>
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	2,7	0,7%	2,9	0,7%	2,8	0,8%
28000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	0,3	0,1%	0,3	0,1%	0,3	0,1%
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	0,9	0,2%	0,9	0,2%	0,9	0,2%
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
<b>PODERES DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO</b>		<b>56,3</b>	<b>14,7%</b>	<b>56,9</b>	<b>14,3%</b>	<b>54,4</b>	<b>14,6%</b>
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2,1	0,5%	2,5	0,6%	2,5	0,7%
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	8,6	2,2%	10,4	2,6%	10,3	2,8%
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	4,2	1,1%	4,9	1,2%	4,8	1,3%
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	0,7	0,2%	0,7	0,2%	0,8	0,2%
47000	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	9,5	2,5%	2,7	0,7%	2,1	0,6%
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	31,3	8,2%	35,6	8,9%	33,9	9,1%
<b>TOTAL</b>		<b>382,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>398,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>372,7</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Esse fato teria ficado refletido nos números do orçamento. A participação relativa da Política Social, no total dos pagamentos 'Pago 2', passou de 82,6%, em 2008, para 85,5%, em 2014. Em relação aos órgãos que compõem esse grupo, destaque negativo para o Ministério da Saúde que teve sua participação relativa reduzida, uma vez que recebia 11,6% do total de recursos aplicados em despesas obrigatórias, em 2008, e passou para 10,8% do total, em 2014, a despeito de as regras para esse setor terem sido alteradas com a finalidade de garantir mais recursos para a saúde. Em posição ascendente aparecem os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento e Combate à Fome, do Trabalho e da Previdência Social.

Chama a atenção o desempenho do Ministério da Educação, que passou da posição relativa no total do pagamento 'Pago 2' de 5,8%, em 2008, para 7,1%, em 2014. Já as ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, relativas ao programa Brasil Sem Miséria, permitiram a ascensão desse órgão em relação aos demais, que deixou a posição relativa no total de pagamentos de 7,0%, em 2008, para 8,4%, em 2014. O Ministério da Previdência, embora receba grande volume de recursos direcionados ao pagamento de aposentadorias e pensões, o que representa mais da metade do total de pagamento com despesas obrigatórias, não teve o seu percentual ampliado significativamente, passando de 51,6%, em 2008, para 52,0%, em 2014.

As diferenças de composição dos valores alocados nos órgãos finalísticos do Poder Executivo podem indicar o resultado das estratégias utilizadas pelos 'gastadores' para competirem por recursos escassos no processo decisório da despesa. O sucesso dessas estratégias, no entanto, dependerá da relação entre os 'guardião' e o 'definidor de prioridades'. Assim, na próxima seção foram explorados os privilégios do 'definidor de prioridades' e como esses privilégios se refletem no processo decisório da despesa.

### **4.3. OS PRIVILÉGIOS DOS DEFINIDORES DE PRIORIDADES**

O 'definidor de prioridades' é o ator participante do processo decisório da despesa responsável por políticas setoriais alinhadas com as prioridades do Presidente da República ou do Gabinete do Primeiro-Ministro (GOOD, 2014). É considerado um 'gastador' especial, pois possui maior capacidade de comando, de coordenação e de implantação que os 'gastadores' tradicionais. Tem por agenda prioritária (i) promover a efetiva alocação de recursos e (ii) entregar bens e serviços públicos de forma eficiente (GOOD, 2014; SCHICK, 2013), de acordo com o projeto político do Presidente da República ou do centro de governo.

A capacidade de comando do ‘definidor de prioridades’ está diretamente ligada ao poder de agenda do Presidente da República (ou do Gabinete do Primeiro-Ministro) para ordenar prioridades e definir estratégias de atuação relacionadas ao tratamento diferenciado a ser concedido a uma ‘carteira’ de programas e ações que considere relevante para sua estratégia política. Sua atuação segue direção geral capaz de integrar as diferentes fases do processo decisório a determinadas metas globais, traçando planos de atuação para a administração pública e para os demais participantes do processo decisório (DINIZ, 1995; GOOD, 2014).

A capacidade de coordenação do ‘definidor de prioridades’ é demonstrada (i) pela estrutura de negociação com os demais ministérios e com o Ministério da Fazenda que favorece a atuação conjunta de forma a garantir esforços coletivos para atingir as metas fixadas; (ii) pelo escopo de regras orçamentárias que favorecem a ação conjunta e a adoção de processo decisório hierárquico centralizado na figura do Presidente, ou de algum colegiado por ele designado, reduzindo a possibilidade de atuação fragmentada dos diferentes ministérios na execução das programações sob sua responsabilidade (MARTINS, 2003; GOOD, 2014). Isto é, o ‘definidor de prioridades’ atua por meio de gestão centralizada e com a possibilidade de arranjos multissetoriais e multiníveis para execução de seus programas.

Como capacidade de implementação, o ‘definidor de prioridades’ conta com (i) garantia de fluxos financeiros para a execução dos programas e ações; (ii) fortalecimento dos recursos físicos necessários para a execução dos programas e ações (tecnologia, recursos humanos capacitados, entre outros); (iii) apoio presidencial para a resolução de impasses durante a execução; e (iv) acompanhamento de forma detalhada e sistêmica com vistas a assegurar os resultados esperados (MACÁRIO, 2013; SILVA, 2014).

Nota-se, pelas características teóricas do ‘definidor de prioridades’, que ele não precisa se utilizar de arenas decisórias externas ao orçamento público. Os privilégios de que dispõe são desenvolvidos no âmbito das regras que gerenciam a elaboração e a execução dos orçamentos nas diferentes fases. Quanto a esse aspecto, cabe lembrar as indicações de Diniz (1995) sobre as características dessas capacidades no âmbito da governança orçamentária proposta neste trabalho.

Segundo essa autora, para ter capacidade de comando o Estado deveria, primeiramente, ser competente para definir e ordenar prioridades, garantindo sua continuidade ao longo do tempo. No entanto, essas orientações por si só não seriam suficientes para que as decisões se transformassem em realizações. Em complemento, o Estado deveria ser capaz de

coordenar e conciliar distintas políticas, diferentes interesses em jogo e diversos atores, dentro e fora do governo, possibilitando a integração entre as áreas de governo, com vistas a assegurar a coerência e a consistência das políticas governamentais, afinadas com o projeto global. Por último, para ter capacidade de implantação, o Estado deveria garantir os recursos necessários para a realização das prioridades, promover condições de sustentação política das decisões e oferecer transparência dos processos de gestão e de execução, requisito da ação do governo em um regime democrático (DINIZ, 1995).

Essas capacidades de ação do Estado, em essência, são esperadas quando da elaboração e execução dos orçamentos públicos. Ou seja, aqueles que participam do processo decisório no âmbito do orçamento almejam a existência de conexão direta entre o que está escrito nele e eventos futuros. Para tanto, é necessário que haja confiança na viabilidade do planejamento expresso em seu texto (WILDAVSKY, 1984). Pois é justamente essa confiança que é proporcionada aos ‘definidores de prioridade’.

Como já observado anteriormente, o plano plurianual, previsto no modelo orçamentário para atuar como planejamento de médio prazo, não foi capaz de definir e ordenar prioridades nas ações do governo. Como consequência, o processo decisório no âmbito dos orçamentos públicos do governo federal apresenta-se fragmentado, dependendo, muitas vezes, do poder de ação dos ministros setoriais.

Diante das dificuldades de obter capacidade de comando, coordenação e implantação do orçamento público como um todo, o Presidente da República teria desenvolvido estratégias de ação que lhe proporcionasse autonomia de decisão, pelo menos em relação à sua agenda prioritária. Nesse caso, os privilégios do ‘definidor de prioridade’ nada mais seriam do que um conjunto de regras e de recursos particulares capazes de transformar o planejamento expresso nos orçamentos públicos em ação governamental efetiva.

Quanto a esses aspectos, embora em período anterior ao indicado para este trabalho, mas importante para os elementos que se quer avaliar, vale menção o programa Brasil em Ação, iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1996 e 1998, que reuniu 42 projetos prioritários do governo federal nas áreas social e de infraestrutura.

Aproximadamente metade desses projetos eram na área de infraestrutura, envolvendo rodovias, instalações portuárias, redes de transporte hidroviário, linhas de transmissão elétrica de longa distância e um gasoduto internacional. Os demais eram iniciativas relacionadas às políticas de saúde, educação, moradia e saneamento. Esses projetos teriam sido ligados diretamente com à figura do presidente e tornados públicos sob a bandeira do Programa Brasil

em Ação, como forma de indicar modelo de gerenciamento diferenciado com vistas a solucionar entraves na execução de obras de infraestrutura (BARZELAY, SHVETS, 2005).

Em relato do então Ministro do Planejamento, Antônio Kandir, “no plano financeiro, a implantação desse modelo de gestão traduziu-se na possibilidade de estabelecer, para os 28 projetos que contam com recursos que transitam pelo Orçamento Geral da União, uma sistemática de liberação de recursos caracterizada pela regularidade, previsibilidade e conformidade com as necessidades, a cada ponto do tempo, do andamento físico do projeto” (KANDIR, 1997, p. 21 e 22).

Além disso, essa sistemática contava com a possibilidade de remanejar recursos entre projetos conforme o nível de execução. Haveria assim pelo menos duas vantagens: (i) a STN poderia melhorar a administração do fluxo de recursos; e (ii) os gerentes dos empreendimentos teriam a segurança necessária para programar e tomar decisões referentes ao andamento do projeto, tais como compras de equipamentos, contratação de serviços, etc. Ainda segundo a avaliação do Ministro do Planejamento da época, “a segurança quanto ao fluxo regular de recursos permite ao gerente dedicar atenção exclusiva aos aspectos operacionais do empreendimento” (KANDIR, 1997, p. 21 e 22).

Nota-se, por meio dessa narrativa, que a principal prerrogativa do programa Brasil em Ação era contar com fluxos regulares de recursos, com planejamento estratégico centralizado, que coordenava as ações desenvolvidas no âmbito do programa, e a presença de um gestor responsável que deveria apresentar resultados de acordo com as metas previstas no programa. Os órgãos responsáveis por coordenar as ações do Brasil em Ação eram os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e a Casa Civil, órgão ligado à Presidência da República.

Uma vez que uma das preocupações do gerenciamento centralizado era garantir o fluxo tempestivo dos recursos para que as ações fossem realizadas no prazo especificado, esse fato gerou expectativa nos ‘gastadores’ quanto à possibilidade de canalizar recursos também para suas ações prioritárias. Com isso, os órgãos responsáveis pela execução das ações do programa Brasil em Ação desenvolveram estratégia de atuação conhecida como ‘política das prioridades invertidas’. Essa estratégia era possível em razão do modelo de distribuição dos limites orçamentários e financeiros pela SOF e pela STN, respectivamente.

Lembrando que esses limites são distribuídos por órgão, e não por programas ou ações, cabe então ao Ministro da Pasta decidir onde alocar os recursos. Tendo em vista que não havia à época qualquer ‘carimbo’ que indicasse quanto era do Brasil em Ação e quanto

era dos demais programas, os órgãos agiam oportunamente no sentido de gastar em suas prioridades primeiro, pois, assim, poderiam solicitar mais recursos para as ações prioritárias do Presidente (BARZELAY, SHVETS, 2005).

Embora esse problema, depois de identificado, tenha sido minimizado por meio de práticas administrativas dos órgãos responsáveis, ficou evidenciado a concorrência entre as prioridades do ‘definidor de prioridades’ e dos ‘gastadores’.

Com a experiência bem sucedida do Brasil em Ação, formou-se o entendimento à época de que as práticas de gerenciamento deveriam ser ampliadas para o orçamento como um todo. O PPA 2000-2003, denominado Avança Brasil, conforme já destacado anteriormente neste trabalho, foi desenhado a partir de programas, com a indicação de gerentes responsáveis. Essa sistemática, no entanto, não foi capaz de garantir fluxos de recursos orçamentários e financeiros para todos os órgãos, sendo necessário ainda, escolher uma carteira de projetos de interesse do presidente, os quais foram denominados ‘investimentos estratégicos’ que contavam com os mesmos privilégios do Brasil em Ação.

Nos governos subsequentes, dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, os ‘definidores de prioridades’ continuaram a receber tratamento diferenciado, agora por meio do Programa Piloto de Investimentos (PPI) 2005-2009, e do Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010 e PAC 2 2011- 2014, que indicavam as prioridades do presidente.

Além da estratégia de garantir o fluxo de recursos para as ações desses programas e desenvolver modelo gerencial centralizado com a finalidade de definir e monitorar resultados, outras estratégias foram utilizadas para ampliar a capacidade de comando, de coordenação e de implantação das prioridades do Presidente da República.

Como primeira estratégia, a metodologia de cálculo do superávit primário foi alterada. Durante a tramitação da LOA 2005, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional lista contendo projetos prioritários, no valor global de R\$ 2,8 bilhões, que deveriam ser excluídos da meta de resultado primário. Na prática, a meta poderia ser descontada desse valor caso as obras elencadas fossem pagas no exercício até o montante especificado.

Essa sistemática teria sido apoiada por técnicos de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, e tinha como argumento central a ideia de que essas despesas primárias poderiam não ser computadas na apuração do saldo primário, uma vez que indicavam investimentos públicos de ‘elevado retorno econômico e social’ e seus resultados positivos na economia no futuro poderiam compensar maior gasto governamental no presente.

O Projeto Piloto de Investimentos foi lançado em 2005 e tinha como objetivo principal declarado melhorar a qualidade e a eficiência do gasto público, a partir de processo seletivo dos projetos, planejamento detalhado das ações, garantia do fluxo de recursos necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeira. Verifica-se, com base nos instrumentos de gestão utilizados, que a grande diferença, em relação ao programa Brasil em Ação, era a possibilidade da execução do PPI reduzir as metas definidas para o resultado primário.

Com isso, pode-se sugerir que os ‘definidores de prioridade’, tendo dificuldades para encontrar espaço orçamentário para a execução de investimentos prioritários, alteraram a dinâmica de ação do ‘guardião’, uma vez que flexibilizaram, em certa medida, a definição das metas fiscais. Ou seja, embora o cumprimento das metas tenha continuado no centro das prioridades do governo, outras prioridades passaram a concorrer diretamente com esses recursos.

Frente a agendas prioritárias conflitantes, ou seja, entre decidir manter limites de despesa rígidos, com vista à obtenção de determinado nível de economia, ou ceder a aumentos seletivos de gastos, o projeto político do presidente acaba sendo determinante. Desse modo, conforme a literatura sobre o tema destaca, a existência de regras ajuda na tomada de decisão e, muitas vezes, indica que caminho a seguir. No entanto, as regras por si só não seriam suficientes para bloquear eventuais comportamentos oportunistas daqueles que, ao mesmo tempo, gostariam de aumentar despesas e seriam os responsáveis pelo controle do endividamento público.

Nesse contexto, vale ressaltar as mudanças percebidas por Lopreato (2015) nas prioridades do governo federal, durante o governo do Presidente Lula. Segundo esse autor, a queda do ministro Antônio Palocci, em março de 2006, teria dado lugar a visão alternativa a respeito da atuação do Estado e do papel da política fiscal. No entanto, apesar de ter dado força aos defensores de uma política fiscal ativa e de maior presença do Estado na economia, o controle da dívida pública e os pilares do regime fiscal não teriam sido abandonados imediatamente (LOPREATO, 2015).

A estrutura do Estado, o sistema tributário, as regras de gestão orçamentária e a ordem federativa não sofreram alterações com o novo Ministro da Fazenda Guido Mantega, mas as ações de caráter desenvolvimentistas teriam ganhado espaço e a preocupação em voltar a crescer teria ocupado lugar de destaque no interior do Ministério. Com isso, “a política orçamentária e os instrumentos de ordem fiscal, acompanhados de forte presença dos

agentes financeiros e das empresas públicas, passaram a contemplar os interesses de áreas prioritárias e a impulsionar as decisões de investimentos” (LOPREATO, 2015, p. 19-20).

O impacto dessas mudanças de orientação da ação do Estado pode ser sentido na política orçamentária. Embora se tenha preservado os seus elementos básicos, a estratégia deixou de visar somente o superávit primário como meta prioritária e recolocou a questão do crescimento na agenda do presidente. Para conseguir os seus objetivos, o governo passou a descontar da meta de superávit primário o montante dos gastos com a carteira de investimentos no âmbito do PPI retirou do cálculo das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) os resultados da Petrobrás e da Eletrobrás, na tentativa de ganhar graus de liberdade no manejo das contas públicas (LOPREATO, 2015, p.21).

O PAC, criado em 2007 com metas de execução até 2010, se juntou ao PPI como prioridade de governo, tendo como objetivo principal promover a retomada do planejamento e da execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, com vistas a contribuir com o desenvolvimento. Nova fase do programa foi lançada em 2011, batizada de PAC 2, agora como prioridades indicadas pela presidente Dilma Rousseff até 2014.

Ao longo do período de execução o PAC foi conquistando mais espaço, diminuindo gradativamente o espaço reservado ao superávit primário. A partir de 2009 não havia mais referência ao PPI, sendo então as ações do PAC a referência para a possibilidade de redução da meta de resultado primário. Abandonou-se, assim, a ideia, realista ou não, de que as despesas primárias que poderiam ser abatidas trariam retornos econômicos no futuro e, portanto, maiores gastos no presente seriam compensados com crescimento econômico no futuro.

O valor crescente das despesas do PAC que poderia ser reduzido da meta de resultado primário indicava o objetivo do governo de manter altas as suas despesas em detrimento da agenda de controle agregado da despesa do ‘guardião’, alterando a relação de poder na implantação de agendas prioritárias concorrentes do presidente. As regras formais e informais do processo decisório orçamentário foram capazes de se adaptarem para possibilitarem essa alteração.

Uma segunda estratégia utilizada para diferenciar as condições especiais para a execução das ações do PAC, em relação às demais ações, foi flexibilizar as regras até então existentes para a execução descentralizada dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Para tanto, as transferências de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios, com

a finalidade de realização das ações do PAC por esses entes, foram consideradas de caráter ‘obrigatório’, em contraposição à referência da LDO às regras de transferências voluntárias.

Com isso, as despesas no âmbito do PAC que fossem realizadas com o auxílio dos demais entes da federação não seguiriam as mesmas regras das demais, simplificando algumas exigências para a formalização das transferências a serem realizadas. Segundo as novas regras, a relação entre a União e os demais entes seria efetivada por meio de ‘Termo de Compromisso’ e não mais por meio de convênios e contratos de repasses, que exigiam maiores garantias dos demais entes para que os recursos fossem transferidos.

Como terceira estratégia utilizada para facilitar a execução das ações do PAC, destacam-se as regras no âmbito da Lei nº 12.462, de 2011, que instituiu nova modalidade de licitação, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). O objetivo, mais uma vez, era flexibilizar regras de contratação de obras públicas. O RDC seria aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização de projetos prioritários do governo, que além de outras ações, incluía as integrantes do PAC.

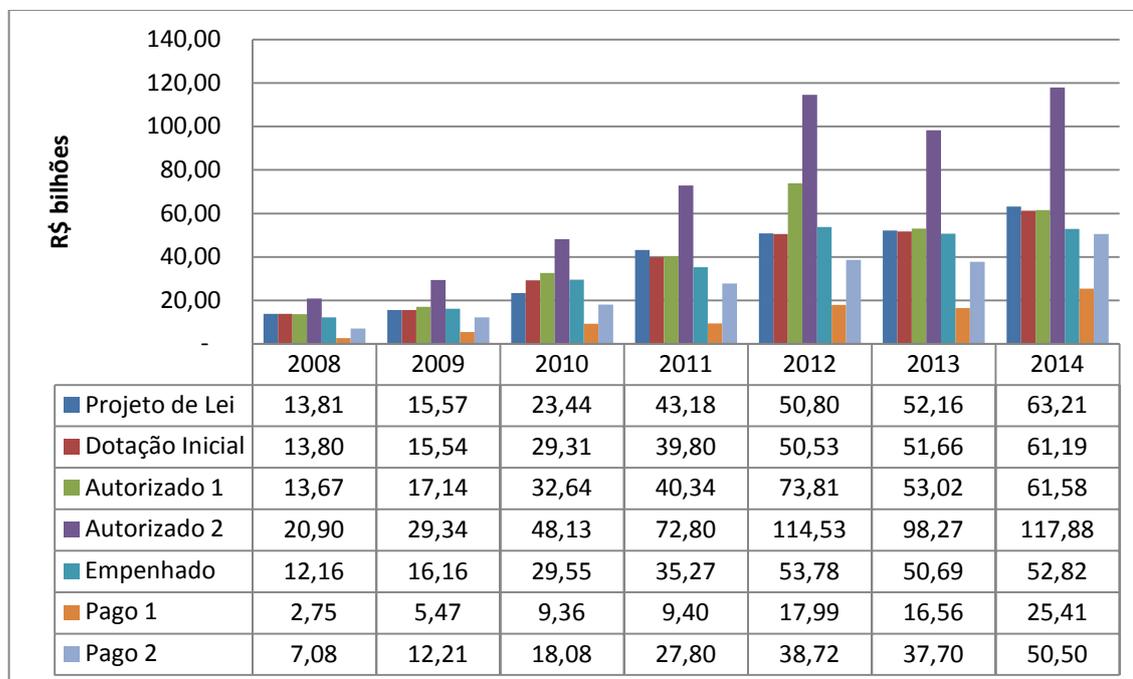
Por fim, destaca-se a estratégia utilizada para a publicidade do acompanhamento das despesas no âmbito do PAC. Embora com controle centralizado e a garantia do fluxo de recursos, as ações do PAC, em sua maioria, foram desenvolvidas no âmbito dos programas orçamentários dos órgãos setoriais envolvidos. Para que fosse possível identificar as ações do PAC, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, foi criado, por meio da LDO, classificador específico para essas despesas – o identificador de resultado primário igual a 3 – RP = 3. Essa indicação poderia ser modificada, por iniciativa do Ministro do Planejamento, diretamente no SIAFI.

Para a divulgação pública das realizações do PAC, no entanto, não foram seguidas, necessariamente, as classificações constantes dos orçamentos. Além disso, somente foram informados os fluxos financeiros, sem qualquer menção sobre a relação entre o que foi gasto e a execução física das obras. Esse fato gerou perda de informação para aqueles que gostariam de verificar as realizações do PAC por meio da execução do orçamento.

Cabe ressaltar, nesse sentido, a indicação na literatura de que conceber programas, sem que se possa verificar onde e como os recursos foram aplicados, é uma estratégia utilizada para conseguir mais recursos, uma vez que o ‘guardião’ não teria referências sobre o quanto seria ‘adequado’ para atender o programa. Essa estratégia, em certa medida, pode ser verificada a partir da execução do PAC no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade

social, de 2008 a 2014, nas diferentes fases do processo decisório da despesa, apresentada no Gráfico 8 abaixo.

**Gráfico 8: Execução do Programa de Aceleração do Crescimento(PAC) nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no período de 2008-2014<sup>36</sup>**



Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Em relação aos valores apresentados no Gráfico 8 acima, chama a atenção a diferença entre as métricas ‘Autorizado 1’ e ‘Autorizado 2’. Cabe lembrar que a diferença entre o ‘Autorizado 1’ e o ‘Autorizado 2’ refere-se ao total do estoque de despesas inscritas em restos a pagar em exercícios anteriores. A manutenção de elevado estoque de restos a pagar em relação às programações constantes da LOA é fator de desorganização do processo decisório orçamentário. Isso porque esconde a real capacidade de gasto no âmbito do programa, além de aumentar a barganha política por recursos entre os projetos.

Nota-se, em relação às despesas do PAC, que o total de pagamentos de despesas inscritas em restos a pagar no exercício, demonstrado pela diferença entre as métricas ‘Pago 2’ e ‘Pago 1’ superaram em todos os exercícios os pagamentos das despesas empenhadas no exercício. Essa seria uma característica das despesas de investimentos, cuja realização de uma etapa muitas vezes excede o período de um exercício financeiro. No entanto, parece demasiado o valor acumulado de despesas inscritas em restos a pagar do PAC.

<sup>36</sup> Orçamentos fiscal e da seguridade social.

O peso da influência das prioridades do presidente expressas no PAC sobre as demais despesas discricionárias do orçamento pode ser observado com base nas informações da Tabela 7 a seguir.

**Tabela 7: Despesas discricionárias do Poder Executivo nos orçamentos fiscal e da seguridade social nos exercícios financeiros 2008, 2011 e 2014, por identificador de resultado primário e fase da despesa, em bilhões de reais correntes**<sup>24 25 26</sup>

Ano	RP	PL	%	DI	%	AUT 1	%	AUT 2	%
2008	Discricionárias	60,8	81,5%	66,9	82,9%	81,7	85,7%	110,7	84,5%
	PAC	13,8	18,5%	13,8	17,1%	13,7	14,3%	20,4	15,5%
	Total	74,7	100,0%	80,7	100,0%	95,3	100,0%	131,1	100,0%
2011	Discricionárias	75,9	63,7%	91,5	69,7%	101,0	71,4%	150,0	67,3%
	PAC	43,2	36,3%	39,8	30,3%	40,4	28,6%	72,8	32,7%
	Total	119,1	100,0%	131,3	100,0%	141,3	100,0%	222,8	100,0%
2014	Discricionárias	94,3	59,9%	104,7	60,0%	116,3	62,3%	183,4	59,2%
	PAC	63,2	40,1%	61,2	35,1%	61,6	33,0%	117,9	38,1%
	Orçamento Impositivo	-	0,0%	8,6	4,9%	8,6	4,6%	8,6	2,8%
	Total	157,5	100,0%	174,5	100,0%	186,5	100,0%	309,9	100,0%

Ano	RP	EMP	%	Pago 1	%	Pago 2	%
2008	Discricionárias	64,9	84,2%	38,3	93,3%	56,8	88,9%
	PAC	12,2	15,8%	2,8	6,7%	7,1	11,1%
	Total	77,1	100,0%	41,0	100,0%	63,9	100,0%
2011	Discricionárias	74,3	67,8%	45,6	82,9%	69,4	71,4%
	PAC	35,3	32,2%	9,4	17,1%	27,8	28,6%
	Total	109,6	100,0%	55,0	100,0%	97,3	100,0%
2014	Discricionárias	87,7	59,8%	63,3	71,2%	96,6	65,6%
	PAC	52,9	36,1%	25,4	28,6%	50,5	34,3%
	Orçamento Impositivo	6,1	4,2%	0,1	0,1%	0,1	0,1%
	Total	146,6	100,0%	88,9	100,0%	147,2	100,0%

Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Os números da Tabela 7 acima sugerem que a agenda prioritária do Presidente da República, expressa pelas ações do PAC, reduziu significativamente o espaço orçamentário das despesas discricionárias dos outros órgãos ‘gastadores’. Isso fica evidenciado no crescimento da participação relativa das despesas do PAC no total do pagamento do exercício ‘Pago 2’, que passou de 11,1%, em 2008, para 34,3%, em 2014, tendo ficado em 28,6%, em 2011.

Quanto a essa avaliação cabe uma ressalva. O PAC 2 incluiu novas despesas no Programa ao incorporar a agenda social em 2011. Esse fato deve ser mais bem avaliado para que se separe o impacto dessa decisão no aumento das despesas prioritárias do presidente de

estratégias oportunistas dos ‘gastadores’ no sentido de incluir suas próprias prioridades no contexto dos privilégios dos ‘definidores de prioridades’. A Tabela 8 a seguir apresenta a composição das despesas do PAC 2 no exercício financeiro de 2014, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, por órgão orçamentário do Poder Executivo.

**Tabela 8: Despesas do PAC 2 nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2014, por órgão, em bilhões de reais correntes**

Órgão		PL	%	Aut 2	%	Pago 2	%
<b>INFRAESTRUTURA</b>		<b>44,6</b>	<b>70,6%</b>	<b>84,8</b>	<b>71,9%</b>	<b>37,2</b>	<b>73,6%</b>
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	-	0,0%	0,1	0,1%	0,0	0,1%
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	0,2	0,4%	0,6	0,5%	0,3	0,6%
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	15,7	24,8%	29,2	24,8%	12,9	25,4%
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	0,0	0,0%	0,1	0,1%	-	0,0%
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	6,5	10,3%	9,9	8,4%	3,8	7,5%
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	22,2	35,1%	45,0	38,1%	20,2	40,0%
<b>POLÍTICA SOCIAL</b>		<b>10,6</b>	<b>16,8%</b>	<b>20,3</b>	<b>17,2%</b>	<b>5,5</b>	<b>11,0%</b>
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	6,6	10,5%	11,1	9,4%	2,1	4,2%
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	2,6	4,1%	5,4	4,6%	1,9	3,8%
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	0,2	0,3%	0,7	0,6%	0,3	0,5%
51000	MINISTÉRIO DO ESPORTE	0,6	1,0%	2,1	1,8%	0,8	1,5%
55000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	0,6	1,0%	1,0	0,8%	0,5	0,9%
<b>PRODUÇÃO</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>3,7</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,4</b>	<b>6,7%</b>
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	-	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	0,0	0,0%	3,4	2,9%	3,4	6,7%
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	0,0	0,0%	0,2	0,2%	0,0	0,0%
<b>PODERES DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO</b>		<b>8,0</b>	<b>12,6%</b>	<b>9,1</b>	<b>7,8%</b>	<b>4,4</b>	<b>8,7%</b>
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	3,3	5,3%	4,2	3,6%	1,4	2,7%
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	4,6	7,3%	4,9	4,2%	3,0	5,9%
<b>TOTAL</b>		<b>63,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>117,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>50,5</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Pelos apresentados na Tabela 8 acima, os orçamentos dos Ministérios dos Transportes, das Cidades, da Integração Nacional e da Educação responderam por 80,1% do total do PAC 2 no projeto de lei encaminhado ao Executivo. No montante de recursos aplicados ao final do exercício, essa participação cai um pouco, ficando o total desses órgãos em 77,1% do total ‘Pago 2’, que inclui o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar.

Por concentrarem boa parte dos recursos do PAC, pode-se inferir que esses órgãos seriam os responsáveis pelas ações prioritárias do Presidente da República e estariam sujeitos a monitoramento de sua execução por meio de controle centralizado realizado tanto pela Casa Civil quanto pelo Ministério do Planejamento, mais especificamente da Secretaria de Planejamento e Investimento - SPI.

Comparando os valores do PAC de 2014 com os constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social no exercício financeiro de 2008 nesse Programa, à exceção do Ministério da Educação que não aparece listado, os demais Ministérios indicados acima representavam

88,5% das despesas definidas no Projeto de Lei Orçamentária para 2008, conforme dados da Tabela 9 abaixo.

**Tabela 9: Despesas do PAC 2 nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União do exercício financeiro de 2008, por órgão, em bilhões de reais correntes**

Órgão		PL	%	Aut 2	%	Pago 2	%
<b>INFRAESTRUTURA</b>		<b>12,2</b>	<b>88,5%</b>	<b>19,3</b>	<b>94,9%</b>	<b>6,7</b>	<b>95,2%</b>
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	8,0	58,0%	12,7	62,6%	5,0	71,0%
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2,8	20,4%	4,5	21,9%	1,1	15,0%
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	1,4	10,1%	2,1	10,1%	0,6	8,5%
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	-	0,0%	0,1	0,3%	0,1	0,7%
<b>PODERES DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO</b>		<b>1,6</b>	<b>11,5%</b>	<b>1,0</b>	<b>5,1%</b>	<b>0,3</b>	<b>4,8%</b>
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	0,6	4,3%	0,9	4,2%	0,3	3,7%
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	1,0	7,1%	0,2	0,9%	0,1	1,1%
<b>TOTAL</b>		<b>13,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>20,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>7,1</b>	<b>100%</b>

Fonte: SIGA Brasil/SF. Elaboração própria.

Se considerarmos, no entanto, apenas os recursos efetivamente pagos, o Ministério dos Transportes, da Integração Nacional e das Cidades receberam 95,2% do total dos recursos financeiros aplicados no âmbito do PAC em 2008.

Para executar essas despesas, o Presidente da República abriu mão do controle rígido do crescimento das despesas e de destinar recursos para a realização do superávit primário, conforme apresentado anteriormente. Em 2008, o total de recursos destinados ao PAC foi de R\$ 7,1 bilhões. Em 2014, o montante foi de R\$ 50,5 bilhões.

Como esses números sugerem, o Presidente da República se utiliza das institucionalidades concedidas a ele pelo modelo brasileiro de planejamento e orçamento para definir prioridades segundo a sua agenda política, conseguindo, dessa forma, deixar os demais participantes do processo decisório da despesa em âmbito nacional com poderes limitados para fazer valer as suas agendas prioritárias.

Nesse modelo, tanto os ‘guardiões’ quanto aos ‘gastadores’ acabam se submetendo à lógica de curto prazo de atuação dos ‘definidores de prioridades’. Por isso, nesse modelo, o papel dos controladores externos em fazer um contraponto aos poderes do Presidente da República apresenta-se útil para que se promova a efetiva alocação dos recursos e se entregue bens e serviços públicos de qualidade para a sociedade.

#### 4.4. O PAPEL DOS CONTROLADORES EXTERNOS

O ‘controlador externo’ é todo agente interessado na provisão de serviços públicos de qualidade, no aumento da performance da ação do Estado, na transparência dos gastos públicos e na *accountability* dos responsáveis pela aplicação do dinheiro público.

Tem como agenda prioritária: (i) fiscalizar a efetiva alocação de recursos; (ii) avaliar a performance do setor público; (iii) promover a transparência dos gastos públicos e a *accountability* dos responsáveis pela aplicação do dinheiro público (GOOD, 2014; SCHICK, 2013).

Para expressar capacidade de comando, o ‘controlador externo’ deve demonstrar: (i) autonomia para gerar informação a respeito da atuação do Presidente da República e daqueles responsáveis pela gestão das finanças públicas; e (ii) isenção para propor sanções àqueles que exercem suas atividades de forma a infringir preceitos legais vigentes, causar danos ao Erário ou conflitar com os interesses de parcela da sociedade organizada (GOOD, 2014).

Como capacidade de coordenação, os ‘controladores externos’ devem: (i) atuar de forma conjunta com os órgãos responsáveis pelo controle das contas públicas com o objetivo de possibilitar correção de desvios de forma tempestiva; e (ii) possibilitar o compartilhamento de informações entre esferas intergovernamentais e com a sociedade civil organizada (GOOD, 2014).

Já a capacidade de implementação do ‘controlador externo’ envolve: (i) ter acesso tempestivo às informações necessárias para a realização de auditorias e avaliações; (ii) contar com veículos de comunicação para a divulgação dos relatórios das avaliações; e (iii) conquistar a credibilidade quanto aos seus relatórios e avaliações (GOOD, 2014).

O maior patrimônio do ‘controlador externo’ é a sua credibilidade junto ao público em geral. Ele deve demonstrar autonomia nas suas decisões, para não passar a ideia de que suas avaliações são parciais e não apresentam os fatos como realmente ocorreram.

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Congresso Nacional, cumpriria o papel de ‘controlador externo’ em âmbito federal. Ao seu lado, a mídia especializada também procura analisar e avaliar os resultados da aplicação do dinheiro público, destacando o que considera ‘desvios de conduta’, sempre que necessário. Organizações não governamentais, principalmente ligadas às políticas setoriais, também desempenham esse papel.

Para fins de ilustração do papel do ‘controlador externo’ no âmbito deste trabalho, em caráter exploratório, foram analisadas as ações recentes do Tribunal de Contas da União relativas à alteração da meta de superávit primário durante a execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União no exercício de 2014. A análise dessa ação pode trazer indícios de como a atuação do ‘guardião’, do ‘gastador’ e do ‘definidor de prioridades’ é mediada pela presença do ‘controlador externo’, representado nesse caso pelo TCU, no âmbito dos orçamentos do governo federal do Brasil.

Em outubro de 2015, o TCU encaminhou ao Congresso Nacional Acórdão nº 2461/2015, de 7/10/2015, relativo às Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Presidente da República, Dilma Rousseff. Por meio desse Acórdão, o Tribunal de Contas da União recomendou ao Congresso Nacional a rejeição das Contas da Presidente de 2014. Em sua justificativa, o TCU alegou que devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, razão pela qual as Contas da Presidente não estariam em condições de serem aprovadas. Essa iniciativa do TCU embasou pedido de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados, com posterior abertura do processo correspondente.

Vale destacar que essa manifestação do TCU não é comum. Apenas uma vez, em 1936, teria o Tribunal sugerido ao Congresso Nacional a rejeição das contas do presidente. No entanto, naquela oportunidade, o relatório não teria sido aprovado.

Em sua avaliação, o TCU apontou diversas irregularidades na gestão orçamentária e financeira do governo federal em 2014. Em relação à utilização dos instrumentos de controle agregado da despesa instituídos pela LRF e sob responsabilidade do ‘guardião’, segundo o Tribunal, o Executivo não apontou, no relatório de avaliação das receitas e despesas referente ao quarto bimestre de 2014, a necessidade de se realizar novos contingenciamentos para o cumprimento da meta de resultado primário, deixando de adotar, portanto, medidas corretivas na execução orçamentária.

O TCU também questionou a atitude posterior do Poder Executivo de, no relatório seguinte, referente ao quinto bimestre, ter ampliado a capacidade de empenho, justificando que vedou a utilização do valor ampliado até que fosse aprovado projeto de lei alterando a meta fiscal contida na LDO 2014. Segundo a análise do Tribunal, enquanto a referida alteração da LDO 2014 não fosse aprovada pelo Congresso, o relatório bimestral deveria

indicar a necessidade de contingenciamento de acordo com a meta da LDO 2014 em vigor e não promover liberações futuras condicionadas.

Para o Tribunal, o Executivo já possuía informações no quarto bimestre de 2014 que apontavam para um déficit primário significativo. Na sua avaliação, naquele momento, o cenário indicava a necessidade de contingenciamento no montante das despesas discricionárias. Com isso, a irregularidade teria se materializado, em definitivo, com a emissão do Decreto 8.367/2014, com base na avaliação do quinto bimestre, em paralelo com a submissão do PLN nº 36/2014 ao Congresso Nacional, ou seja, além de não realizar novo contingenciamento, o Executivo condicionou a execução orçamentária à aprovação do projeto de lei que alterava a meta de superávit primário da LDO 2014.

O TCU entendeu também que, no âmbito da programação orçamentária e financeira, o relatório de avaliação de receitas e despesas teria omitido projeções atualizadas encaminhadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Essa omissão teria permitido que o montante contingenciado de despesas discricionárias, no início do ano (Decretos 8.197/2014 e 8.216/2014), ficasse aquém do necessário.

Nota-se, pelo teor das manifestações do Tribunal de Contas da União, que a posição do ‘guardião’ e do ‘definidor de prioridades’, no caso a Presidente da República, foram questionadas no mérito, ou seja, no conteúdo de suas decisões constantes nos relatórios de avaliação de receitas e despesas. Assim, o TCU estaria ocupando o papel de ‘guardião’ das finanças públicas, quando o Presidente da República e os órgãos responsáveis pela condução da política econômica, aparentemente, teriam deixado esses valores de lado.

Essa interpretação, no entanto, deve levar em conta todos os aspectos da governança orçamentária à disposição dos atores que participam do processo decisório da despesa. Isso porque a literatura sobre o tema destaca que o papel das instituições depende do nível de amadurecimento de cada país para fazer cumprir as regras acordadas. Além disso, governos que não quisessem cumprir com metas de endividamento público, poderiam se utilizar de instrumentos de contabilidade ‘criativa’ para circundar as regras.

Esse padrão de comportamento dos governos, conforme apresentado na revisão bibliográfica deste trabalho, é esperado quando não está na agenda prioritária do governo manter sob controle as finanças públicas, principalmente em momentos de crises econômicas. Portanto, a atuação do ‘controlador externo’, nesse cenário, faz-se necessária para que a sociedade demonstre que valores essenciais ela defende em relação à condução da política econômica expressa nas decisões dos orçamentos públicos.

O que seria necessário, nesse contexto, é que as regras estabelecidas fossem capazes de subsidiar a atuação do ‘controlador externo’, para que este tenha instrumentos suficientes para agir com imparcialidade e trazer a público ações que, na sua avaliação, não estariam de acordo com os preceitos legais. Esses instrumentos, no caso brasileiro, estavam à disposição do TCU, que utilizou suas prerrogativas constitucionais para levar a questão ao Congresso Nacional.

O modelo brasileiro de governança orçamentária, nesse caso, estaria preparado para subsidiar ações do ‘controlador externo’. No entanto, o resultado efetivo de suas ações dependem do ambiente político-institucional em que estão inseridas. Nesse caso, o apoio do Congresso Nacional às ações do Poder Executivo facilitaria a utilização da governança orçamentária em favor da política de gastos definida pelo Presidente da República em detrimento da política de controle dos gastos definida na LRF, como visto na facilidade de alteração da meta de resultado primário expressa na LDO para 2014 em meados de dezembro.

Em relação à organização do orçamento por programas, o TCU apontou, em seu relatório sobre as contas da Presidente Dilma Rousseff, que os indicadores dos programas de governo apresentaram desequilíbrio no tocante às quatro dimensões clássicas de desempenho – economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Na avaliação do Tribunal, na maioria das vezes, os programas não apresentaram elementos que permitissem avaliar o custo das ações em comparação com os produtos obtidos. Além disso, houve casos em que os indicadores e metas não permitiram afirmar se os resultados verificados na prática decorreriam diretamente do esforço governamental, em vista da possibilidade de que outros fatores alheios à União, ou até externos ao setor público, poderiam ter interferido sobre os fenômenos observados.

Essas avaliações são exemplos do valor da atuação do ‘controlador externo’ em corrigir excessos do Poder Executivo quanto ao processo decisório da despesa expresso nos orçamentos públicos. A efetividade dessas recomendações, no entanto, dependerá, como já assinalado anteriormente, do ambiente político-institucional do País e da relevância dessas recomendações para os tomadores de decisão e para a sociedade como um todo.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o orçamento público como importante e singular arena de política, este estudo teve por propósito responder à seguinte indagação: Como a governança orçamentária interfere nas relações entre os participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir a respectiva agenda prioritária?

Para responder a essa pergunta, alguns objetivos específicos foram definidos. Diante da amplitude das perspectivas de análise que o termo ‘governança’ aplicado ao orçamento público oferece, buscou-se, como primeiro objetivo específico, identificar dimensões do conceito de governança orçamentária passíveis de serem aplicadas ao processo decisório da despesa nos orçamentos públicos. Esse objetivo foi totalmente atingido e apresentado na forma de referencial teórico a este trabalho.

Tendo como pano de fundo os pressupostos teóricos do institucionalismo histórico, quanto à visão sobre interesses, poder e agência, os estudos teóricos e práticos sobre governança aplicada aos orçamentos públicos indicaram o conceito de governança como ferramenta analítica válida para se compreender os fatores que organizam (i) a interação entre os atores, (ii) a dinâmica dos processos e (iii) as regras, práticas e narrativas, envolvidas na tomada e implementação de decisões no âmbito do orçamento público, com vistas a obter capacidade de comando, de coordenação e de implementação.

Sob essa perspectiva de análise, o estudo procurou realçar o papel político dos diferentes atores que participam do processo decisório da despesa, tomando por base as regras formais e informais que estruturam a tomada de decisão e que, por possuírem essa faculdade, moldam comportamentos e, em certa medida, facilitam ou prejudicam o alcance de determinadas agendas prioritárias.

Governança orçamentária foi então definida, no âmbito deste trabalho, como ‘coleção de regras, princípios, sistemas, comportamentos, formais e informais, que regem o processo de decisão sobre a origem e aplicação dos recursos públicos, em determinado período, no âmbito do Executivo e do Legislativo’. Essas regras, princípios, sistemas e comportamentos determinariam quem faz o quê e quando, regulariam o fluxo de informações entre os diversos atores e distribuiriam influência estratégica ao estabelecerem restrições e incentivos ao processo decisório de aplicação dos recursos públicos.

Para a identificação dos atores participantes do processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil e as respectivas agendas prioritárias, a partir de sua posição institucional, e assim cumprir o segundo objetivo específico desta pesquisa, construiu-se modelo conceitual de análise específico para tratar o tema primeiramente sob a perspectiva teórica.

Como produto da aplicação desse modelo, os protagonistas do processo decisório da despesa foram classificados como ‘guardião’, ‘gastador’ e ‘definidor de prioridades’, cujas atividades são mediadas pela atuação dos ‘controladores externos’. Os resultados desse esforço teórico sugeriram que a maior fonte de poder institucional do ‘guardião’, ou seja, daquele que tem por responsabilidade manter o equilíbrio das contas públicas e promover a distribuição eficiente dos recursos, é justamente o apoio político do Presidente da República às suas ações de controle do endividamento público.

Nesse sentido, cabe destacar, que esse apoio representa também fonte potencial de fraqueza. Isso porque, dependendo de como o governo, na figura do Presidente, decide conduzir a política econômica e, mais especificamente, a política fiscal, o poder de ação do ‘guardião’ será fortalecido ou enfraquecido em relação aos demais. Nesse caso, os outros atores do processo receberiam a sinalização para utilizarem estratégias específicas de forma a conquistarem capacidade de comando, de coordenação e de implementação, a partir das prioridades políticas manifestadas pelo Presidente da República.

Pelos achados deste trabalho em relação à influência da governança orçamentária na atuação dos diferentes atores participantes do processo decisório da despesa, pode-se observar que, em termos teóricos, o ‘guardião’ é representado, na maioria dos países, pelas agências centrais de finanças, notadamente o Ministério da Fazenda. Porém, na prática, nem todo Ministério da Fazenda cumpriria o papel de ‘guardião’, uma vez que a sua atuação estaria diretamente ligada à agenda econômica e política do Presidente da República.

Talvez por isso os técnicos das instituições de ajuda financeira internacionais, como Banco Mundial, FMI, BID, tenham procurado avaliar os países de forma a buscar elementos institucionais capazes de facilitar o controle do endividamento com vistas a manter as finanças sob controle a partir do fortalecimento da ação do ‘guardião’. No entanto, como discutem Grindle (2011) e Andrews (2013), dificilmente prescrições gerais sobre as melhores práticas capazes de evitar o endividamento público podem trazer resultados, uma vez que o processo decisório quanto a receitas e despesas reflete o ambiente político, social e econômico onde essas decisões são tomadas.

Assim, enquanto o Presidente da República demonstrar comprometido pessoal em realizar ajustes e promover a saúde financeira das contas públicas, o papel do ‘guardião’ estará fortalecido. No entanto, quando outras prioridades entrarem na agenda do Presidente, como o aumento de despesas específicas relacionadas, por exemplo, a nova postura quanto aos caminhos da política fiscal, os ‘definidores de prioridades’ conquistarão maior capacidade de comando, coordenação e implementação.

Da mesma forma, os ‘gastadores’ também poderão adquirir novos poderes quando as prioridades indicadas nas políticas setoriais sobre sua responsabilidade ganharem apoio de grupos de interesse importantes ou da sociedade civil organizada, por exemplo, capazes de influenciar a agenda política do Presidente ou de angariar apoio em arenas decisórias externas ao orçamento público.

De qualquer modo, com restrição orçamentária rígida ou mais flexível, as instituições orçamentárias são capazes de ajustar o ‘jogo de poder’. No entanto, caso se queira manter as aparências, isto é, se o objetivo for ‘esconder’ as reais prioridades do Presidente quanto ao ajuste das contas públicas, as instituições orçamentárias deveriam refletir essas tentativas para que o papel dos ‘controladores externos’ restasse fortalecido. Sem instrumentos de ação eficazes, os ‘controladores externos’ ficam enfraquecidos, pois dificilmente conseguirão as informações necessárias para demonstrar desvios de comportamento que gostariam de evitar.

Essas dimensões do conceito de governança orçamentária foram exploradas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal, tendo por base os regramentos constantes, especialmente, nas leis de diretrizes orçamentárias de 2000 a 2014 complementados pelos dados da elaboração e execução das leis orçamentárias anuais nesse período. Buscou-se, assim, obter visão abrangente do processo decisório da despesa no âmbito do governo federal do Brasil, a partir do conhecimento da influência da configuração das variáveis de decisão e da natureza política dessas configurações.

Os resultados alcançados, apresentados ao longo deste trabalho, permitiram identificar os atores participantes do processo decisório da despesa, bem como indicaram como a governança orçamentária fortalece ou enfraquece determinado participante, na sua relação com os demais, no processo de definição da despesa nos orçamentos do governo federal do Brasil, quanto ao poder de instituir sua agenda prioritária, o que permitiu cumprir simultaneamente o segundo, o terceiro e o quarto objetivos específicos desta pesquisa.

Os achados dessa etapa do estudo demonstraram que os orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal perderam credibilidade quanto à capacidade de distribuir

os recursos com base em suas autorizações. O modelo de controle das metas fiscais teria incentivado comportamento oportunista do ‘definidor de prioridade’, na figura do Presidente da República, em ambiente de disputa acirrada pela receita disponível.

A inexistência de uma direção geral, capaz de integrar as várias fases do processo decisório a determinadas metas globais, teria aberto caminho para atuação desarticulada e fragmentada dos ‘gastadores’, representados pelos Ministros setoriais, submetida à lógica de metas ou de interesses particulares, em detrimento da ação coletiva. Com isso, o processo decisório da despesa não seria capaz de proporcionar visão abrangente dos custos e dos benefícios de todas as políticas públicas por ele financiadas. Sendo assim, os conflitos e reivindicações concorrentes sobre as finanças públicas passaram a ser resolvidos de fato em arenas decisórias externas ao processo decisório orçamentário.

O orçamento do governo federal deixou, portanto, de indicar claramente ‘ganhadores’ e ‘perdedores’ das escolhas de alocação dos recursos públicos, ou seja, perdeu-se o alinhamento do interesse próprio às interações coletivas e a possibilidade de se internalizar os custos de implementação de determinada decisão em relação às demais possíveis. Nesse caso, reformas com vistas a ajustar o modelo, como a inclusão da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição, com vistas a atualizar a Lei 4.320, de 1964, com o objetivo de aperfeiçoar suas disposições e compatibilizá-las aos mandamentos da LRF, não seriam suficientes. Isso porque, conforme explorado nesta pesquisa, o contexto político, econômico e social são fundamentais para embasar novo modelo que elimine os desvios hoje permitidos.

Novas regras teriam que trazer o processo decisório de volta para o âmbito do orçamento público. Como destaca Wildavsky (1984), isso somente é possível quando o orçamento público mostra-se capaz de regular o fluxo financeiro a partir das suas previsões. Para tanto, os atores devem cooperar e desenvolver estratégias de ação que reduzam a possibilidade de conflito. Essa cooperação, no entanto, dificilmente é conquista por meio das regras. Cabe lembrar que um orçamento equilibrado, no sentido de que a fixação da despesa leve em consideração os recursos disponíveis, limitaria a ação política do presidente, hoje amplamente utilizada para canalizar os recursos para sua agenda prioritária e controlar a delegação da execução dos orçamentos à base aliada. Além disso, o comportamento cooperativo, nos moldes preconizados pela teoria que tenta resolver o problema da ‘tragédia dos comuns’, não é conseguido somente por meio de regras, mas por meio de contratos que busquem o consenso em nome de um objetivo comum.

Por fim, com os resultados alcançados a partir da análise da governança orçamentária proposta neste trabalho, pôde-se observar como disputas de poder entre os participantes do processo de decisão sobre a despesa, nos orçamentos do governo federal do Brasil, aparecem refletidas nas regras, formais e informais, que ‘organizam’ essa disputa, bem como nos fluxos financeiros resultantes da aplicação dos recursos disponíveis.

Demonstrou-se, assim, como a governança orçamentária *empodera* de forma assimétrica os participantes do ‘jogo orçamentário’, ou seja, como ela distribui capacidade de comando, de coordenação e de implementação para os diferentes atores, fazendo deles mais ou menos capazes de agir de acordo com as adequações prescritas. Contribuiu-se, desse modo, com elementos para que se perceba o modelo brasileiro de planejamento e orçamento como estrutura capaz de suportar diferentes estratégias que, em certo grau, avalizariam o comportamento de políticos e de técnicos que participam do processo de elaboração, aprovação e execução dos orçamentos públicos do Brasil em nível federal.

Por se tratar de estudo de caráter exploratório-descritivo, este trabalho levantou diferentes aspectos da interação entre os atores participantes do processo decisório da despesa em âmbito federal. Esses aspectos podem servir de base para uma agenda de pesquisa futura com interesse em investigar como se dá a relação de poder entre esses atores participantes do processo decisório da despesa no dia a dia dos Ministérios.

Nesse sentido, esta pesquisa poderia ser complementada com vistas a verificar se os diferentes atores institucionais, na realidade dos órgãos públicos do Poder Executivo federal, se ‘enxergam’ a partir das características teóricas do ‘guardião’, ‘definidor de prioridade’, ‘gastador’ e ‘controlador externo’, bem como se percebem a influência da governança orçamentária no processo decisório da despesa, com base nos pressupostos utilizados neste trabalho.

Em relação à figura do ‘guardião’, novos estudos poderiam avaliar o reflexo de suas decisões quanto ao controle da ‘boca do caixa’ no enfraquecimento do planejamento governamental expresso nos orçamentos do governo federal. Esse estudo poderá levar em conta os reflexos na elaboração e execução dos orçamentos da dificuldade dos diferentes órgãos de prever os fluxos de recursos para as suas atividades, bem como da possibilidade de alteração de prioridades pela liberação seletiva de recursos do orçamento. Assim, a facilidade de se alterar a lei orçamentária durante a execução, sem indicar cancelamentos compensatórios, e o crescimento verificado em despesas inscritas em restos a pagar poderiam ser estudados como estratégias do ‘guardião’ para facilitar a posição do ‘definidor de

prioridades’ e evitar o conflito com os demais ‘gastadores’, uma vez que não haveria recursos suficientes para atender a todas as demandas.

Também pode ser tema de pesquisa como a governança orçamentária tem se moldado com vistas a fortalecer o papel de ‘definidor de prioridades’ na figura do Presidente da República, em detrimento do papel do ‘guardião’. Vale lembrar que o papel do ‘guardião’ como responsável pelo controle do endividamento público transformou-se em prioridade de Estado a partir dos mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000. No entanto, como demonstrado nesta pesquisa, os governos têm conseguido utilizar regras formais e informais do processo decisório da despesa para circundar o controle rígido do aumento das despesas governamentais.

Em relação aos ‘gastadores’, pode-se explorar as estratégias utilizadas para a construção de programas orçamentários que pouco contribuem para a indicação das ações prioritárias dos órgãos. Ou seja, pode-se indagar qual o reflexo, nas ações efetivas dos órgãos setoriais, do distanciamento entre o planejamento de longo prazo, expresso pelos programas, e o de curto prazo, retratado nas leis orçamentárias anuais. Nesse contexto, o estudo poderia investigar, por exemplo, a dificuldade de se fazer a ligação entre o planejamento e as ações realizadas pelos órgãos no dia a dia, uma vez que os programas de governo acompanhados pelos órgãos setoriais estariam sendo desenhados de forma a não guardar correlação com os valores da execução orçamentária.

As despesas dos programas prioritários do governo também poderiam ser incorporados nessa análise, diferenciando-se os recursos financeiros e materiais de que dispõem para angariar fluxos de dinheiro sem a necessidade efetiva de demonstrar realizações. Como destacado na literatura sobre governança orçamentária, essa seria uma estratégia dos ‘gastadores’ para fugir do comando do ‘guardião’.

Já em relação à posição dos ‘controladores externos’, este trabalho apresentou apenas um exemplo da sua atuação na tentativa de expor as possibilidades de intervenção desse ator na relação de poder entre ‘guardião’, ‘gastadores’ e ‘definidores de prioridades’ no processo decisório da despesa. No entanto, em relação a esse tema, muito ainda deve ser investigado para que possa ter um quadro das possibilidades de como esses agentes efetivamente podem contribuir para coibir excessos ou irregularidades na condução das finanças do País.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, C.; CÂMARA, L. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 49, n. 1, 2015.
- ABRÚCIO, F. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade**, Rio de Janeiro, 2º semestre, p. 119-142, 2011.
- ACOSTA, A.; DE RENZIO, P. Aid, rents and the politics of the budget process. **Institute of Development Studies**, Working Paper 311, 2008
- ALÉM, A.; GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas: teoria e pratica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMMES, C; STEIN, E. Budget institutions and fiscal performance in Latin. **Journal of Development Economics**, v. 59, p. 253-273, 1999.
- \_\_\_\_\_; PEROTTI, R. Budget deficits and budget institutions. In: **Fiscal institutions and fiscal performance**. University of Chicago Press, 1999. p. 13-36.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Fiscal discipline and the budget process. **The American Economic Review**, p. 401-407, 1996.
- ALLEN, R; GRIGOLI, F. **Enhancing the Capability of Central Finance Agencies**. Economic Premise, World Bank, v. 73, 2012.
- ALLEN, R.; TOMMASI, D. (ed.) **Managing public expenditure: a reference book for transition countries**. Tradução de Rosa Machado. Paris, OECD Publishing, 2001
- ALSTON, L. et al. **Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil**. Inter-American Development Bank, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Who Decides on Public Expenditures?: A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil**. Inter-American Development Bank, 2005.
- AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5 a 38, 2002.
- ANDREWS, M. The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions. Cambridge University Press, 2013.
- BAERT, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997.
- BALAND, J.; MOENE, K; ROBINSON, J. Governance and Development. In: RODRIK, D.; ROXENZWEIG, M. (eds) **Handbook of Development Economics**, vol. 5, 2009.
- BARCELOS, C.; CALMON, P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 159-182, 2014.
- BARRO, R.; GORDON, D. Rules, discretion, and reputation in a model of monetary policy. In: PERSSON, T.; TABELLNI, G. **Monetary and fiscal policy**. The MIT Press, 1994. v 1: Credibility.

BARZELAY, M; SHVETS, E. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 753, 2005.

BATISTA, M. O Poder Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, novembro, p. 449-473, 2013.

BEVIR, M. **Key concepts in governance**. Sage, 2009.

\_\_\_\_\_; RHODES, R. A. W. A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation. **Institute of Governmental Studies**. University of California, Berkeley, 2001.

BRASIL, 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**, Poder Executivo, Brasília, 1964.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2000 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, nº 45, p. 49-95, 1990.

BUENO, N. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. **Revista EconomiA**, v. 5, n. 2, p. 361-420, 2004.

CAVALCANTI, P. SILVA, R. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 38, jan/jun, p. 37-67, 2012.

CORE, F. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Texto para discussão n. 44. ENAP, Brasília, 2001.

COSTA, S.(Des) governo, (in)governabilidade ou (des)governança?. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 2, p. 42-74, 1997.

COUTO, C.; ABRÚCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

DAVIS, O.; DEMPSTER, M; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, v. 60, n. 03, p. 529-547, 1966.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. **Dados**, vol. 38, n. 3, 1995.

DRESSEL, B; BRUMBY, J. **Enhancing Capabilities of Central Finance Agencies: From Diagnosis to Action**. World Bank, 2012.

FARIAS FILHO, M.; ARRUDA FILHO, E. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo, Atlas, 2013.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século**, v. 21, p. 147-198, 2007.

- FILC, G.; SCARTASCINI, C. **Budget institutions and fiscal outcomes: ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department**. In: Presentation at the Research Department 10<sup>th</sup> Year Anniversary Conference. Office of Evaluation and Oversight. Inter-American Development Bank. 2004.
- FIORI, J. Governabilidade, por que e qual? **Revista Teoria e Debate**, v. 29, p. 57-62, jun/jul/ago, 1995.
- FLEURY, S. Programa de estudos e pesquisa em reforma do Estado e governança: Reflexões sobre governança ou governabilidade democrática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.30, n. 2, p.187-190, mar-abr,1996.
- FLEURY, S. Programa de estudos e pesquisa em reforma do Estado e governança: diferentes abordagens sobre a reforma do Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 6, p. 185-190, 1996.
- FORTIS, M. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 2, p. 125-140, 2009.
- HAY. C. **Political analysis: a critical introduction**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- GARCES, A.; SILVEIRA, J. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2014.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 10. ed. São Paulo, Atlas, 2001.
- GOOD, D. **The Politics of Public Money**. 2. ed. Canada, Institute of Public Administration of Canada, University of Toronto Press, 2014.
- GRINDLE, M. Public sector reform as problem-solving? Comment on the World Bank's public sector management approach from 2011 to 2020. **International Review of Administrative Sciences**, v. 70, n. 3, p. 398-405, 2013.
- \_\_\_\_\_. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, vol. 25, n. 5, p. 553-574, 2007.
- GROFMAN, B. The federalist papers and the new institutionalism: an overview. In: GROFMAN, B; WITMAN, D. (ed.) **The federalist papers and the new institutionalism**. New York, NY: Algora, 1989. p.1-6.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HALLERBERG, M.; STRAUCH, R; VON HAGEN, J. **Fiscal governance in Europe**. Cambridge University Press, 2009.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. **European Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2, p. 338-359, 2007.
- IBANHES, L. et al. Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil. **Cad. saúde pública**, v. 23, n. 3, p. 575-584, 2007.
- IMMERGUT, E. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, march, p. 5-34. 1998.
- INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: Presidência e Gabinetes multipartidários no Brasil. **Anais do Congresso Latino-Americano de Ciência Política**, Campinas, 3º Congresso, setembro, 2006.

JONES, B. et al. A general empirical law of public budgets: A comparative analysis. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 4, p. 855-873, 2009.

JONES, B.; ZALÁNYI, L; ÉRDI, P. An integrated theory of budgetary politics and some empirical tests: the US National Budget, 1791–2010. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 3, p. 561-578, 2014.

KANDIR, A. A recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do Brasil em ação. **Parcerias Estratégicas**, v. 2, n. 4, p. 17-27, 1997.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2008. **World bank policy research working paper**, n. 4978, 2009.

KELLY, J; WANNA, J. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 3, jul-set, p. 52-81, 2001.

KRAAN, D. **Budgetary decisions: a public choice approach**. Cambridge University Press, 1996.

KYDLAND, F. ; PRESCOTT, E. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. In: PERSSON, T.; TABELLNI, G. **Monetary and fiscal policy**. The MIT Press, 1994. v. 1: Credibility.

LAMEIRÃO, C. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Niterói – RJ: Universidade Federal Fluminense, 2013.

\_\_\_\_\_. A Casa Civil como instituição do Executivo Federal. **Desigualdade & Diversidade**, Rio de Janeiro, p. 143-184, 2011.

LEVI-FAUR, D. (ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford University Press, 2012.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos-CEBRAP**, n. 76, p. 17-41, 2006.

\_\_\_\_\_; FIGUEIREDO, F. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LOPREATO, F. **Aspectos da atuação estatal de FHC e Dilma**. Texto para Discussão 2039. IPEA, Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 119, fev. 2006.

LOUREIRO, M.; ABRÚCIO, F. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p.69-89, 1999.

LOWNDES, V.; ROBERTS, M. **Why Institutions Matter: the new institutionalism in political science**. Palgrave Macmillan, 2013.

LYNN JR, L.; HEINRICH, C.; HILL, C. **Improving governance: A new logic for empirical research**. Georgetown University Press, 2001.

MACÁRIO, V. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

MARCH, J.; OLSEN, J. Elaborating the “new institutionalism”. In: RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. **The Oxford handbook of political institutions**, p. 3-20, 2006.

MARTINS, L. Crise de poder, governabilidade e governança. In: REIS VELLOSO, J.; ALBUQUERQUE, R. (orgs.) **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro, José Olympio, p. 79-86, 1995.

MELO, M. *Governance* e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 129, n. 1, jan-abr, p. 67-81, 1996.

\_\_\_\_\_. Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento. In L. Valladares (org.) **Governabilidade e Pobreza**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira (1995).

MENICUCCI, T.; BRASIL, F.; Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Estud. Sociol.**, v. 15, n. 29, p. 369-396, 2010.

MEYERS, R. Strategies for spending avocates. In: MEYERS, R. **The handbook of government budgeting**. Jossey-Bass, 1999, p. 548-567.

MILES, M; HUBERMAN, M. **Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods**. Beverly Hills: Sage Publications, 1984.

MOE, T. Power and political institutions. **Perspectives on politics**, v. 3, n. 2, p. 215-233, 2005.

MOHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

NEF, J. Administração pública e reforma do setor publico na América Latina. **Administração pública: coletânea**, p. 513-536, 2010.

NORTH, D. **Understanding the process of economic change**. Princeton, University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 5, n 1, winter, p. 97-112, 1991

OLIVEIRA, J.; SILVA, F. **Reformas das Instituições Fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil**. Cepal, 2000.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, set/out, p.1395-1424, 2011.

\_\_\_\_\_. **A lógica política do controle interno. O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo, Annablume, 2010.

OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. **American Political Science Review**, v. 92, n. 1, p. 1-22, 1998.

\_\_\_\_\_. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press, 1990.

PACHECO, R. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R (Org.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PETER, G. **Institutional theory in political science: the new institutionalism**. 3 ed. Continuum, 2012.

PONDÉ, J.; FAGUNDES, J; POSSAS, M. Custos de transação e políticas de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 1, n. 2, p. 115-135, 1997.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. Atlas, 2013.

REZENDE, Fernando. **A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública (elementos para o debate da reforma do processo orçamentário)**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2015.

\_\_\_\_\_; CUNHA, A. A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2013.

REZENDE, Flávio. O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 127-143, ago, 2008.

RICHARDSON, R.; PERES, J.; WANDERLEY, J.; CORREIA, L.; PERES, M. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª ed revista e ampliada. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (ed) **The oxford handbook of political institutions**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. P. 90-108.

RHODES, R. The new governance: governing without government. **Political studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROBICHAU, R. The mosaic of governance: Creating a picture with definitions, theories, and debates. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. s1, p. 113-131, 2011.

ROBINSON, M; BRUMBY, J. **Does performance budgeting work? An analytical review of the empirical literature**. International Monetary Fund, 2005.

RUBIN, I. **The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing**. 5. ed. Washington, D.C., CQPress, 2006.

\_\_\_\_\_. Understanding the role of conflict in budgeting. In: MEYERS, R. The handbook of government budgeting. Jossey-Bass, 1999, p.30-52.

\_\_\_\_\_. New Directions in Budget Theory: An American Community in the Nineteenth Century. **SUNY Press**, 1988.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINSSMITH, H. (Ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Oxford: Westview Press, 1993. p.13-39.

SANCHES, O. **Novo dicionário de orçamento e áreas afins**. Brasília, Edição do Autor, 2013.

SANDERS, E. Historical Institutionalism. In: RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (ed.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford Handbooks Online, 2006.

SCARTASCINI, C.; STEIN, E. **Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America**. Harvard University Press, 2009.

SCHICK, A. An overview of contemporary public financial management reforms. In: CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. **Public financial management and its emerging architecture**. International Monetary Fund, 2013.

\_\_\_\_\_. Post-crisis fiscal rules: Stabilising public finance while responding to economic aftershocks. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2010, n. 2, 2010.

\_\_\_\_\_. Performance Budgeting and Accrual Budgeting Decision Rules or Analytic Tools. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2007, n. 2, 2007.

SILVA, F. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no Governo Lula**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2014.

SILVA, J. A. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1973.

STEINMO, S.; THELEN, K. Historical institutionalism in comparative analysis. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (ed). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

TORFING, J. Path-dependent Danish welfare reforms: the contribution of the new institutionalisms to understanding evolutionary change. **Scandinavian Political Studies**, v. 24, n. 4, p. 277-309, 2001.

VON HAGEN, J. **Political economy of fiscal institutions**. SFB/TR 15 Discussion Paper n. 149, 2005.

\_\_\_\_\_. Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance. **The Economic and Social Review**, v. 33, n.3, winter, p. 263-284, 2002.

WANNA, John; JENSEN, Lotte; DE VRIES, Jouke. **Controlling public expenditure**. Edward Elgar, 2003.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. 4 ed. Boston, Little Brown & Co., 1984.

\_\_\_\_\_; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York, Pearson/Longman, 2004.

WILLIAMSON, O. Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, vol. 22, n. 2, p. 233-261, 1979.

WORLD BANK. **Transforming central finance agencies in poor countries: a political economy approach**. Washington, World Bank. 2013. <https://wdronline.worldbank.com/handle/10986/15806>. Acessado em 01/08/2015.

\_\_\_\_\_. **Governance and Development**. The World Bank, Washington, D.C., 1992.

WYPLOSZ, C. Fiscal discipline: rules rather than institutions. **National Institute Economic Review**, v. 217, n. 1, p. R19-R30, 2011.