



GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

# INOVADORA

desafios e perspectivas no Brasil

Organizadores:  
Valdemir Pires  
André Rehbein Sathler



Imprescindível na gestão pública e nas relações entre governo e sociedade, o orçamento público deve ser objeto permanente de estudos e pesquisas.

Quanto ao modo sofisticado de operar tecnicamente e à complexidade das relações que envolve, ele parece bem diferente do que se via no começo do século passado. Todavia, naquilo que tem de essencial – a destinação social e politicamente pactuada de uma parte da riqueza nacional, de que o governo se apropria por meio da tributação, sendo definida por mecanismos de representação –, o orçamento público não mudou quase nada, tendo recebido melhorias incrementais, que às vezes e em certos lugares, podem recuar.

Há décadas a gestão orçamentária pública vê-se diante de desafios formidáveis. E procura conciliá-los com valores democráticos e republicanos que implicam, de algum modo, o respeito a certas tradições: as formalidades decisórias, a auditagem de procedimentos, o respeito aos princípios da impessoalidade e da publicidade etc.

São muitas as frentes nas quais as inovações devem ser buscadas e disso muito dependerá a adequação da gestão orçamentária às circunstâncias.

## AUTORES

André Rehbein Sathler

Arlindo Carvalho Rocha

Bruno Mancini

Carla Gandini Giani Martelli

Claudio Cesar de Paiva

Evandro Meira Baradel

Fabiano Maury Raupp

Fábio Pereira dos Santos

Guilherme Kraus dos Santos

João Henrique Pederiva

Leonardo Secchi

Rodrigo Barbosa de Oliveira

Ursula Dias Peres

Valdemir Pires

Wagner de Melo Romão



GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

# INOVADORA

desafios e perspectivas no Brasil

SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2017 – 2018

Senador Eunício Oliveira

PRESIDENTE

Senador Cássio Cunha Lima

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Senador João Alberto Souza

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senador José Pimentel

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

Senador Gladson Cameli

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senador Antonio Carlos Valadares

TERCEIRO-SECRETÁRIO

Senador Zeze Perrella

QUARTO-SECRETÁRIO

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

Senador Eduardo Amorim

Senador Sérgio Petecão

Senador Davi Alcolumbre

Senador Cidinho Santos



**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

# INOVADORA

desafios e perspectivas no Brasil

Organizadores:  
Valdemir Pires  
André Rehbein Sathler

Brasília – 2018

SENADO FEDERAL



Edição do Senado Federal  
Diretora-Geral: Ilana Trombka  
Secretário-Geral da Mesa: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Impressa na Secretaria de Editoração e Publicações  
Diretor: Fabrício Ferrão Araújo

Produzida na Coordenação de Edições Técnicas  
Coordenador: Aloysio de Brito Vieira

Organização: Valdemir Pires e André Rehbein Sathler  
Revisão de originais e provas: Walfrido Vianna  
Revisão de referências e ficha catalográfica: Mesaque Vidal  
Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica: Serviço de Multimídia

---

Gestão orçamentária inovadora : desafios e perspectivas no Brasil /  
Organizadores: Valdemir Pires, André Rehbein Sathler. – Brasília : Senado  
Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.  
471 p. : il.

ISBN: 978-85-7018-962-2

1. Orçamento público, Brasil. 2. Orçamento programa, Brasil. 3. Contro-  
le orçamentário. 4. Contabilidade de custo, administração, Brasil. I. Pires,  
Valdemir, org. II. Sathler, André Rehbein, org.

CDDir 341.383

---

Coordenação de Edições Técnicas  
Senado Federal, Bloco 08, Mezanino, Setor 011  
CEP: 70165-900 – Brasília, DF  
E-mail: livros@senado.leg.br

Alô Senado: 0800 61 2211

## **SUMÁRIO**

### **APRESENTAÇÃO ..... 7**

1. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias  
orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de  
inovação em contexto complexo  
Valdemir Pires..... 21

### **PARTE I – ORÇAMENTO-PROGRAMA**

2. Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política  
Ursula Dias Peres; Fábio Pereira dos Santos..... 99
3. Orçamento-programa: alguns desafios para sua efetividade no  
Brasil  
Bruno Mancini ..... 141

## **PARTE II – CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

4. O controle e o desenvolvimento da gestão orçamentária no Brasil Arlindo Carvalho Rocha .....	173
5. Controle parlamentar <i>versus</i> predominância do Poder Executivo na institucionalização do processo legislativo orçamentário brasileiro André Rehbein Sathler; Rodrigo Barbosa de Oliveira; Valdemir Pires.....	221
6. Controle socioestatal sobre o orçamento no Brasil, à luz da teoria democrática Wagner de Melo Romão; Carla Gandini Giani Martelli .....	257
7. Transparência orçamentária e responsividade democrática na Espanha e no Brasil João Henrique Pederiva.....	299

## **PARTE III – CONTABILIDADE, CUSTOS E COMPRAS GOVERNAMENTAIS**

8. A nova Contabilidade aplicada ao Setor Público e a visão estratégica do patrimônio público Claudio Cesar de Paiva .....	363
9. Usos e limitações da gestão de custos no Setor Público: evidências baseadas na percepção dos gestores e contadores do Poder Executivo de Santa Catarina Guilherme Kraus dos Santos; Fabiano Maury Raupp; Leonardo Secchi.....	387
10. A inversão de fases em licitação e a possibilidade de realização de gastos mais eficientes e menos suscetíveis a interesses escusos Evandro Meira Baradel .....	427
<b>SOBRE OS AUTORES .....</b>	<b>465</b>

## APRESENTAÇÃO

As frentes nas quais a inovação orçamentária deve ser buscada são muitas e variadas. Na *Introdução* desta coletânea e no seu capítulo inicial algumas delas são apresentadas, sem a pretensão de esgotar o assunto – o que não seria possível num único volume –, sempre com foco no caso brasileiro, objeto de interesse empírico.

Assume-se, aqui, a imprescindibilidade da orçamentação na gestão pública e nas relações governo-sociedade, propondo-se uma agenda de pesquisa e experimentação para aperfeiçoá-la sistemática e permanentemente. O que se pretende é oferecer elementos que contribuam para que, no Brasil, tanto a pesquisa quanto as práticas avancem no campo orçamentário de modo multidisciplinar e tecnopolítico (ou seja, considerando-se a dupla face de tudo que é orçamentário), por meio da reflexão e da investigação permanentes, rompendo a tradi-

ção de tratar desse importante assunto somente de tempos em tempos, ao sabor de ondas e modas passageiras ou de pressões políticas específicas.

São os seguintes os capítulos deste esforço inicial – um pequeno passo dado por um grupo de estudiosos e técnicos brasileiros (abarcando, por ora, somente os tópicos Orçamento-Programa; Controle, transparência e participação social; Contabilidade, custos e compras governamentais) – escolhidos para iniciar um processo de reflexão que deverá prosseguir, alcançando outros aspectos que desafiam a gestão orçamentária contemporânea no Brasil e no mundo:

8 *1. Orçamento Público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo (Valdemir Pires)* – O objetivo deste capítulo é discutir, a partir da literatura especializada, as tendências contemporâneas da orçamentação pública, de modo a identificar, no âmbito das propostas hegemônicas (orçamento-programa e orçamento por resultados ou de desempenho, em suas diferentes modalidades), os grupos de desafios a serem enfrentados pelas reformas e inovações orçamentárias amplamente defendidas (e somente parcialmente adotadas) em vários países, para em seguida mapear os problemas e desafios na busca de alinhamento das instituições orçamentárias brasileiras a essas tendências, ao mesmo tempo em que se resolvem alguns problemas idiossincráticos do País em assuntos fiscais e orçamentários. Identifica-se uma perspectiva fundamentalmente gerencial nas propostas contemporâneas de reforma orçamentária, alinhada à busca de equilíbrio fiscal. Como decorrência, surge uma nova abordagem do orçamento por resultados ou de desempenho (aqui denominada ODT – Orçamento por Desempenho Tradicional), que, entretanto, não só apresenta inúmeras dificuldades para ser implementada, como também se revela insuficiente em contextos comple-

xos e marcados por mudanças aceleradas, como o atual. Propõe-se, não alternativamente, mas complementarmente, adotar um novo enfoque orçamentário para a gestão orçamentária, aqui identificado como Orçamento por Desempenho sob Complexidade – ODC. A contribuição deste capítulo é, sobretudo, proporcionar uma visão de conjunto e contextualizada da evolução recente das metodologias orçamentárias e de sua adoção no Brasil, destacando as especificidades de cada uma e suas relações com os desafios econômicos e/ou políticos prevalentes. Tal visão contribui para que gestores e reformadores orçamentários decidam e atuem conscientes dos limites e potencialidades, intrínsecos e histórico-institucionais, das propostas de inovação nos sistemas e processos orçamentários.

### *I. Orçamento-programa*

Nesta parte da coletânea procura-se problematizar a evolução do processo de implementação do orçamento-programa no Brasil. Embora essa metodologia seja obrigatória no País desde 1964, não logrou, até hoje, chegar à plenitude de suas potencialidades racionalizadoras da ação governamental.

*2. Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política (Ursula Dias Peres e Fabio Pereira dos Santos)* – No capítulo “Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política”, os autores buscam apresentar aspectos teóricos e históricos referentes ao orçamento-programa no Brasil, destacando especialmente o debate entre incrementalismo e racionalismo orçamentário, apontando as dificuldades para adoção do modelo programático no País. Com base num estudo empírico dos dados do orçamento federal da área do Desenvolvimento Agrário, apontam a existência de níveis variados entre o que a teoria define como incrementalismo e como racionalismo na programação orçamentária nesse setor. Com isso, os autores argu-

mentam que o atual modelo orçamentário brasileiro é marcado por diferentes tipos de incrementalismo, como o constitucional-legal e o inercial, mas também há espaço para um racionalismo estratégico-político, o qual caracteriza boa parte das escolhas programáticas dos planos de governo. A título de conclusão, os autores apresentam uma avaliação daquilo que parece possível e necessário para que se utilize a metodologia do orçamento-programa, de forma a buscar um equilíbrio entre análises racionais do gasto, pautadas tanto por escolhas políticas, em ambiente democrático, quanto pelo melhor custo-benefício, combinadas com a administração de um volume importante de gastos cujo crescimento incremental é praticamente inevitável.

3. *Orçamento-programa: alguns desafios para sua efetividade no Brasil (Bruno Mancini)* – Em questão, um conjunto de problemas com que se depara a orçamentação por programas no Brasil, desde sua introdução nos anos 1960 até os dias atuais, dividindo o assunto com base nas fases do orçamento: planejamento, execução e controle. Baseado em sua experiência e na literatura referenciada no texto, o autor aponta possíveis soluções.

## *II – Controle, transparência e participação social*

Controle interno e externo (estatais) e popular (sócio-estatal) do orçamento, e a transparência como condição mínima destes, são os temas dessa parte da coletânea, que se dedica aos desafios mais candentes da atualidade no campo das finanças públicas e orçamento, com foco simultâneo na eficiência e na democracia.

4. *O controle e o desenvolvimento da gestão orçamentária no Brasil (Arlindo Carvalho Rocha)* – É apresentado e discutido o processo de adoção, pelos tribunais de contas brasileiros, de uma nova postura em relação ao controle como forma de promover não só o aperfei-

çoamento e aprofundamento da metodologia e da elaboração do orçamento no País, mas, principalmente, o potencial de *accountability* da sociedade brasileira. Associa-se a adoção dessa nova postura à efetiva incorporação, na atuação desses tribunais, da Auditoria Operacional, ferramenta que permite o desenvolvimento de análises de amplo espectro dos programas de governo.

*5. Controle Parlamentar versus predominância do Poder Executivo na institucionalização do processo legislativo orçamentário (PLO) brasileiro (André Sathler, Rodrigo Barbosa de Oliveira e Valdemir Pires)* – O capítulo faz uma retrospectiva das características do processo legislativo orçamentário (PLO) brasileiro nas Constituições de 1824 a 1988, identificando as características desse processo em termos de capacidade de cada um dos Poderes (Executivo e Legislativo) para intervir nesse processo e influenciar a decisão orçamentária anual.

*6. Controle socioestatal sobre o orçamento no Brasil, à luz da teoria democrática (Wagner de Melo Romão e Carla Gandini Giani Martelli)* – Os autores analisam a eclosão de formas de controle socioestatal sobre os orçamentos e políticas públicas nos governos brasileiros, a partir dos anos 1990, resultantes tanto de iniciativas governamentais, no âmbito das reformas do Estado, que caracterizaram os anos 1990-2000, como de pressões sociais liberadas pelo processo de democratização e consolidação democrática pós-Constituição de 1988. Situa essas mudanças no interior do debate que marca a teoria democrática desde as últimas décadas do século XX, do qual emergem, ao final, as noções de democracia participativa, deliberativa e aprofundada, que ajudam a compreender teoricamente as mudanças na relação Estado-sociedade no final do século passado e início do atual, ao passo que são questionadas ou confirmadas pelas práticas iniciadas nos novos contextos, marcados tanto pela descrença na democracia representativa, em dado momento (em que o déficit

de representação, por exemplo, é constatado e questionado), como pela importância dessa forma de organização política da sociedade, em outros momentos (no esforço de erigir instituições democráticas representativas em realidades em que ruíram os regimes de força, como no Leste Europeu).

A contribuição desse capítulo ao debate sobre inovação orçamentária é trazer à baila a demanda crescente para que a gestão orçamentária e das políticas públicas seja cada vez mais transparente e permeável ao protagonismo do cidadão, pois essas duas qualidades não podem ser bem compreendidas sem o auxílio da teoria da democracia, hoje em estado de efervescência.

7. *Transparência orçamentária e responsividade democrática na Espanha e no Brasil (João Henrique Pederiva)* – O autor sugere a institucionalização de mecanismos de apuração da responsividade democrática, frente às deficiências de representação, em democracias representativas como a espanhola e a brasileira. A transparência orçamentária entendida como elaboração e divulgação de documentos não parece suficiente para elevar a efetividade das instituições orçamentárias e a qualidade democrática das escolhas públicas. A investigação da conexão orçamentária – as formas de legitimação do gasto público – no Brasil e na Espanha, pela responsividade democrática, compara os graus de correspondência entre os problemas identificados pela população como prioritários com a intervenção governamental e os problemas que os gastos públicos parecem enfrentar. Os resultados apontam para uma menor responsividade democrática do Brasil, apesar da melhor avaliação de transparência orçamentária, em relação à Espanha. A conclusão é pela necessidade da inclusão, nos ordenamentos jurídicos, de indicadores de efetividade das instituições participativas e de transparência, como a de responsividade democrática, para evitar um maior descompasso entre decisões or-

çamentárias e expectativas dos cidadãos-eleitores-contribuintes em relação às ofertas de bens, serviços e políticas públicas.

### *III – Contabilidade, custos e compras governamentais*

Nesta parte são tratados dois temas conexos (Contabilidade e custos e compras) à gestão orçamentária que, no Brasil atual, estão exigindo inovações por força de novas normas e por causa da busca de patamares superiores de racionalidade na gestão orçamentária e financeira dos governos.

8. *A nova Contabilidade aplicada ao Setor Público e a visão estratégica do patrimônio público (Claudio Cesar de Paiva)* – O assunto deste capítulo é a grande dificuldade para se adotar o enfoque patrimonial da contabilidade, no setor público brasileiro, no que tange especificamente aos bens imóveis, não obstante a estruturação recente de órgãos destinados a prover o governo de uma gestão estratégica do patrimônio. Constata que a Lei nº 4.320/1964 já previa tratamento contábil ao patrimônio, que sucessivas tentativas foram realizadas para ao menos ter algum controle sobre bens fundiários, que as inovações organizacionais recentes vão na direção correta (embora sem infraestrutura suficiente) e que não será possível uma contabilidade gerencial, de fato, sem abarcar o aspecto patrimonial que levaria a contabilidade pública às origens e fundamentos da ciência contábil.

9. *Usos e limitações de custos no Setor Público: evidências baseadas na percepção dos gestores e contadores do Poder Executivo de Santa Catarina (Guilherme Kraus dos Santos, Fabiano Maury Raupp e Leonardo Secchi)* – É apresentado e explorado o processo de gestão de custos no setor público sob a ótica e percepção dos contadores e gestores de planejamento e orçamento do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina. O capítulo procura, ainda, evidenciar a percepção dos gestores sobre a utilização da informação de custos para o processo

de tomada de decisão, controle da gestão pública, como também as principais dificuldades e limitações para sua implementação e seus reflexos no processo de planejamento orçamentário.

*10. A inversão de fases em licitação e a possibilidade de realização de gastos mais eficientes e menos suscetíveis a interesses escusos (Evandro Meira Baradel)* – Discute-se um procedimento essencial da execução orçamentária: a licitação. Identifica como eficientizante a inversão na ordem das fases (abertura dos envelopes de propostas anterior à abertura dos envelopes de documentos de habilitação) da licitação no Brasil, tal como praticado de maneira precursora pelo prego, modalidade que esteve em fase de experiência antes de se tornar norma geral; e chama a atenção para o fato de que essa inversão, em busca de maior eficiência, também tem ocorrido em modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, mas por iniciativas de alguns governos subnacionais, objeto de controvérsia jurídica que envolve constitucionalidade, o que também pode ser entendido como uma forma de experimentação em curso; mas já se passaram mais de dez anos da primeira iniciativa em vigor, o que lança suspeitas de que a resistência dos congressistas a transformarem essa inovação em norma geral aplicável a todo o País tenha lastro em interesses escusos.

## INTRODUÇÃO

O orçamento público, com frequência se afirma, é um campo de permanente reforma, uma vez que reflete as mudanças que ocorrem na sociedade, mormente nas relações entre governantes e governados. Se o sistema é liberal, o orçamento terá características distintas das que teria se o sistema pendesse para a social-democracia; se o regime é democrático, o orçamento não funciona como acontece sob ditadura; sob recessão, o orçamento sofre os impactos da disputa acirrada por riqueza, que está presente na sociedade, ao passo que sob forte crescimento se beneficia das possibilidades de acordos mais fáceis de serem urdidos para o uso dos recursos públicos.

Não obstante isso, o orçamento público opera há séculos sob a mesma lógica econômico-financeira e política, as mudanças se operando no âmbito organizativo e tecnológico. Pela óptica do modo sofisti-

cado de operar tecnicamente e da complexidade das relações que envolve hoje em dia, o orçamento público parece completamente diferente do que se via, por exemplo, no começo do século passado. Mas naquilo que tem de essencial – a destinação social e politicamente pactuada de uma parte da riqueza nacional, de que o governo se apropria por meio da tributação, sendo definida por mecanismos de representação – o orçamento público não mudou quase nada, tendo sofrido melhorias incrementais, que às vezes e em certos lugares, podem recuar.

O fato é que, nas sociedades capitalistas urbano-industriais e altamente financeirizadas do século XXI, que são também altamente polarizadas, devido às mudanças profundas ocorridas nas relações econômicas, sociais e políticas da segunda metade do século XX às primeiras décadas do século XXI – com inusitado aumento do volume de protagonistas individuais e coletivos – aumentou a complexidade das decisões coletivas, assim como, e desmesuradamente, a demanda por recursos (fala-se em crise fiscal generalizada desde os anos 1970). Diante disso, a gestão orçamentária pública vê-se há décadas diante de desafios formidáveis, tendo que conviver com eles ao mesmo tempo em que procura preservar valores democráticos e republicanos que implicam, de algum modo, o respeito a certas tradições, como formalidades decisórias, auditamento de procedimentos, respeito a princípios como o da impessoalidade e da publicidade (que impõem certos atributos na lida com o dinheiro público) etc.

O relativo “engessamento” do *modus operandi* da orçamentação tem sido criticado fortemente; propõe-se, contemporaneamente, que se submeta a um processo de permanente inovação (praticamente schumpeteriana), em vez de simplesmente ser reformado de tempos em tempos, como tem sido a praxe. Isso porque, com o elevado endividamento dos governos, que passaram a depender estruturalmente

de empréstimos de curto prazo no mercado financeiro, inclusive global, há pressões dos rentistas para que a contabilidade pública seja clara e ágil, a fim de que os riscos sejam bem calculados e visíveis aos aplicadores financeiros; de que não seja ultrapassada a capacidade de a sociedade repor com tributos o principal da dívida e os juros; e de que, enfim, o equilíbrio fiscal de médio e longo prazo não inviabilizem as relações com os rentistas.

A circunstância atual é a de governos tendo que atender a dois senhores simultaneamente, por que ambos lhe fornecem recursos financeiros no curto prazo, de que ele não pode abrir mão, sob pena de não conseguir honrar seus compromissos imediatos: os contribuintes e os aplicadores financeiros (que compram e vendem títulos da dívida pública diariamente). A pressão é grande, de ambos os lados, mas os rentistas têm o poder de se recusar a emprestar, ao passo que os contribuintes não podem fugir ao fisco. Dessa forma, ao invés de o orçamento controlar a dívida, há uma tendência de a dívida controlar o orçamento. Nesse caso, como ficam os compromissos assumidos pelo governo com políticas públicas e sociais cada vez mais caras, por envolver mais pessoas e maiores exigências? É isso que leva Schick (2002) a perguntar “O orçamento tem futuro?”

Enquanto nada o substituir – o que é muito difícil de acontecer numa economia mercantil capitalista, principalmente sob democracia – o orçamento seguirá sendo utilizado. Não será o instrumento capaz de resolver as disputas e incoerências do tempo presente, mas será o meio no qual essa disputa será administrada. Se bem ou se mal administrada, dependerá das inovações de que a gestão orçamentária se beneficiará para se adequar às circunstâncias.

Dada a imprescindibilidade do orçamento e da orçamentação para a sociedade e para os governos, a busca de seu aperfeiçoamento é uma

atitude necessária, querendo-se menos ou desejando-se mais intervenção do Estado na sociedade e na economia. Portanto, agendas de pesquisa e de experimentação permanentes devem ser implementadas para melhor compreender seus fundamentos, possibilidades e limitações, do ponto de vista da concepção e das práticas. Tais agendas surtirão melhores resultados se envolverem multidisciplinaridade e multi-institucionalidade – a primeira porque a natureza da orçamentação envolve uma gama de conhecimentos multidisciplinar por natureza; a segunda porque instituições acadêmicas e instituições governamentais, atuando como parceiras em torno do tema, poderão combinar experimentação e reflexão de modo promissor, no qual os fazeres e as reflexões estabelecem diálogos entre si, gerando não teoria e prática separadas, mas a necessária práxis, em que ambas se interpenetram.

18

Um rol preliminar de tópicos empíricos para despertar projetos de pesquisa na agenda do debate orçamentário, considerando-se as demandas por inovação na realidade brasileira, pode ter início com os seguintes itens (alguns deles tratados nesta coletânea, com vocação para se desdobrar em outras, a fim de tratar dos demais):

- construção e uso de indicadores de desempenho;
- integração das informações sobre resultados à decisão e à gestão orçamentária;
- contabilidade e sistemas de informação de custos;
- regime de competência nos registros contábeis;
- gestão patrimonial considerando-se depreciação e investimentos públicos;
- integração do gasto tributário ao orçamento e aos balanços;
- desenho de sistemas de incentivos (agente principal) focado na busca de resultados;
- sistemas integrados de gestão;

- compatibilização dos perfis das informações para uso Executivo e do Legislativo;
- plurianualidade (integração cronológica entre orçamento e projetos de longo prazo e sustentabilidade fiscal da dívida);
- incrementalismo *versus* novas prioridades;
- controle político/legal *versus* discricionariedade;
- integração Planejamento-PPA-LDO-LOA;
- compatibilização de prazos no processo orçamentário;
- tratamento para restos a pagar compatível com gestão orçamentária;
- redução da rigidez orçamentária;
- melhores parâmetros técnicos para abertura de créditos adicionais;
- regras e metas fiscais;
- adequação entre a natureza autorizativa e impositiva do orçamento;
- integração das abordagens de gestão orçamentária às de políticas públicas;
- descompasso da gestão orçamentária entre os níveis da federação;
- papel dos órgãos de controle externo e interno no aperfeiçoamento da gestão orçamentária.



1. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo

Valdemir Pires

## Introdução

O objetivo deste capítulo é discutir as tendências contemporâneas da orçamentação pública, de modo a identificar, no âmbito das propostas hegemônicas (orçamento-programa e orçamento de desempenho, em suas diferentes modalidades), os grupos de desafios a serem enfrentados pelas reformas e inovações orçamentárias amplamente defendidas (e somente parcialmente adotadas) em vários países, para, em seguida, mapear os problemas e desafios existentes para alinhar as instituições orçamentárias brasileiras a essas tendências, ao mesmo tempo em que se resolvem alguns problemas idiossincráticos do País em assuntos fiscais e orçamentários.

Na seção 1, discute-se a mudança de ênfase, de política para econômica, do orçamento público, ao longo de sua história, chamando a atenção para o fato de que se trata de uma mudança provocada pelo avanço do capitalismo e do regime democrático de governo.

Na seção 2, as tendências contemporâneas de gestão são apresentadas, levando à constatação de que ocorre, de meados para o final do século XX, uma passagem da preocupação com o cumprimento das funções e consecução dos objetivos dos governos (plasmada no orçamento-programa dos anos 1960) para a quase obsessão com os resultados e impactos das políticas (focos dos orçamentos por resultado ou de desempenho, de segunda geração, dos anos 1990).

A seção 3, apresenta as principais críticas à hegemônica proposta de orçamento de desempenho (ali denominado Orçamento de Desempenho Tradicional – ODT), chamando, ao final, a atenção para uma abordagem emergente, que é a do orçamento de desempenho sob complexidade (ODC), trazendo novos e instigantes desafios à orçamentação pública contemporânea.

Na seção 4, são sinteticamente apresentados os desafios atuais à gestão orçamentária, agrupados de acordo com as metodologias orçamentárias a que se referem.

Por fim, na seção 5 são identificados os principais desafios e problemas da gestão orçamentária no Brasil, alinhados de acordo com sua natureza, conforme respondam a idiosincrasias locais, a pressões vindas do ambiente econômico e político globalizado (com suas propostas reformistas de natureza gerencial-maximizante) ou a visões técnico-operacionais pertencentes às distintas metodologias orçamentárias.

Em coerência com o objetivo deste trabalho, segue-se a conclusão, que vai na direção de chamar a atenção para a necessidade de uma estratégia brasileira de reforma e inovação orçamentária, que não deve perder de vista as costuras entre metodologias orçamentárias, defendidas e propostas, e a evolução estrutural e conjuntural da economia mundial e do sistema de forças que abrange e constringe os governos nacionais e, portanto, suas políticas fiscais e orçamentárias.

Antes de se dedicar ao estudo detalhado das metodologias orçamentárias, em si, e/ou à empiricidade dos problemas de gestão orçamentária, este trabalho propõe-se a esclarecer, com base numa abordagem histórico-crítica, elementos da orçamentação pública poucas vezes lembrados quando reformas são propostas, quando não impostas, como se servissem apenas e inocentemente para corrigir distorções administrativas e solucionar insuficientes graus de assimilação do estado da arte no campo orçamentário.

## **1. Orçamento público: dos desafios políticos aos desafios econômico-financeiros**

O orçamento público é o principal instrumento de gestão dos recursos financeiros governamentais, atualmente aceito e utilizado em praticamente todo o mundo, tendo sofrido modificações desde o seu surgimento, na Inglaterra do século XIII, até os dias atuais, em resposta aos desafios com que os governos vão se deparando na medida em que suas funções, dimensões e perfis vão se alterando ao longo da História, sempre se beneficiando dos avanços institucionais e tecnológicos que acompanham e marcam o desenvolvimento de cada país. Suas principais contribuições ao desempenho governamental situam-se no campo da política e da economia.

Independente de qual seja o regime político e o sistema de governo, o orçamento é necessário para organizar as relações de poder e balizar os interesses envolvidos na obtenção e no destino do dinheiro público. Aqueles que são contribuintes compulsórios do moderno fisco exigem (bem ou mal, conforme cada caso e situação concretos) que a arrecadação seja demonstrada, a fim de conhecer suas fontes e impactos e para evitar o avanço exagerado da tributação sobre suas rendas, patrimônios e atividades, confirmando, assim, a razão inicial

do surgimento da orçamentação, que foi exatamente colocar limites ao gasto do soberano, para conter os riscos de aumento dos tributos, conforme relata Burkhead (1971). Além disso, se o dinheiro é público, as decisões de gasto devem ser coletivas e para benefício geral, mesmo que tenham que ser mediadas por representantes, como é o caso na democracia representativa; e o instrumento utilizado para materializar, registrar e executar tais decisões é o orçamento público, que, por isso, tem uma dimensão política muito clara, que o justifica e clama pelo seu constante aperfeiçoamento.

No âmbito da economia, o orçamento público é instrumento indispensável de gestão maximizadora de resultados, ou seja, serve para manter sob controle o fluxo de caixa governamental (dimensão financeira), para viabilizar e organizar as melhores escolhas de despesas em busca do bem-estar coletivo (dimensões econômica e social) e para sustentar as políticas públicas (dimensão planejamento). Ele serve, então, para tornar possível o melhor uso dos recursos públicos, compatibilizando sua quantidade limitada com as necessidades coletivas ilimitadas e, muitas vezes, concorrentes com as necessidades individuais, que também demandam recursos, particulares (reduzidos pela tributação).

O orçamento público, como se vê, é, em última instância e análise, um método de tomada de decisão e de escolha. Por meio dele são definidas as fontes de recursos disponíveis para o governo (partindo das leis tributárias, visto que os tributos são as principais receitas públicas e que os códigos tributários definem os fatos geradores das obrigações com o fisco, as respectivas alíquotas, prazos, formas de recolhimento, penalidades etc.); são feitas as opções de despesa, tanto de investimento como de custeio; são perseguidos objetivos sociais e econômicos derivados das políticas públicas (sociais e de desenvolvimento econômico); são estabelecidas metas de resultado financeiro;

são, enfim, de forma indireta, escolhidas as opções entre maior ou menor grau de intervenção governamental na atividade econômica (já que mais governo implica maior custo, que eleva a tributação e deixa menos recursos disponíveis para que sejam feitas escolhas individuais de gastos, redundando numa opção ideológica).

Em ambas as dimensões – política e econômica – o orçamento público apresenta insuficiências, defeitos e problemas, sempre, mesmo onde a prática prolongada e/ou o zelo tecnopolítico têm levado aos melhores desempenhos historicamente verificados. Afinal, ele reflete não só a estrutura social e econômica de um país ou região, como também sofre os impactos das conjunturas. É por isso que se pode considerar a orçamentação pública como uma metodologia e um conjunto de técnicas em permanente processo de reforma. Por um lado, o modo de decidir e elaborar o orçamento não é revolucionado: ele se mantém aproximadamente o mesmo desde sua criação (no que diz respeito à relação governo-sociedade e às relações entre os poderes). Por outro lado, as técnicas, procedimentos e metodologias utilizadas quotidianamente para as decisões e feitura dos orçamentos passam de tempos em tempos por mudanças e transformações, ao sabor das inovações tecnológicas e institucionais. Até mesmo a linguagem orçamentária (que é contábil) altera-se com o passar do tempo e o sedimentar das experiências, assim como mudam os sistemas de registro, as formas de divulgação das informações fiscais, as ênfases nos diferentes tipos de análise e avaliação dos dados orçamentários e os métodos de planejamento e controle na gestão dos recursos públicos.

As mudanças por que passa a orçamentação pública processam-se pelas mãos dos mais variados tipos de agentes, eclodindo em diferentes tempos e lugares<sup>1</sup>: parlamentares, na tentativa de ampliar o contro-

---

<sup>1</sup> Para se ter uma ideia dessa diversidade, basta lembrar que o paradigmático orçamento-programa se originou do *Planning Programming and Budgeting System*

le do Legislativo sobre as finanças públicas; técnicos orçamentários, procurando adequar os sistemas e processos de orçamentação aos avanços de seu campo profissional; organizações dos mais diversos tipos, interessadas em vender tecnologias e serviços; instituições governamentais e não governamentais que se dedicam ao tema orçamentário por razões políticas ou de gestão; grupos da burocracia pública envolvidos com inovações de gestão; a sociedade civil e os órgãos de imprensa, por meio de campanhas e mobilizações no combate à corrupção e ao desperdício; universidades e centros de pesquisa etc.

Sendo distintos os objetivos e apelos de cada um dos tipos de proponentes de inovações orçamentárias, diferentes são as reformas orçamentárias ao longo do tempo, ainda mais porque são fortalecidas por motivos presentes nas lides e debates sobre papéis e desempenho dos governos e nas lutas políticas e processos sociais que marcam e marcaram a história dos países e, no caso do orçamento público, não se deve desconsiderar o histórico de algumas agências multilaterais ou nacionais de referência, que tradicionalmente impulsionam as reformas devido às suas capacidades de inovação e difusão de ideias<sup>2</sup>.

Com a ajuda da literatura especializada<sup>3</sup>, é possível conhecer em detalhes todo o desenvolvimento histórico da orçamentação pública,

---

(PPBS), iniciado pelos militares do Departamento de Defesa norte-americano nos anos 1950, ao passo que o Orçamento Base-Zero foi inventado dentro da empresa Hewlett Packard, também norte-americana, nos anos 1970.

<sup>2</sup> A Organização das Nações Unidas foi fundamental na difusão do orçamento-programa nos anos 1960; e o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional são, atualmente, polos irradiadores de propostas de reforma orçamentária de muita expressão, dotados de departamentos de estudos e assessoria muito conhecidos e respeitados, que disseminam publicações com regularidade. Também a OCDE cumpre destacado papel nesse âmbito, não só nos seus países-membros, mas em todo o mundo, pela influência de sua produção técnica.

<sup>3</sup> Burkhead (1971) oferece uma visão panorâmica do desenvolvimento da orçamentação em geral, mas para cada país é necessário conhecer a literatura específica. Moojen (1959) e Veiga (1975) propiciam uma visão do desenvolvimento his-

especialmente no seu país de origem (a Inglaterra) e nas nações ocidentais, nas quais a instituição orçamentária e as técnicas de orçamentação experimentaram desenvolvimentos paradigmáticos (com destaque para os Estados Unidos, polo irradiador das inovações mais importantes do século XX, que depois se espalharam para todos os lugares). Desse desenvolvimento ocorrido ao longo de oito séculos, marcado por um ritmo desigual em cada período e por enormes diferenças de país para país, é possível destacar grandes momentos de mudanças, em função das preocupações que as impulsionaram e das características que impuseram aos orçamentos públicos.

O primeiro grande momento histórico no longo processo de evolução da orçamentação pública teve início no século XIII, quando a monarquia inglesa se viu forçada, pela Câmara dos Comuns, a submeter suas propostas de gastos àquela Casa, dando início à separação entre os bens da Coroa e os bens do Erário. Instaurou-se, a partir de então, um tipo inovador de controle sobre os gastos governamentais, que paulatinamente foi atingindo outros reinos e nações e que chegou aos dias atuais revestido de novos significados, em contextos mercantis-capitalistas e de governos democráticos e republicanos: a distinção entre dinheiro público e dinheiro privado, por um lado, e, por outro, o controle do dinheiro público praticado por meio da relação contrabalanceada entre os poderes legislativo e executivo, que existem nas modernas democracias, sejam elas repúblicas (presidenciais ou parlamentares) ou monarquias constitucionais. Esse momento fundador da orçamentação foi até mais ou menos o início do século XX, e deixou como saldo a consagração do orçamento público como forma institucionalizada de controle político da arrecadação tributária e dos gastos governamentais.

---

tórico do orçamento público no Brasil, devendo ser completada por estudos mais recentes, como os de Calmon (1995), Afonso (1999), Core (2005, 2007), Sanches (2007), entre outros.

Em meados do século XX, nos Estados Unidos tem início, de forma marcante, o segundo grande momento de evolução do orçamento público. Estando, nesse país, consolidados o sistema republicano e o regime democrático de governo, e despontando sua economia de mercado como a mais vigorosa do planeta, a atenção nacional (marcadamente liberal, ciosa das liberdades e desconfiada dos poderes estatais) volta-se ou para os riscos de desequilíbrio das contas públicas e de desperdício ou para o mau uso do dinheiro arrecadado: começam – a partir dos setores militares – os esforços na direção de sistemas e processos orçamentários fundamentados numa lógica racional-maximizante, em busca de eficiência econômica. Surge, então, a metodologia que se tornou conhecida como orçamento-programa ou orçamento por programas (cujo precursor foi o PPBS – *Planning Programming and Budgeting System*), que desloca o foco da atenção orçamentária do controle político (sem menosprezar ou afrouxar este) para a o planejamento (clara definição dos objetivos e metas a serem atingidos com a realização dos dispêndios, em busca do cumprimento das funções governamentais) e para a gestão econômico-financeira (busca da melhor relação custo-benefício dos gastos).

É notável, na transição do primeiro grande momento da história da orçamentação (inglês) para o segundo (norte-americano), a mudança de motivação para as reformas ocorridas: do enfoque político (controle dos gastos pelos representantes) passa-se para o enfoque econômico (uso eficiente dos recursos). A nova tendência responde claramente a um contexto econômico e político presente nos Estados Unidos e, por razões históricas, ausente ou menos forte na Inglaterra e outros países que implementaram a orçamentação no primeiro momento. Embora entre os norte-americanos de meados do século XX permanecessem os argumentos liberais por menos e mais controlada ação do Estado (justificando, portanto, a manutenção dos controles políticos sobre o orçamento, herdados da fase anterior), já que se tra-

tava de governos com um volume e tipos de atividades e responsabilidades que sequer permitem comparação com o que se verificava nos primeiros séculos da adoção do orçamento como instrumento de organização da ação estatal. Além disso, as relações entre Estado e sociedade e o imperativo no uso das tecnologias mudaram dramaticamente de um caso a outro.

Esquemáticamente falando, visando à concentração na essência da linha argumentativa aqui adotada, dois foram, em grandes linhas, os momentos históricos de desenvolvimento da orçamentação:

1. o inglês, iniciado no século XIII e disseminado para outros países ao longo dos séculos seguintes, enfatizando o controle político; e que deixou como saldo aproveitado pelas contemporâneas nações mercantis-capitalistas com governos democráticos, sistemas e processos orçamentários em que o dinheiro público deve ser gasto prestando-se contas à sociedade, sendo a elaboração, a execução e o controle orçamentários praticados com base nas relações de contrapesos entre os poderes executivo e legislativo;
2. o norte-americano, característico do século XX, definitivamente instaurado após a Segunda Guerra Mundial, dando início a inovações de gestão (mais do que de controle político) voltadas à adoção, pelos governos, de racionalidade econômica parecida com a das empresas, racional-maximizadoras de seus insumos e recursos.

Em torno desses dois paradigmas têm girado as restantes mudanças, de concepção e procedimentais, da orçamentação pública, ao longo da História. Muitas inovações significativas foram sendo feitas (como a plurianualidade, a integração entre gestão orçamentária e financeira, inúmeras técnicas de planejamento e medidas para qualificação da decisão orçamentária parlamentar, entre tantas), mas todas podem ser consideradas incrementais, respondendo a aspectos específicos dos grandes dilemas orçamentários: o controle político dos recursos públicos pela sociedade que se cotiza para juntá-los e colocá-los a serviço do bem comum e a gestão

econômico-financeira maximizadora dos resultados obtidos com a aplicação desses recursos.

Antes do século XX, eram inconcebíveis os conhecimentos e tecnologias, a partir de então disponíveis, para a gestão econômico-financeira, amplamente desenvolvidos no interior das empresas, tornadas gigantes e complexas (com desafios de governanças semelhantes ao da governabilidade) e aperfeiçoados em universidades e centros de pesquisa. Da comparação entre o desempenho empresarial e o desempenho governamental pôde surgir a crítica a este último, juntamente com as propostas de solução da defasagem verificada.

No início do século XXI, como resultado de acontecimentos e debates iniciados nas três décadas finais do século anterior, acontece um revigoramento das discussões e propostas em torno da racionalidade econômico-financeira-orçamentária dos governos, em reação às crises fiscais sem precedentes e ao declínio do modelo intervencionista de fundamentação econômica keynesiana (uso de políticas econômicas anticíclicas) e lastro político social-democrata (Estado do bem-estar social). Como era de se esperar, o orçamento público (como instrumento) e a política fiscal (como campo de atuação governamental) caíram na malha fina de um escrutínio teórico e analítico ainda em curso atualmente. Não se trata de um quadro, teórico ou operacional, que contenha elementos de mudança paradigmática, pois não se vislumbra o abandono das duas linhas de força justificadoras da orçamentação tal como concebidas do século XIII até agora, mas nem por isso os desafios deixam de ser de grande monta: busca-se, desde os anos 1980, fundada numa forte onda de matriz anglo-saxã (concentrada nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia), a orçamentação de resultados, por resultados ou de desempenho. Com base na crítica às insuficiências constatadas desde a adoção generalizada dos orçamentos programa, pretende-se supe-

rar os obstáculos à alta eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos. E isso é feito num ambiente institucional globalizado, em que organismos multilaterais (como os citados na nota de rodapé 2), com forte influência (de base técnico-científica) e algum poder supraestatal (legitimado por interesses tidos como acima das nacionalidades), diligentemente tentam disseminar visões e procedimentos orçamentários homogêneos e padronizados, para isso oferecendo oportunidades de debate, material didático e técnico<sup>4</sup>, consultorias e cooperação. Esse ambiente é reforçado pelo entrelaçamento global das finanças, tanto públicas como privadas, impedindo a completa autonomia das nações politicamente soberanas de traçarem desimpedidamente suas políticas econômicas, entre elas a fiscal e a orçamentária. Os desafios econômico financeiros sobrepõem os desafios políticos e com eles se entrelaçam, quase impedindo a distinção de um e outro. Desse contexto e dessa conjuntura brotam as tendências contemporâneas de gestão orçamentária e financeira, a seguir esboçadas e discutidas.

## **2. Tendências contemporâneas da gestão orçamentária e fiscal**

As tendências contemporâneas da gestão orçamentária respondem a demandas originadas pelas condições do mercado financeiro global (que mantém severa vigilância sobre a situação das contas públicas dos países, nelas ancorando em grande medida a noção e a medição do risco associado a empréstimos concedidos a seus residentes, risco este que baliza a taxa de juros para referidos financiamentos) e refletem as difíceis condições de gestão do endividamento público presentes na imensa maioria dos países.

---

<sup>4</sup> Um exemplo desse tipo de material é Shah e Shen (2007).

Na medida em que os interesses de fornecedores e tomadores de empréstimos, públicos e privados, são direta e fortemente afetados pelas condições e humores dos mercados financeiros internacionais, estes exercem contínua e severa pressão sobre os governos, para que conduzam suas políticas econômicas (a fiscal entre elas) de modo a favorecê-los ou, ao menos, a não os prejudicar. Com isso, reduz-se a margem de manobra governamental para lidar com as taxas de juros, com a taxa de câmbio e com o orçamento e dívida públicos. Com agravantes extremamente severos no caso dos países que estejam enfrentando escassez de divisas por conta de desequilíbrios ou dificuldades no balanço de pagamentos.

A fim de manter as contas públicas sob controle, recomenda-se (e exige-se, quando os países carecem de apoio de agências multilaterais, como o Banco Mundial, para obter financiamento em divisas internacionais) que os governos em dificuldades recomponham suas receitas e gastos, de modo a retomar o equilíbrio orçamentário e o saneamento das dívidas ao longo do tempo, por meio da obtenção de superávits primários. Ou seja, tornou-se corrente restringir a margem de manobra dos governos no manejo da política fiscal, impondo-lhes os parâmetros (quantitativos e/ou procedimentais) que se tornaram conhecidos entre os especialistas como normas e metas fiscais<sup>5</sup>, sob o argumento de que:

La evidencia sugiere que aquellos países con más proceso presupuestario jierárquico y transparente junto con restricciones a su libertad para incurrir en grandes déficits y/o acumular deuda tienden a presentar déficits primarios más bajos (o superávit primario más alto) (FILC; SCARTASCINI, 2005, p. 102).

---

<sup>5</sup> Sobre desempenho fiscal e sua relação com metas e normas fiscais, ver Poterba e Hagen (1999). Para uma definição de normas e metas fiscais, seus fundamentos e modo de funcionamento, ver Ter-Minassian (2011). Sobre a necessidade de uma estratégia institucionalista que respeite as diferenças entre países para a implementação de normas e metas fiscais, ver Filc e Scartascini (2005).

As metas fiscais, que visam à disciplina fiscal agregada (sinalizada por uma relação dívida pública/PIB aceitável e pela composição adequada do *mix* de títulos da dívida em função dos prazos de vencimento e da remuneração), são utilizadas para planejar e conduzir políticas fiscais conducentes ao equilíbrio fiscal, entendido como uma situação em que as execuções orçamentárias superavitárias são suficientes para assegurar o pagamento dos juros e a amortização do principal das dívidas públicas, num horizonte de tempo pré-determinado, tanto maior quanto menores as exigências de poupança forçada durante as sucessivas execuções orçamentárias anuais. As metas fiscais, portanto, são instrumentos de gestão macroeconômica, visando à estabilidade ou à estabilização (quando a instabilidade já se instalou); e elas se destinam a sanar o endividamento público, levando-o a níveis compatíveis com uma estimada capacidade de poupança ao longo do tempo. Aplicam-se à conjuntura, ao momento atual da economia, forçando a eliminação de desajustes que atravancam o crescimento econômico, por inibirem o investimento ou perturbarem o nível geral de preços.

Às políticas fiscais restringidas por metas fiscais associam-se, no nível da microeconomia do setor público (que diz respeito às condições estruturais de funcionamento dos governos para a o cumprimento de suas funções, ou seja, relaciona-se à capacidade das finanças públicas de realizarem o máximo com seus recursos finitos) esforços para, de um lado, tributar mais, com o menor impacto possível (difícil de se calcular) sobre as expectativas (evitando-se que se tornem baixistas e prejudiquem os investimentos necessários para manter o nível de atividade e emprego) e, de outro lado, para reduzir despesas públicas e/ou elevar a produtividade dos gastos realizados. Em outras palavras, às políticas fiscais restritivas correspondem políticas orçamentárias

superavitárias<sup>6</sup>, que, dado o peso do setor público sobre o conjunto da economia, implicam redução do nível de atividade presente em troca da retomada, no futuro, das condições financeiras do governo, seja para praticar seus gastos administrativos e sociais, seja para readquirir possibilidades de realização de déficits e endividamentos de caráter anticíclico, quando necessários.

Vale salientar que a busca de disciplina fiscal agregada (por meio de metas fiscais) – elemento macroeconômico – e os esforços para ampliação da eficiência alocativa do governo (elemento microeconômico) combinam-se e articulam-se nas recomendações contemporâneas da teoria econômica amplamente aceita e nos prognósticos dos organismos multilaterais encarregados de monitorar e socorrer as economias nacionais em suas dificuldades conjunturais e estruturais. Não é difícil perceber a íntima relação entre políticas fiscais e orçamentárias desta natureza e a metodologia e as técnicas de orçamentação de desempenho.

O orçamento de desempenho é uma metodologia que tem sido desenvolvida e aplicada nos Estados Unidos há mais de meio século, se se considerar que o PPBS dos anos 1950-1970 já trazia consigo a proposta de incluir a análise custo-benefício nas decisões e avaliações orçamentárias. Os demais países que, mais tarde, adotaram o orçamento-programa, derivado do PPBS, também tentaram praticar esse tipo de análise, embora com menor êxito e alguns sem êxito algum. Com base em várias análises e na observação de casos empíricos, pode-se dizer com relativa segurança que o uso de programas no planejamento, execução e avaliação do orçamento obteve relativo sucesso, ao passo que a análise de custo-benefício preconizada pela onda inovadora do orçamento-programa dos anos 1950-1960 não se

---

<sup>6</sup> Em Protasio e Bugarin (2001) encontra-se uma proposta de redução voluntária de gastos amparada nesta visão, ali explicitada com clareza.

aproximou daquilo que dela se esperava, que era uma racionalidade quase-empresarial no uso dos recursos financeiros governamentais<sup>7</sup>.

Não há consenso acerca das razões do malogro do orçamento-programa com instrumento de gestão conducente à maior eficiência econômica no uso do dinheiro público, mas o fato de o período de sua implantação inicial (1950-1970), fomentada pela ONU, ter correspondido a anos de significativo crescimento econômico deve ter facilitado que se voltassem as atenções mais às funções, objetivos e metas governamentais (quando as economias europeias estavam recuperando-se dos estragos da guerra e quando, pouco depois, as economias latino-americanas estavam vivendo o ponto alto do nacional-desenvolvimentismo com amplo apoio estatal), do que ao zelo maximizador dos recursos.

36

Acrescente-se, a essa influência histórica, outra: a relacionada à natureza intrínseca do orçamento-programa. Na prática governamental, as decisões e ações tendem a dar maior peso à visão política (focada na busca de objetivos caros ao bem-estar social e, portanto, convenientes em plataformas eleitorais e planos de governo, facilitados pela linguagem de programas e projetos) do que à visão técnica (no que ela traz de zelo com a eficiência no uso dos recursos mobilizados para atingir metas políticas e sociais), fazendo com que a lógica funcional-programática seja mais facilmente adotada do que a análise custo-benefício, com sua ênfase na eficiência no uso dos recursos, que às vezes torna mais difícil e demorada a decisão e não raramente flagra inconsistências econômico-financeiras nos programas go-

<sup>7</sup> Dois renomados estudiosos da orçamentação pública (Shick e Wildavsky) com insistência abordaram o tema do fracasso na implementação das diferentes metodologias de gestão orçamentária, atribuindo-o ora à própria inconsistência de seus fundamentos, ora a fatores relacionados aos processos sociais envolvidos no cotidiano das práticas orçamentárias. Zapico-Goñi (2000, 2001) é bastante cético quanto às possibilidades de mudança eficientizante, muitas vezes exageradas, das propostas de reforma orçamentária baseadas em mudanças procedimentais e metodológicas.

vernamentais. Mesmo quando se sabe que o uso da análise custo-benefício pode ampliar a capacidade de realização de programas, por identificar os mais baratos para atingir as mesmas finalidades. O fato é que normalmente a realização de obras e a ampliação da oferta de serviços auxilia na obtenção de votos e apoios, ainda que para realizá-las e oferecê-los incorra-se em custos ineficientes, fora dos padrões de uma racionalidade econômico-financeira mais severa, como defendem os critérios técnicos de alocação de recursos.

Todavia, as crises fiscais e a cerrada crítica ao insuficiente desempenho dos governos, a partir do momento em que se acumularam déficits e dívidas, ao mesmo tempo em que as políticas públicas e serviços públicos começaram a apresentar má qualidade e insuficiente alcance, trouxeram de volta o apreço pela análise custo-benefício: a partir dos anos 1990, alastra-se dos Estados Unidos para outros países uma forte onda pró-equilíbrio fiscal e pró-eficiência e qualidade do gasto público, maximizada pela atuação diuturna de instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, replicada por muitas outras, de menor porte e alcance, como órgãos fazendários e de planejamento dos governos nacionais, além de universidades e centros de pesquisa, cujos livros-texto utilizados no ensino superior e cujos projetos de investigação se voltaram fortemente à disseminação e debate do problema e das possíveis soluções, entre elas o orçamento de desempenho, agora em versão revista e atualizada.

Acossados pelos gigantescos e persistentes déficits gêmeos (público e nas transações com o resto do mundo), e uma vez mais insatisfeitos com os resultados obtidos com o orçamento federal, os norte-americanos adotaram em 1993 a chamada *Government Performance and Results Act* (GPRA), ou Lei de Desempenho Governamental e Resultados, impondo e cobrando práticas efetivas de avaliação no

processo orçamentário. A GPRA foi uma iniciativa do Congresso norte-americano para forçar o Poder Executivo ao maior rigor econômico-financeiro e a compromisso mais firme com as metas orçamentárias. Vista como o ponto de partida de um novo processo orçamentário no país, focado na busca de alto desempenho e lastreado por uma cultura de avaliação, seu cumprimento passou a ser monitorado com rigor pelo *Government Accountability Office* (GAO<sup>8</sup>), o poderoso órgão de tomada de contas do Congresso norte-americano.

O Poder Executivo nos Estados Unidos também dispõe de um órgão orçamentário dotado de grande poder e capacidade técnica, o *Office of Management and Budget* (OMB<sup>9</sup>), que respondeu, num crescendo, afirmativa e propositivamente, à iniciativa do Congresso. A partir de 2003, passou a utilizar a *Program Assessment Rating Tool* (PART), ou Ferramenta para Avaliação e Medição de Programas, e, desde 2006, a *Budget and Performance Integration Initiative* (BPPI), ou Iniciativa para Integração entre Orçamento e Desempenho. A PART consiste num questionário aplicado a programas do orçamento para se saber até que ponto foram cumpridos; são avaliados o propósito, o desenho, o planejamento, o gerenciamento e os resultados, além das prestações de contas. A avaliação é considerada quando são pedidos novos recursos e para a continuidade dos programas nos orçamentos seguintes. A BPPI visa ao estabelecimento de vínculos claros entre o físico e o financeiro, e tem no orçamento de desempenho seu principal instrumento, entendido este como o elo entre a GPAR e o processo orçamentário, pois vincula objetivos estratégicos com metas de desempenho e estas com os custos das atividades necessárias para atingi-las.

---

<sup>8</sup> Para informações detalhadas sobre esse órgão do Congresso norte-americano, ver <<http://www.gao.gov/about/>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

<sup>9</sup> Para informações detalhadas sobre esse órgão do governo norte-americano, ver <<http://www.whitehouse.gov/omb>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

O sistema e o processo orçamentários norte-americanos, dotados de detalhada legislação, de sofisticados instrumentos de planejamento, gestão e avaliação e de uma estrutura institucional privilegiada, tendo o OMB (no Executivo) e o GAO (no Legislativo) como órgãos centrais, há duas décadas (desde a GPRA, de 1993), têm sido objeto de esforços qualificados, técnica e politicamente, para implementar o atualmente chamado orçamento de desempenho (*Performance Budgeting*). Por isso, o modelo norte-americano de orçamentação de desempenho é um paradigma respeitado e recomendado, servindo de referência para muitos países e de exemplo constantemente mencionado por agências multilaterais e entidades que atuam no campo da gestão pública, em geral, e orçamentária, em particular.

O orçamento de desempenho norte-americano, como é comum admitir, tem suas raízes no PPBS dos anos 1950 e consolida-se com o *Performance Budgeting* imposto pela GPRA de 1993 e as inovações decorrentes de gestão do GAO e da OMB desde então. Os anos que antecedem a sua última fase de desenvolvimento, iniciada com a GPRA, assim como os anos seguintes, são marcados por fatos que permitem situá-lo no movimento mais amplo por políticas fiscais restritivas, atualmente vinculadas às exigências de responsabilidade fiscal. Em 1985 foi promulgada nos Estados Unidos a *Balanced Budget and Emergency Deficit*, cujo nome já é suficiente para deixar claro o papel do orçamento numa política fiscal premida pela necessidade de combater o déficit público: ele deve ser equilibrado. Em seguida, surgiu a *Budget Enforcement Act* (BEA), de 1990. Ou seja, desde pelo menos meados dos anos 1980, os Estados Unidos estão às voltas com problemas de sustentação de suas contas e estão no enalço de orçamentos públicos equilibrados; para isso, lança-se mão, entre outras coisas, do aperfeiçoamento da metodologia do orçamento por performance. Após a GPRA de 1993, duas outras leis vieram reforçar a luta contra o desequilíbrio fiscal: a de modernização das aquisições

(1994); e a Clinger-Cohen (1996), também conhecida como ITMRA (*Information Technology Management Reform Act*), que reformou a legislação relativa à aquisição e gestão de tecnologias da informação por parte do governo federal, exigindo, para a aquisição de sistemas de tecnologia da informação, o uso dos princípios de gestão baseados no desempenho.

O equilíbrio ou estabilização fiscal como meta, e a chamada responsabilidade fiscal como meio, não tardaram a ganhar *status* global, até porque, se o país cujos títulos da dívida eram tidos como os de menor risco estava ampliando seus esforços de solvência e liquidez, como poderiam os demais não se preocupar com isso, se suas situações fiscais também apresentavam debilidades que os agentes do sistema financeiro internacional e as agências de *rating* facilmente percebiam? Já em 1994 a Austrália, a Nova Zelândia e o Reino Unido adotaram leis de responsabilidade fiscal (confirmando a tendência anglo-saxã do movimento), sendo seguidos por muitos outros países – entre eles, na América do Sul, o Chile e o Brasil. Em todos os casos, aquelas leis redundaram em mudanças nos sistemas e processos orçamentários, embora não necessariamente impondo, de forma explícita, o orçamento de desempenho. Entretanto, a imposição de limites de gastos e de endividamento, as exigências de transparência, o combate ao comportamento oportunista dos governantes nos ciclos eleitorais da despesa pública e a obrigatoriedade de monitoramento frequente das contas públicas durante o ano fiscal acabaram redundando num renovado interesse em reformas orçamentárias que, ao começarem a ser discutidas, vão ao encontro de toda uma literatura que defende e procura difundir a mais nova e aprimorada metodologia orçamentária: a do orçamento de desempenho. Sobre outras metodologias, atualmente se considera implementada (embora ainda não plenamente, variando o grau de efetividade e eficácia de lugar para lugar), a orçamentação por programas; e admite-se fracassada, conforme Shick (2002), a tentativa

de orçamento base-zero (experimentada nos Estados Unidos nos anos 1970 e logo abandonada, embora ressurja de tempos em tempos).

Orçamento-programa, orçamento base-zero e orçamento de desempenho ou de resultados são as três metodologias orçamentárias mais conhecidas em todo o mundo. A tendência contemporânea de gestão orçamentária é a do orçamento de desempenho, não só porque ela se ajusta perfeitamente às necessidades de estabilização fiscal generalizadas, mas também porque ele, tal como hoje preconizado, termina solucionando problemas que as outras duas metodologias se propunham a resolver.

O orçamento-programa, que como já se disse, trazia (e ainda traz) consigo preocupações com a relação custo-benefício das atividades e projetos governamentais, estava, a seu modo, também focado no desempenho, mas sua prioridade máxima era superar os orçamentos tradicionais, quase exclusivamente voltados ao controle parlamentar dos gastos, enfatizando, na gestão orçamentária, a clareza de finalidades e propósitos dos gastos. Organizando a ação e as correspondentes despesas públicas de acordo com as funções, finalidades, objetivos e metas governamentais, estar-se-ia evitando perder de vista os motivos da realização das despesas. Conhecidos esses motivos com toda clareza e sendo eles devidamente considerados no processo orçamentário (do planejamento à avaliação), e claramente explicitados nos documentos orçamentários e de execução orçamentária, seriam reduzidos os desperdícios e desvios, que dificilmente eram percebidos quando se adotava o orçamento tradicional. A forma encontrada para organizar a ação governamental de modo mais adequado a essa lógica foi a que a estrutura por programas – entendidos estes como um conjunto de atividades e projetos, claramente definidos e justificados, dotados de recursos suficientes, destinado a solucionar problemas existentes no âmbito das funções do Estado, funções es-

tas previamente definidas e organizadas numa nova classificação orçamentária, que enriqueceu a linguagem da orçamentação – exigiu mudanças procedimentais relativamente profundas em suas práticas.

O orçamento-programa, então, ao organizar as despesas por funções e estruturar a execução orçamentária por programas, deu aos governos possibilidades de melhorar seu desempenho, pois permitiu clareza quanto às frentes de atuação em que estes deveriam atuar competentemente e criou condições novas para organizar a ação (os programas). É evidente que, se os programas e seus respectivos projetos e atividades não fossem levados a efeito maximizando o uso dos recursos a eles destinados, todo o esforço pelo bom cumprimento das funções governamentais se perderia: daí as técnicas de orçamentação por programas terem por pressuposto a preocupação com resultados, em termos de adequada relação custo-benefício dos gastos.

42

O que o orçamento de desempenho faz é retirar a avaliação custo-benefício do gasto da condição de pressuposto e atribuir-lhe papel principal na gestão orçamentária, considerando que a ação governamental hoje já se organiza por funções e programas. Ou seja, no orçamento de desempenho o aspecto funcional-programático tornou-se o pressuposto.

Um problema clássico do orçamento-programa é o incrementalismo: os gastos do ano seguinte e dos próximos tendem a reproduzir, ampliados, os gastos do ano anterior, devido ao comportamento típico das unidades orçamentárias, que tendem à inércia, apenas dotando programas e agências existentes de novos recursos, de modo que novas propostas ficam inibidas e eternizam-se projetos, atividades e programas já desprovidos de finalidade e utilidade. O orçamento base-zero é uma metodologia que se propõe a resolver isso por meio de procedimentos que retiram totalmente os recursos das atividades,

projetos e programas prévios, exigindo que cada proposta de gasto para o ano seguinte seja apresentada (ou reapresentada, no caso das que constam do orçamento do ano em curso), explicitando-se finalidades, metas, resultados esperados e justificativas; cada proposta é avaliada, comparada com as demais e chega-se a um conjunto de atividades, projetos e programas que são considerados de fato necessários (todos) e prioritários (alguns), devendo, portanto, compor o conjunto de despesas públicas para o ano seguinte.

O orçamento de desempenho, ao lastrear-se numa lógica de avaliação permanente, seja do atingimento de objetivos, seja da eficiência econômico-financeira dos gastos incorridos para buscá-los, acaba por absorver os aspectos positivos mais importantes tanto do orçamento-programa como do orçamento base-zero, de certo modo superando-os como metodologias. Assim, o que é essencial à orçamentação pública contemporânea (clareza de funções e objetivos e competência para decidir e implementar ações visando cumpri-las e atingi-los, ao menor custo possível para a sociedade) se vê contemplado numa única metodologia de gestão dos recursos financeiros, que incorpora o que de melhor se concebeu nas anteriores; ao mesmo tempo, essa metodologia responde, como nenhuma outra, aos imperativos da gestão fiscal estabilizadora, para a qual o maior desafio é economizar recursos, mas sem impedir que o governo deixe de cumprir suas funções, o que geraria ingovernabilidade.

Para Shick (2002, p. 47-48), “El concepto de presupuesto baseado en resultados es el concepto en el cual cada incremento de gasto se vincula expresamente a un incremento de la producción o del desempeño.” Segundo Shick (2001 apud ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 13),

En síntesis el modelo de reforma del presupuesto por resultados se centra en tres pilares básicos: 1. – Gestión flexible: cada agencia recibe una única asignación para los gastos operativos y tiene plena discre-

ción en el gasto de personal, desplazamientos, dietas y otros conceptos de gastos corrientes. 2. – Contratos de resultados: Los directores de las agencias negocian acuerdos formales con el Gobierno, especificando los resultados en términos de productos y servicios, los recursos que utilizarán y los medios em los que se basará la evaluación de resultados. 3.- Presupuesto por resultados: en el proceso de asignación de recursos cada aumento de recursos concedido se relacionará expresamente con los incrementos de productividad u otras medidas de resultados.

As características do orçamento de desempenho que levam seus defensores, proponentes e praticantes a preferi-lo são a seguir apresentadas, de forma sumária, a fim de que possam ser adequadamente submetidas à crítica na seção seguinte.

A ideia central e proposição fundamental da orçamentação de desempenho é basear as decisões alocativas dos recursos tendo por referência essencial informações claras e confiáveis sobre custos e resultados, além de impactos sobre as realidades-alvo; avaliando e premiando ou punindo (por mais que se queira evitar essas duras expressões) projetos, programas, agências e órgãos, ao longo do ciclo orçamentário, a fim de que se alinhem aos objetivos e metas organizacionais/institucionais na busca de cumprimento de suas funções. Os recursos devem ser destinados a ações e intervenções que rendam mais com o mesmo montante, ou seja, que apresentem maior produtividade ou a mais alta relação custo-benefício por unidade de gasto. E essa regra é levada em conta no momento de planejar e decidir o orçamento e ao longo de sua execução (quando as dotações são liberadas e gastas). Conforme afirma Diamond (2007, p. 99), “Uma característica essencial da nova abordagem do orçamento de desempenho é o reconhecimento de que, se o desempenho é o que importa, os objetivos do sistema de gestão do orçamento devem ser integrados a uma responsabilização global, de modo que a boa gestão orçamentária seja recompensada e a má gestão seja penalizada”. Ou seja,

o “novo orçamento de desempenho é mais abrangente do que um simples aprimoramento do orçamento por programas” (DIAMOND, 2007, p. 99), embora se tenha que admitir que “uma boa estrutura de programa é a base para a reforma orçamentária” (DIAMOND, 2007, p. 100).

A produção, disseminação e uso de informações são, portanto, peças indispensáveis da gestão orçamentária de desempenho e a cultura de avaliação é um elemento que deve englobar o conjunto de práticas quotidianas dos agentes responsáveis pelas decisões e ações econômico-financeiras. Isso quer dizer que o orçamento de desempenho é não um produto, mas um processo; requer mais do que procedimentos padronizados de avaliação, atitude maximizadora; implica, além do uso de técnicas e cálculos sofisticados (elementos técnicos), compromisso com metas (elemento comportamental).

Não é difícil compreender, com a ajuda esclarecedora de Zapico-Goñi (2001) e de Shick (2002), que a materialização prática do orçamento de desempenho, ou seja, a gestão dos recursos públicos considerando-se efetivamente as características precedentemente alinhavadas, é um desafio formidável aos agentes (decisores e técnicos) e instituições orçamentários, em particular, e aos governos, em geral, considerando-se detidamente seus ramos executivo e legislativo, detentores de diferentes tipos de visões e responsabilidades acerca da receita e da despesa públicas e das funções e objetivos do Estado.

### **3. Uma visão crítica da orçamentação de desempenho**

O orçamento de desempenho pode pelo menos se aproximar das condições ideais vislumbráveis quando se teoriza a seu respeito? Quais suas reais potencialidades e quais os limites para sua efetiva

implementação? Tem ele algum defeito congênito que limita seu alcance ou apenas há, nas instituições e agentes governamentais, características que, uma vez superadas, poderiam tornar viável ou mais fácil a superação de problemas que hoje se encontram na prática da orçamentação de desempenho? Essas são questões que merecem busca sistemática de respostas, sem as quais o máximo que se pode fazer é persistir na prática com muitas frustrações, ou abandoná-la, e perder a oportunidade de elevar a competência governamental para bem usar os recursos públicos e solucionar os problemas coletivos.

Concretamente falando, há que se criarem condições muito especiais para que a orçamentação de desempenho possa ser praticada. Estruturas administrativas, rotinas de trabalho, mecanismos decisórios, sistemas de incentivo, insumos informacionais, capacidade de armazenamento e manejo das informações, diretrizes político-administrativas etc. fazem parte do conjunto de aspectos a serem considerados para que tais condições sejam dadas. Isso tudo requer investimentos (desde financeiro até de capacidades e talentos) e tem um preço alto, que precisa ser compensado pelo resultado: melhor desempenho na alocação dos recursos públicos. Cabe perguntar, então: a orçamentação de desempenho tem atingido, onde tem sido adotada, um resultado e uma performance que justificam o investimento nela feito?

A literatura especializada (MAKÓN, 2008; UMANSKY, 2009; ZAPICO-GOÑI, 2000, 2009; FARIA, 2010) aponta que êxitos relativos e conquistas parciais vêm sendo obtidos, embora não sejam identificados casos de pleno sucesso, mas sim percebido um longo caminho a percorrer e obstáculos a remover. Geralmente os estudos fazem recomendações para se obterem novos avanços. Em países que não os mais desenvolvidos, obstáculos adicionais são identificados, relacionados principalmente ao insuficiente acúmulo de experiência

e aos “defeitos” das instituições locais (DIAMOND; DUNCAN, 2005; DIAMOND, 2007; ALLEN, 2011). As insuficiências têm sido mapeadas desde que as práticas do orçamento de desempenho tiveram início. Makón (2008, p. 15), tratando das experiências de introdução do orçamento de desempenho na América Latina, observa que “las reformas presupuestarias, y en especial la utilización de nuevas técnicas, deben ser concebidas como una condición necesaria pero no suficiente para instrumentar el nuevo modo de gestión pública, la gestión orientada a resultados”. Isso porque, isoladamente, os esforços para adotar a orçamentação de desempenho esbarram numa cultura que permeia a administração pública tradicional, indiferente, senão contrária, à lógica da gestão por resultados e desempenho. Para ele, o orçamento de desempenho requer ao menos as seguintes grandes mudanças na gestão pública em geral, nem sempre viáveis a curto e médio prazos: adoção da planificação estratégica sistemática, da parte das instituições públicas; processo orçamentário capaz de vincular efetivamente objetivos estratégicos a resultados e produtos; processo administrativo que trate adequadamente a gestão de pessoal, as compras e contratos, ao mesmo tempo em que lide em tempo real com as informações sobre a utilização dos recursos físicos e financeiros; adoção de sistemas de monitoramento e avaliação baseados em indicadores (MAKÓN, 2008, p. 16).

Portanto, “la introducción de la gestión por resultados es un proceso complejo y de larga maduración” (MAKÓN, 2008, p. 35). Faria (2010, p. 335) é da mesma opinião: “Efetivamente, a ideia de Orçamento por Resultados é simples e vigorosa. Talvez o apelo e a força dessa ideia residam, justamente, nessa simplicidade. [...] Em contraposição a esse vigor [...], parecem corresponder a peso e complexidade proporcionais em termos de sua implementação”. Ainda, na linha de concordância com Makón (2008): “O Orçamento por Resultados encontra-se inserido no contexto mais amplo da Gestão por Resulta-

dos, por meio da qual se procura melhorar o desempenho do poder público (FARIA, 2010, p. 336).

Faria (2010, p. 339) noticia que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresenta uma tipologia de orçamento por resultado de acordo com o grau de desafios aceitos pelos adotantes; essa circunstância europeia revela que se pode (e talvez se deva) assumir a implementação dessa metodologia de modo paulatino ou, ao contrário, que se pode ir tão longe quanto se queira, levando-se em conta as realidades político-institucionais e os objetivos dos agentes. Em *Organisation for Economic Cooperation and Development* (2007), essa tipologia é apresentada:

- *Presentational performance budgeting* (ou orçamento por resultados na aparência): indicadores com potencial para estabelecer a ligação entre insumos e produtos e performance são incluídos na documentação orçamentária, mas não permeiam as decisões alocativas, de fato;
- *Performance-informed budgeting* (ou orçamento de resultados indireto): os montantes de recursos alocados não são diretamente determinados pelas informações sobre resultados, mas elas são relevantemente utilizadas para informar as decisões orçamentárias.
- *Direct/formula performance budgeting* (ou orçamento de resultados direto): as alocações de recursos são determinadas pelos resultados e desempenhos, com base em indicadores e pactos.

A respeito dessas três modalidades de orçamento de desempenho e acerca de sua implementação nos países da OCDE, Faria (2010, p. 340) faz a seguinte avaliação:

Entre os dois polos, tem-se a versão de *Orçamento por Resultados de alocação indireta*, que empresta relevante importância à integração da informação sobre desempenho ao processo orçamentário e em sua utilização na tomada de decisão alocativa. Nesta versão *mais equilibrada*, considera-se o espaço político inerente ao processo orçamentário, que se utiliza de outros critérios além dos técnicos para determinar o montante de recursos a ser alocado em programas e/ou agências. To-

davia não deixa de considerar o desempenho como relevante insumo para a tomada de decisão. Justamente por ser mais realista, tal versão representa o modelo mais próximo das versões próprias implementadas pelos vários países da OCDE.

Após identificar a produção, disseminação e utilização efetiva das informações sobre desempenho e o estabelecimento de sistemas de incentivos como grandes desafios para a implementação do orçamento de desempenho, além dos desafios de compatibilização desta técnica com potenciais focos de resistência vindos da área política, Faria (2010, p. 362) conclui:

as dificuldades a serem enfrentadas na introdução do Orçamento por Resultados são muitas. O que garante que tal modelo contará com o respaldo político necessário para sua introdução? Que motivos asseguram a viabilidade da implementação do modelo? A resposta para tais questões ainda se encontra em aberto.

Porém, o “núcleo conceitual” do orçamento por resultados é resistente e se fortalece com a “demanda social por qualidade do gasto público”. Por isso, “permanecerá integrando a pauta das agendas de reformas orçamentárias modernas” (FARIA, 2010, p. 366). A essa avaliação de um técnico brasileiro soma-se a de outro, argentino, tratando do futuro da orçamentação de desempenho ou resultados na América Latina:

La reinstalación del sistema de planificación, el fortalecimiento del sistema presupuestario, el desarrollo de indicadores que distinguan los de producción – base para la asignación de recursos – de los de resultados y impactos, la reingeniería en los procesos de la administración financiera y la introducción de incentivos a las organizaciones y a los individuos, así como los nuevos roles que deben cumplir los poderes legislativos y los órganos de control y el cambio del comportamiento de los actores que interactúan con el Estado, son las condiciones mínimas para encarar la instrumentación de este nuevo modelo administrativo. Se estima que su instrumentación le dará viabilidad y permanencia en el tiempo al nuevo modelo de gestión (MAKÓN, 2008, p. 35).

Observando os países em desenvolvimento a partir de um ponto de vista externo a eles, Allen (2011, p. 119), com a experiência de técnico do Fundo Monetário Internacional, suspeita de que:

o fortalecimento dos processos e sistemas orçamentários nos países de baixa ou média renda provavelmente seja limitado pela baixa qualidade das instituições públicas; por governos centrais fracos e sistemas de gabinete que criam problemas para a coordenação política e o planejamento eficiente; pelos fortes sistemas de clientelismo nos quais as chefias das agências públicas são ocupadas por amigos e seguidores do presidente; e pela pouca capacidade em recursos humanos e sistemas de informação. Além disso, tais países têm recursos financeiros insuficientes para gastar nos sistemas técnicos e na capacidade de construção necessários.

Em seguida, depois de criticar a atuação de instituições internacionais que apoiam e fomentam as reformas nos sistemas de gestão governamental, Allen (2011, p. 131), sugere a “Abordagem de Plataforma”, proposta por Brooke (2003) para viabilizar a reforma das instituições orçamentárias. Tal abordagem considera a reforma orçamentária em processo, ao longo do tempo, realizando-se por grupos de atividades ou medidas (plataformas), sequenciados de forma lógica, com duração estabelecida de acordo com um cálculo de viabilidade. Cada plataforma estabelece viabilidade para a seguinte.

Nota-se, na abordagem de Allen (2011) uma avaliação mais severa das condições iniciais para as reformas orçamentárias (sendo a adoção do orçamento de desempenho uma dessas reformas) e um esforço analítico para encontrar caminhos viabilizadores que levem em conta essas condições: as plataformas podem ser vistas como cunhas que vão sendo introduzidas na realidade institucional de modo a ir abrindo brechas para as mudanças, ao passo que nas abordagens de Faria (2010) e Makón (2008) se verifica uma perspectiva mais detida sobre o diagnóstico e menos sobre o prognóstico. Seria essa diferença

um indício do ímpeto intervencionista de uma agência multilateral, em contrapartida a uma tendência de relativa descrença de técnicos governamentais? Ou estaria essa diferença revelando a insuficiência da análise de técnicos estrangeiros de realidades institucionais mais conhecidas – pelo contato cotidiano – dos técnicos locais? De qualquer modo, há que se perguntar o que se entende por “baixa qualidade das instituições públicas”, expressão utilizada por Allen (2011), aparentemente sem qualquer cuidado antropológico e/ou histórico. Aliás, como é típico em discussões sobre reforma orçamentária: discute-se, avalia-se e propõe-se como se o orçamento de desempenho fosse um aparato bom em si mesmo, rejeitado ou dificultado somente em realidades de baixa qualificação, que cabe qualificar, primeiro, afinal “estendendo o tapete vermelho” e “abrindo alas” para a passagem da racionalidade fundamental, antes barrada pelas diferenças de realidade. Diante disso, cabe perguntar como anda, afinal, a implementação desta racionalidade, ou do orçamento de desempenho, nos países com instituições “superiores”. Como já se vê em *Organisation for Economic Cooperation and Development* (2007), está-se a meio caminho e os problemas são muitos, ainda, mesmo naqueles países de maior desenvolvimento econômico, experiência democrática, acúmulo institucional e domínio das técnicas orçamentárias.

Portanto, além das críticas ao orçamento de desempenho, tal como tentado nos países em desenvolvimento, é preciso acrescentar aquelas que podem se dirigir a ele também nos países desenvolvidos, após avaliar se nestes os avanços são de fato mais consideráveis do que os verificados em outros lugares – em tese, como muitos afirmam, menos dotados de condições políticas, institucionais e até econômico-financeiras.

Como revela Llosas (2010), depois de analisar a experiência americana recente em orçamentação de desempenho, ali também saltam aos olhos desafios não superados pelo governo cuja experiência nesta

metodologia é paradigmática. Entre o GAO e o OMB, ou seja, entre os ramos legislativo e executivo da gestão orçamentária, não se estabelece um consenso sobre os resultados até aqui obtidos e sobre os novos passos a serem dados. E tudo indica que “Estas discrepâncias reflejan [...] las dificultades que surgen cuando se intentan cambios em la cultura presupuestaria” (LLOSAS, 2010, p. 59). Segundo o GAO (2005 apud LLOSAS, 2010, p. 64),

El desafío mayor a la estructuración presupuestaria es descubrir formas de reflejar las perspectivas de planificación más amplias que pueden añadir valor a las deliberaciones presupuestarias e impulsar la rendición de cuentas en formas que el Congreso considere adecuadas para lograr sus objetivos de apropiación y supervisión.

Concretamente, “La GAO propone la integración exitosa de procesos de planificación estratégica y de desempeño, inherentemente separados pero interrelacionados” (LLOSAS, 2010, p. 52). O que revela que entram em conflito, carecendo de uma mediação metodológica capaz de administrá-lo, o interesse do Congresso de garantir realizações de acordo com o que foi por ele aprovado no processo orçamentário, por um lado, e, por outro lado, o interesse do Executivo em administrar quotidianamente os recursos, ao longo da execução orçamentária, conforme o desempenho dos projetos, das atividades, dos programas e das agências. Enquanto a linguagem do planejamento das políticas públicas é uma, a do orçamento de desempenho é outra, cada qual fazendo uso de metodologias e formas de monitoramento e avaliação cujo domínio por técnicos e políticos do Legislativo e do Executivo é distinto. Ou seja, há que se desenvolver (tecnicamente e operacionalmente), numa reforma orçamentária voltada a desempenho, o planejamento e a prestação de contas em moldes que sejam aceitos tanto pelo Executivo como pelo Congresso. Parece que

El importante objetivo de infundir una perspectiva de desempeño en las decisiones podrá ser logrado solo cuando, en las decisiones

de presupuesto, la oferta de información se haga más creíble, obligatoria, adaptada y usada por todos los que toman decisiones en el sistema. Em realidad, si las decisiones presupuestarias deben basarse en esta información de costos y desempeño, existirá una mayor necesidad de mejorar la integridad de la información (LLOSAS, 2010, p. 64).

O diagnóstico que é possível estabelecer com base no estudo dos esforços norte-americanos recentes para a implementação da orçamentação de desempenho centra-se na constatação de que há três focos de resistência a essa metodologia:

- a natureza da informação relevante, sua produção, disseminação e efetiva utilização na decisão orçamentária;
- a moldagem de uma estrutura decisória e operativa, institucionalizada, que seja politicamente envolvida e tecnicamente preparada para praticar a orçamentação densa em informações que relacionem desempenho a custos;
- as diferentes perspectivas de que são portadores os parlamentares e os técnicos orçamentários do Poder Executivo, assim como os políticos de cada um desses ramos, ao lidarem com a alocação de recursos e, portanto, ao demandarem informações para decidir e avaliar em assuntos orçamentários.

Esse diagnóstico não dista grandemente do que constata Faria (2010) e Makón (2008), tratando, respectivamente dos casos brasileiro e argentino. Para a adoção bem-sucedida da orçamentação de desempenho,

1. há que se desenvolver e fazer com que sejam utilizados sistemas intensivos em informações oportunas e confiáveis, que relacionem insumos-custos a resultados-desempenho;
2. para isso, devem ser desenhados mecanismos de incentivo na estrutura institucional e operacional que dá suporte à orçamentação;
3. o que só é possível a partir de um apoio político firme;

4. o apoio político necessário não existirá se a metodologia proposta não satisfizer os interesses distintos dos ramos Executivo e Legislativo no processo orçamentário.

Em que pese esse diagnóstico, composto por percepções compartilhadas por outros autores e estudiosos – por exemplo, Allen (2011), Diamond e Duncan (2005), Zapico-Goñi (2009), Barroso (2004), Bezerra (2010), Filc e Scartascini (2005) e Schick (2007) –, ser extremamente realista e, de fato, indicar a necessidade de específicas medidas e soluções para que a orçamentação de desempenho possa progredir, existem outros, que apontam obstáculos de natureza distinta, ainda mais complexos. Umansky (2009) reivindica novo enfoque ao orçamento público, quando lança a seguinte questão: “Orçamento orientado a resultados, mas que resultados?” Para ele,

Si bien la información sobre resultados há ido mejorando, incorporándose crecientemente en los presupuestos, la realidad demuestra que su utilización sufre ciertas limitaciones. Se han realizado investigaciones que concluyen que aun en países desarrollados la integración del control y la evaluación de resultados en el proceso presupuestario presentan dificultades que van más allá de los planteamientos técnicos de estas iniciativas (UMANSKY, 2009, p. 12).

Segundo o autor, há necessidade de “maior criatividade institucional”, para que se possa “diseñar nuevos modelos de evaluación de resultados que sirvan para adaptar los sistemas presupuestarios a las inéditas condiciones de incertidumbre y transformación tecnológica que se presentan en los contextos recientes” (UMANSKY, 2009, p. 113). Referidos contextos recentes, para ele, incluem elementos que inevitavelmente transformam aceleradamente a realidade e aumentam as incertezas, com impactos severos sobre as relações sociais, econômicas e políticas e, por conseguinte, sobre os processos decisórios, tanto públicos como privados. Ele se refere especificamente aos seguintes “fatos novos” ainda não incorporados devidamente à dinâmica decisória do orçamento público:

1. aprofundamento das características de um novo modo de produção, em escala mundial, criando uma interdependência cada dia mais profunda entre países, forçando a homogeneização dos níveis de produtividade e a intensificação do uso de tecnologias densas em conhecimentos e informações; uma das consequências disso é um novo tipo de relacionamento entre os agentes produtivos, as entidades estatais e não-estatais, governos e sociedade civil, em que se busca “afrentar la incertidumbre a través de la coordinación”, tendo o Estado como “agente social de última instância com la función de preservación del interes colectivo”, baseado em um padrão funcional de governabilidade potencializador das capacidades efetivas dos agentes econômicos (UMANSKY, 2009, p. 106-108);
2. influência de certos bens coletivos de nível global, exigindo, em certos casos, ação coletiva não só em nível nacional, mas global: “Estos bienes [...] están definidos por un amplio consenso internacional o un proceso de toma de decisiones conjuntas” (UMANSKY, 2009, p. 108-110), sendo exemplos: a prevenção do surgimento e alastramento de doenças infecciosas, o combate à mudança climática, o controle da estabilidade financeira internacional, o fortalecimento do comércio internacional, amparo à paz e segurança mundiais, geração de novos conhecimentos, podendo incluir também (mediante consensos), coisas como o combate à pobreza em certas regiões etc.

Novos papéis para o Estado e mudança no cumprimento dos antigos, emergência de instâncias supraestatais, incertezas duras (inevitáveis e incontroláveis) a serem contornadas no ambiente global da produção e do poder: fatos que requerem uma abordagem não convencional de resultados e de desempenho, exigindo novos critérios e novos indicadores, ou seja, impondo aos governos um olhar ao ambiente, ao entorno, às contradições e confrontos, muito mais apurado do que o até aqui lançado. O impacto disso tudo sobre a forma de se financiar, de gastar e de tomar decisões financeiras dos governos (sobre a política fiscal e sobre o orçamento público, portanto) é evidente, embora ainda não esteja completamente compreendido e mapeado.

Zapico-Goñi (2009) também se revela portador de uma visão questionadora do orçamento de desempenho, bem como dos avanços por

ele até agora obtidos, sugerindo novos enfoques e mudanças mais substantivos do que as já tentadas. Para ele,

El modelo de presupuesto por desempeño es conceptualmente sencillo y claro. Se supone que incorporando y utilizando la información sobre resultados en el proceso de asignación del gasto se incentiva una gestión sana en la competición por los recursos presupuestarios que finalmente supondrán mejoras de eficiencia y eficacia de los servicios y las políticas públicas. Pero su puesta en práctica depende, entre otros muchos factores, de una *voluntad política* y directiva de transparencia sobre la calidad en la gestión del gasto público, de *la capacidad técnica* y organizativa (p. ej. desarrollo de la medición y los sistemas de información y evaluación de resultados) y de un *desarrollo cultural* en la administración pública (introducción de nuevos valores y criterios de éxito, específicamente en las fases del ciclo presupuestario). Sin embargo estas condiciones no están siendo tan fáciles de conseguir como se esperaba (ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 13).

56

E não serão obtidas condições mais fáceis e adequadas para o avanço, segundo o autor, a não ser que estas sejam buscadas levando-se em conta as características do contexto em que se desenvolve, hoje, a gestão pública e a necessária coerência entre o modelo de orçamentação de desempenho e esse contexto (ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 14). Ou seja, existem obstáculos contextuais à implementação do orçamento de desempenho, assim identificados e sintetizados por Zapico-Goñi (2009, p. 15), que os toma como resultantes de mudanças tecnológicas e socioeconômicas, além de culturais, recentes:

- Incertidumbre: relaciones causa-efecto desconocidas, dificultad de medición de objetivos/resultados, ausencia de información sobre la realidad (*goal driven vs data driven indicators*);
- Interdependencia: interacción entre organizaciones, políticas y grupos de interés, relaciones funcionales, organizacionales, informativas y culturales;
- Diversidad: valores e intereses múltiples y/o contradictorios, múltiples productos o servicios de una misma organización o programa público;

- Inestabilidad: aparición de nuevos problemas o evolución de los existentes, cambio de objetivos y políticas, cambios del entorno (político, social y económico), falta de claridad de los marcos lógicos o conceptuales de las políticas, ambigüedad o irrelevancia en la definición de los objetivos, alcance limitado de los indicadores de gestión em uso, efectos no previstos, incapacidad de controlar los factores externos y atribuir resultados, falta de coordinación entre actores interdependientes, resistencia, desconfianza de los gestores, débil influencia de la información s/resultados em procesos de decisión o en la asignación de recursos etc.

Constata Zapico-Goñi (2009, p. 15-16), coincidiendo com Umansky (2009): “Hoy día la gestión pública se lleva a cabo en un marco muy diferente al de hace un par de décadas, sin embargo se sigue proponiendo el mismo modelo de reforma presupuestaria bajo el supuesto erróneo de su validez universal”. Assim, reformas orçamentárias visando melhoria de desempenho do orçamento e das políticas públicas requerem mais do que instâncias governamentais que disciplinem os gastos com base em critérios e procedimentos maximizadores do uso dos insumos: é preciso que as reformas fomentem a inovação permanente na gestão do gasto público.

Por meio da comparação entre as características do modelo tradicional de reforma visando ao orçamento de desempenho (que ele julga insuficiente pela inadequação ao contexto contemporâneo) com as características de um modelo alternativo (por ele chamado de modelo de reforma orçamentária sob complexidade), Zapico-Goñi (2009, p. 17-24) deixa claras suas críticas e pistas para que sejam seguidos novos caminhos para a reforma orçamentária.

Em primeiro lugar, Zapico-Goñi (2009, p. 17-19) antepõe a maximização da utilidade (economia, eficiência, eficácia) do orçamento de desempenho tradicional (ODT) à adaptabilidade (capacidade de diagnóstico, desenho e desenvolvimento) do orçamento de desempenho sob complexidade (ODC) como critério de êxito na gestão. Não

sendo mecanicista, mas adaptativa, a metodologia ODC lida melhor com a incerteza, com a mudança, com a imprevisibilidade que afetam a alocação de recursos e a busca de objetivos governamentais. Aos 3 Es convencionais (eficiência, eficácia, efetividade) são contrapostos os 3 Ds (METCALFE, 1993): diagnóstico (identificação ou redefinição de problemas levando em conta o ambiente e as mudanças), desenho (formulação de iniciativas adequadas para enfrentar os problemas), desenvolvimento (implantação das soluções à base de um processo de aprendizagem coletiva).

Em segundo lugar, Zapico-Goñi (2009, p. 19) defende a gestão estratégica do gasto do ODC contra o planejamento/programação esmiuçada e transformada em orçamento por resultados, da ODT, por entender que a primeira é superior à segunda como instrumento para redução da incerteza reinante no ambiente de alocação dos recursos públicos.

Em terceiro lugar, Zapico-Goñi (2009, p. 19-23) discute a melhor forma de interação entre os participantes do processo orçamentário para que sejam obtidas melhores decisões e resultados superiores dos gastos públicos. Novamente, a criação de confiança entre os agentes, a prática de negociações coletivas, multilaterais e participativas, que fazem parte da ODC são indicadas como mais promissoras do que as negociações bilaterais, competitivas e arbitradas que conformam a ODT.

Em quarto lugar, Zapico-Goñi (2009, p. 23) prefere a forma indireta, complexa e flexível como a informação é utilizada na ODC à forma direta, linear e automática com que a informação permeia a ODT.

Em quinto e último lugar, Zapico-Goñi (2009, p. 23-24) trata das diferenças existentes entre a ODC e a ODT no que diz respeito aos sistemas de controle e exigência de responsabilidade, optando pela avaliação orientada à aprendizagem e adaptação dos programas da

ODC, em detrimento do monitoramento e revisão do grau de cumprimento de objetivos prefixados da ODT.

Assim, Zapico-Goñi (2009), além de apontar as insuficiências do novo orçamento de desempenho em voga (ODT), e levantar hipóteses explicativas para estas insuficiências, procura avançar na direção de um novo modelo (ODC), cuja principal característica é adaptar-se ao contexto de aceleradas inovações tecnológicas, sociais, culturais, políticas e econômicas, de incerteza dura e conflitos permanentes. Fica claro que o modelo proposto é ainda mais exigente do que o criticado, o qual, por sua vez, não teve ainda sua aplicação bem-sucedida. Mas, nesse ponto, Zapico-Goñi (2009) põe em dúvida a possibilidade de sucesso do ODT: mesmo que as condições que vêm sendo indicadas para que seja efetivamente implementado (sofisticado sistema de indicadores, mecanismos de incentivo adequados, apoio político de técnicos e políticos do Executivo e do Legislativo) estejam dadas, o fato de ele não se adaptar às circunstâncias complexas da atualidade – no que diz respeito à gestão pública, às políticas públicas e às relações Estado-sociedade e economia-política – torna-o insuficiente como metodologia para a gestão do orçamento público e para a condução da política fiscal.

Embora as críticas – teóricas, técnicas, políticas e até mesmo ideológicas – ao orçamento público, como forma de intervenção do Estado na economia e como instrumento de atuação governamental, sejam um elemento presente em praticamente toda a história da orçamentação, há momentos específicos em que elas se multiplicam e se acirram. Geralmente isso acontece em resposta a mudanças relevantes na sociedade, na economia, na política, com impacto nas relações Estado-sociedade: tornam-se mais visíveis as inadequações, contradições e conflitos presentes nas decisões governamentais sobre tributação e destino do dinheiro público. É possível, com pouca margem

de erro, considerar como um desses momentos de ímpeto reformista, em muitos países, o período que vai dos anos 1960 até os dias de hoje. Neste lapso temporal – longo, cronologicamente falando, mas curto para a história da orçamentação – a tendência reformista tem sido permanente, provavelmente devido à profundidade, intensidade e rapidez com que têm acontecido transformações nas relações sociais, políticas e econômicas: o Estado assume novas funções, se desfaz de outras, modifica algumas; a noção de público se altera, com a emergência dos quase-mercados, do terceiro setor, das organizações não governamentais etc.; a soberania estatal modifica-se com o advento da interdependência global no âmbito financeiro, comercial e produtivo; as tecnologias permitem novas formas de produzir, a existências de novos materiais, a interação *on-line* entre indivíduos e organizações, a rapidez no deslocamento etc.

60

No atual momento de reformismo orçamentário (ou de inovação, como provavelmente pode ser preferível, tendo em vista a possível limitação da expressão reforma para dar conta do volume e da intensidade de aspectos que se deseja mudar nos sistemas e processos orçamentários), é possível identificar pelo menos dois grandes blocos de desafios e propostas dentro dos quais são sugeridas mudanças, após a identificação de insuficiências e/ou inadequações nas concepções e práticas em uso:

1. aperfeiçoamento e aprofundamento dos aspectos da metodologia do orçamento-programa que contribuem para que os governos persigam seus objetivos e cumpram suas funções organizando suas atividades e projetos com base na lógica funcional-programática adotada a partir dos anos 1960 e aperfeiçoada desde então; concomitante enfrentamento da natureza incremental (tendência a manter e ampliar, por inércia organizacional, a dotação de recursos para agências, programas e projetos que perderam a razão de existir ou que poderiam ser substituído por melhores) do orçamento-programa;
2. implementação do orçamento de desempenho ou por resultados, visando maior eficiência no uso dos recursos públicos e, por decorrência,

maior capacidade de realização e ampliação da qualidade da intervenção pública; este bloco de desafios pode ser dividido em três sub-blocos:

- 2.1. orçamentação de desempenho ou resultados sob o enfoque dos *outputs*, ou seja centrada na busca de ampliação e qualificação dos bens serviços ofertados;
- 2.2. orçamentação de desempenho ou resultados sob o enfoque de *outcome*, ou seja, centrada nos esforços para que haja impacto positivo e considerável da ação governamental sobre a realidade; e
- 2.3. orçamentação de desempenho sob complexidade, tal como proposta por Zapico-Goñi (2009), neste capítulo.

A seguir são discutidos os desafios atuais para a gestão orçamentária, levando-se em conta esses blocos e sub-blocos de desafios.

## **4. Desafios atuais à gestão orçamentária**

Para cada um dos blocos e sub-blocos de desafios à gestão orçamentária (que configuram tendências reformistas, as quais podem ser mistas, em certos momentos e lugares) há diagnósticos e prognósticos distintos, elaborados e propostos por estudiosos, técnicos ou acadêmicos, pertencentes a governos, universidades e institutos de pesquisa, organismos multilaterais etc. Pela boa síntese que apresentam, pela densidade da bibliografia que consultam, pela experiência que acumulam no ramo e pelo tom propositivo com que escrevem, foram selecionados os autores oportunamente identificados, a seguir, para a elaboração de uma espécie de mapa de desafios orçamentários contemporâneos em que consiste este capítulo.

### **4.1. Aperfeiçoamento do orçamento-programa (OP)**

Como mencionado anteriormente, o orçamento-programa é a base sobre a qual se pode construir o orçamento de resultados ou de desempenho. Por isso, essa base precisa ser sólida para que não preju-

dique o que sobre ela se propõe edificar em termos de orçamentação de desempenho. A seguir são apresentados os principais desafios ainda existentes à plenitude do orçamento-programa, enfrentados com maior ou menor sucesso em cada país, de acordo com a experiência acumulada e as condições políticas, técnicas e materiais disponíveis.

#### **4.1.1. Superação do incrementalismo**

O orçamento-programa organiza os gastos públicos por meio de um plano de contas sofisticado, em que são explicitados simultaneamente todos os aspectos relevantes das despesas, além do montante. Para isso, esse plano de contas, utilizado no planejamento, na execução e na avaliação orçamentárias, para antecipar e registrar variações patrimoniais, classifica os gastos com base em diferentes pontos de vista:

- classificação por elementos: revela em que foi feito o gasto, o que foi adquirido com o dinheiro público;
- classificação econômica: revela o impacto do gasto sobre as condições de funcionamento e permanência do ente público, distinguindo-o entre despesa corrente (necessária à manutenção das estruturas existentes em funcionamento) e despesa de capital (necessária à ampliação da estrutura governamental);
- classificação institucional ou administrativa: revela quem (que órgão da estrutura administrativa) realizou o gasto, evidenciando responsabilidades;
- classificação funcional-programática: revela com que finalidade foi feito o gasto: cumprindo que função governamental e visando os objetivos de que programas de ação pública.

Sendo essas classificações permanentes, normalmente estabelecidas por lei, com alterações incrementais de tempos em tempos, para adequar o plano de contas às mudanças na gestão, há uma tendência a se estimarem os gastos do ano seguinte com base na série histórica de gastos realizados em anos anteriores. Assim, por exemplo, se há cinco

anos se gasta, em média, um dado valor com o elemento Pessoal Civil, a tendência é a atualizá-lo monetariamente, acrescentar-lhe um montante que corresponda ao crescimento médio no período e mais um volume de recursos para um crescimento de pessoal além do vegetativo; um programa iniciado há dois ou três anos, tende a manter-se no orçamento – expresso pela classificação funcional-programática – nos vários anos seguintes, às vezes até sem que se tenha revelado eficiente ou eficaz; uma vez criado um órgão ou agência, ela é incorporada ao orçamento na classificação institucional e, mesmo que não funcione ou não contribua à altura para o atendimento dos objetivos para os quais foi criada, lá permanece por muito tempo sem que isso seja notado. O orçamento-base zero foi proposto para eliminar esse incrementalismo, mas não funcionou a contento em governo algum, tendo sido abandonado. Em seu lugar, o recomendável – e de difícil implementação também – é submeter todos os órgãos e agências governamentais, todos os programas e projetos de governo e todos os elementos de gasto a um escrutínio avaliativo periódico, a fim de manter, reduzir ou aumentar suas dotações anuais de acordo com os respectivos desempenhos e tendo em vista as prioridades de governo de cada ano.

Atualmente a capacidade de armazenamento e processamento de informações é muito maior do que a existente quando da invenção do orçamento base-zero, facilitando essa tarefa avaliativa que, entretanto, carece fortemente de habilidades políticas a serem mobilizadas para o estabelecimento de prioridades e de critérios para cortes, manutenção ou ampliação de despesas.

#### **4.1.2. Concepção e implementação de programas**

Não se pode considerar orçamentação por programas aquela que se limita a estruturar a proposta e a lei orçamentárias levando em conta a classificação funcional-programática, ou seja, simplesmente rela-

cionando os gastos a contas que expressem a classificação por funções e por programas governamentais. Como diz Diamond (2007, p. 105): “a estrutura do programa é muito mais que uma maneira de classificar gastos, [...] deve ser vista como ferramenta de análise de políticas”. Se os programas forem apenas nomes e não, como devem ser – agrupamento de atividades e projetos, dotados de recursos humanos, materiais e financeiros para solucionar problemas coletivos, considerados prioritários ou relevantes –, não farão qualquer sentido para a gestão pública cotidiana. Isso quer dizer que só pode existir orçamento-programa onde se governa por programas. E fazê-lo é, ao mesmo tempo, uma cultura e um modo de proceder, coletivamente implementado, originando-se daí muitas das dificuldades de implementação ou para o aperfeiçoamento do orçamento-programa.

Sem uma orientação estratégica, sem um plano de atuação, um governo é, de saída, incapaz de desenhar programas, o mesmo acontecendo se suas estruturas administrativas e seus agentes nos níveis de gerência e operação não estiverem imbuídos da cultura funcional-programática (seguramente um instrumento auxiliar da burocracia weberiana com sentido de missão) e dotados das capacitações tecnopolíticas necessárias para atuar com base em objetivos, metas e indicadores.

Por outro lado, se o governo, os técnicos, o aparato organizativo e de manejo de informações estiverem dados, favorecendo a prática, restarão dificuldades inerentes à própria técnica da orçamentação por programa a serem enfrentadas – mas, nesse caso, com maiores chances de êxito. Essas dificuldades dizem respeito às exigências mínimas para se desenharem programas de modo a refletirem e, ao mesmo tempo, instrumentalizarem, governos que se planejam, de fato, por programas; elas são sintetizadas com clareza por Diamond (2007, p. 101-114), para quem “a abordagem do orçamento por programas é duradoura e, apesar de seus críticos, tem sido considerada pelos es-

pecialistas em orçamento como tendo valor agregado” (DIAMOND, 2007, p. 102).

Para Diamond (2007, p. 102-103), “A estrutura do programa deverá ser estabelecida em marco estratégico mais amplo. [...] deve ser definida de forma a apoiar a tomada de decisão política e a priorização. [...] deve assegurar a responsabilização. [...] ser integrada a um modelo mais amplo de gestão orçamentária que reforce o desempenho”. Para isso, devem-se repensar as atividades do governo de forma fundamental e a maneira como essas atividades são geridas, ou seja:

- reconsiderar seus respectivos papéis e missões;
- revisar a maneira como se podem organizar melhor para realizar sua missão;
- redesenhar a alocação de custos e os sistemas de relatoria financeira para melhorar a eficiência de gestão;
- revisar a eficiência e a eficácia das operações e da provisão de bens e serviços (DIAMOND, 2007, p. 4).

Quanto a “revisar a maneira como se podem organizar [os governos] para realizar sua missão”, constata-se que, sem uma clara identificação dos responsáveis pelo andamento dos programas, estes terminam soltos no emaranhado das estruturas administrativas, desprovidos de possibilidades de cobrança e avaliação sistemáticas e, portanto, sem significado operativo. E não é simples resolver esse problema, principalmente onde as funções dos servidores públicos se definem em organogramas e estruturas de carreiras rígidos, a ponto de colidirem com atribuições como a de gestores e responsáveis por programas e projetos.

Como se vê, se, por um lado, o orçamento-programa é a base necessária para a implementação de outras metodologias orçamentárias, por outro há sinais fortes de que sua própria implementação é uma

possibilidade questionável se não embutir ao menos alguns elementos ou alguma dose de orçamentação de desempenho (fato, aliás, já salientado, anteriormente, por Burkhead e Miner (1974) e, de resto, vislumbrável no nascedouro da orçamentação por programas, nos anos 1960). Assim, segundo Diamond (2007, p. 111), um orçamento por programas, já levando esse fato em consideração, deve seguir as seguintes diretrizes gerais para o desenho de programas:

- Programas são monofuncionais, de modo que cada programa esteja ligado a somente uma função.
- Programas são construídos de forma hierárquica, de modo que cada programa tenha um número de subprogramas, e cada subprograma possa ser desmembrado em várias atividades e projetos. Cada subprograma está relacionado somente a um programa. Da mesma forma, cada atividade, cada projeto relaciona-se apenas a um subprograma.
- Cada programa tem o tamanho apropriado para uma gestão eficiente. Isso varia de país para país, mas, frequentemente, implica, para programas amplos e de intensa utilização de recursos, que a unidade principal de especificação de desempenho e responsabilização pode estar em nível mais baixo que o do programa, digamos, no nível de subprograma.
- Programas e subprogramas devem ser definidos de forma a apoiar o processo decisório político e a priorização, deixando clara a relação entre os recursos usados e os produtos e resultados de políticas previstos.
- Os programas devem considerar todas as atividades (incluindo as regulatórias) e projetos relacionados que, juntos, ajudam a consecução de seus objetivos. Isso significa que os gastos de capital e os gastos recorrentes devem ser considerados juntamente para se julgar o desempenho do programa em relação a seus objetivos.
- Deve haver maior nível de desagregação de atividades e projetos para fornecer apoio à gestão na busca dos objetivos e resultados dos subprogramas; as atividades e os projetos devem ser desenhados de forma a propiciar isso.
- A responsabilização pelos subprogramas deve explicitar a responsabilidade gerencial, em geral e, preferencialmente, em uma única unidade organizacional.

- A responsabilidade pela implementação de cada programa específico deve quase sempre alinhar-se por unidade administrativa a um capítulo (ou voto) no orçamento. Quando não for possível manter isso, é importante atribuir papéis de liderança a um órgão ou unidade orçamentária particular.

#### **4.2. Implementação do orçamento de resultados ou de desempenho (enfoques *outputs* e *outcomes*) – orçamento de desempenho tradicional (ODT)**

Embora haja, com alguma frequência, diferenças de concepção e abordagem entre o orçamento de resultados (às vezes chamados orçamento por produtos) e o orçamento de desempenho ou performance<sup>10</sup>, elas são tênues e estão relacionadas à forma como se avalia o resultado ou se mede a performance, escolhendo-se, num caso, os produtos como unidade de verificação e, noutro, o impacto sobre a realidade. Dessa forma, embora possam existir na literatura autores que prefiram reforçar a distinção, optou-se, aqui por desconsiderá-la, apenas alertando para sua existência, pois assim o quadro sintético desejado se torna mais objetivo, sem que seja prejudicada a lista de desafios a enfrentar na implementação de um ou de outro. Considera-se, aqui, como orçamento de desempenho tradicional (ODT) aquele já implícito na lógica do orçamento-programa dos anos 1960 e também o chamado novo orçamento de desempenho surgido no final do século passado, em decorrência do entendimento de que

---

<sup>10</sup> Diamond (2007, p. 94) elaborou um quadro em que são apresentadas as características-chave das metodologias PPBS, por programas, por produto e de desempenho. O orçamento por produto, neste quadro deve “agrupar todos os custos para gerar determinado produto, independentemente do número de agências envolvidas em sua produção; enfatizar os custos totais, incluindo a apropriação de custos fixos; definir produtos em termos de indicadores mensuráveis e avaliar a qualidade dos bens e serviços de forma similar à que acontece no setor privado; comparar com a produção real para avaliar a eficiência e a efetividade”. Acrescentando-se os seguintes elementos, chega-se ao orçamento de desempenho: “medidas explícitas de desempenho e sistemas de avaliação de resultados; responsabilização dos níveis mais altos com recompensas e sanções associadas” (DIAMOND, 2007, p. 94).

perseguem os mesmos objetivos, com pequenos aperfeiçoamentos metodológicos e maior utilização de tecnologias de armazenamento e processamento de informações. Opta-se pela definição sintética e abrangente de Robinson (2005, p. 1, tradução nossa):

Esse orçamento [de desempenho] se refere aos mecanismos e processos de financiamento do setor público destinados a fortalecer o vínculo entre recursos e resultados (produtos e consequências), por meio da utilização sistemática de informações formais de desempenho, com o objetivo de aumentar a eficiência de alocação de verbas e a produtividade dos gastos públicos.

A seguir são apresentados os principais desafios à implementação do ODT.

#### **4.2.1. Determinação de custos<sup>11</sup>**

O desempenho a ser avaliado na orçamentação de resultados deve considerar o atingimento de objetivos e também a eficiência das ações e gastos para atingi-los. Assim, o custo deve ser considerado, pois a eficiência é uma relação custo-benefício: esclarece o quanto de despendeu para se atingir certa finalidade e, por comparação, pode esclarecer se o dispêndio está em proporção aceitável com o resultado.

Diamond (2007, p. 115) lembra que “a nova ênfase em produtos ou resultados não elimina a necessidade de identificar os insumos, que continuam sendo o meio mais usado para o orçamento anual e a contabilidade” e destaca “atributos de um sistema de composição de custos” conveniente para a orçamentação de desempenho:

---

<sup>11</sup> Os custos aqui considerados são aqueles em que se incorre para produzir um bem ou viabilizar um serviço. Custos de oportunidade e custos sociais são desprezados, embora não sejam desprezíveis. Os custos sociais são extremamente relevantes em políticas orçamentárias e finanças públicas, mas são de difícil mensuração. A respeito, ver Nash (1992).

- relevância: as informações devem ser precisas e efetivas, abarcando o universo de insumos envolvidos nas atividades e projetos;
- clara apropriação: os custos incorridos devem ser adequadamente distribuídos entre as atividades e projetos, a fim de se evitar sobreposição ou incorreta contagem;
- custo efetivo: deve-se optar por sistema de custo que contribua para a apropriação e que não seja ele próprio oneroso demais.

Diamond (2007, p. 117) defende que “Uma variante mais em linha com a abordagem do orçamento por produtos é a composição de custos baseada na atividade (*Activity-Based Costing – ABC*)” e aponta que “Há um consenso de que é necessária uma mensuração uniforme dos custos totais de produtos finais ou de atividades em todos os programas do governo para que se possa julgar o desempenho com base em uma perspectiva de políticas”.

Diamond (2007, p. 118) sugere os seguintes passos básicos para adoção de um sistema de composição de custos baseado em programas, defendendo “mudança para um sistema contábil por competência”, para que “os custos totais da geração dos produtos sejam definidos e comparados a cada ano”:

- desmembrar o programa em atividades que produzam o objetivo, o serviço ou o produto do programa, e identificar as unidades de trabalho envolvidas em cada atividade;
- identificar todos os recursos utilizados e seus custos associados em termos de unidades de trabalho que gerem produtos/resultados dos programas;
- categorizar e medir os custos diretos, ou seja, aqueles derivados da operação de unidades de trabalho ou os custos incorridos pela unidade por meio das operações de outras unidades de trabalho; e os custos indiretos do governo ou departamento, ou seja, os custos fixos;
- designar ou alocar todos os custos diretos e indiretos a atividades específicas, utilizando uma metodologia de composição de custos previamente acordada.

#### 4.2.2. Construção e uso de indicadores de desempenho

Na orçamentação de desempenho é, por razões lógicas, fundamental conhecer, além do custo, os resultados, a fim de serem comparados e, pela comparação, conhecer-se a eficiência das medidas e ações levadas a efeito. Medir o desempenho não é uma tarefa simples, ultrapassando as dificuldades que são encontradas para se medirem custos.

Faria (2010, p. 347-351), tendo por base Curristine (2005) e Januzzi (2005) resume as abordagens possíveis para se conceberem sistemas de medição do desempenho com base nos respectivos focos de atenção: indicadores de produtos ou *outputs* (produtos e serviços entregues à sociedade), indicadores de resultados ou *outcomes* (impactos gerados na sociedade, em termos de consequência pretendida ou, mais amplamente, de mudanças gerais, que incluem elementos para além dos previstos ou não relacionados somente à intervenção governamental) e avaliações (que, por lidarem com mais do que indicadores apenas, permitem conhecimento mais detalhado do processamento e das consequências das ações).

Entre outros requisitos para o “desenvolvimento do controle por resultados” (ZAPICO-GOÑI, 2003), um sistema de indicadores e/ou métodos de avaliação, juntamente com um sistema de custos, são a base indispensável da orçamentação de desempenho e sua construção requer talentos, compromissos e recursos em doses elevadas.

No que diz respeito aos indicadores, Schick (2003, p. 73-74), avalia que um sistema baseado em *outcomes* é superior ao baseado em *outputs*; entretanto, a escolha em geral deve recair sobre o segundo melhor, por razões de viabilidade. Segundo Faria (2010, p. 349), “A tendência mais comumente adotada pelos países integrantes da OCDE tem sido a de conjugar as duas abordagens, de forma a mitigar as limitações próprias de cada uma”.

Quanto às avaliações, para acompanhamento e monitoramento ou para atribuição de mérito, também se deparam com dificuldades metodológicas e volumosos custos, maiores ou menores conforme as opções escolhidas e a amplitude dos objetos e processos considerados. Exigem também escolhas da parte dos governos, a serem feitas com base numa ponderação entre ambição e viabilidade.

As problemáticas e metodologias concernentes à avaliação no processo orçamentário imbricam-se intensamente com as relativas a uma outra área de desenvolvimento teórico-técnico, conhecida como avaliação de políticas públicas, na qual os avanços metodológicos foram muitos nas últimas décadas e na qual as limitações para se proceder à análise e para se chegar a conclusões objetivas sobre custos e desempenho também são identificadas e discutidas, conforme revela Frey (2000) num texto sintético e abrangente.

### **4.2.3. Implantação de sistemas de incentivos**

Faria (2010, p. 352-353), apoiado em estudos da *Organisation for Economic Cooperation and Development* (2007) e de Curristine (2005) discute resumidamente a implantação de sistemas de incentivo como condição para a adoção do ODT. Inicia reforçando que tanto a orçamentação de desempenho, especificamente, quanto a gestão por resultados, em geral, carecem fortemente de um sistema de incentivos para levar os agentes públicos a contribuir, com comprometimento e ação, para sua efetiva implementação. Identifica como modalidades de incentivo “1. recompensas financeiras ou restrições financeiras; 2. aumento ou restrição da flexibilidade financeira e/ou gerencial; 3. divulgação do desempenho e dos resultados alcançados por programas e agências” (FARIA, 2010, p. 352-353). No primeiro caso, os incentivos são monetários, para o órgão ou para o próprio agente; no segundo, trata-se de propiciar condições de trabalho e operação

mais confortáveis (ampliação da discricionariedade e dispensa de exigências); no terceiro caso, o reconhecimento público é considerado recompensa. Cada uma dessas modalidades tem lógicas e modos de funcionamento específicos, cabendo escolhas e combinações de acordo com as circunstâncias e necessidades.

Essas escolhas devem ser cuidadosas, pois os sistemas de incentivos

Ao serem inseridos, por meio de novas regras, afetam o cálculo dos atores e, como consequência, os resultados das ações. [...] caso os incentivos não sejam devidamente desenhados, podem-se gerar efeitos colaterais que ensejam comportamentos evasivos e defensivos por parte dos agentes envolvidos no processo orçamentário, em contraposição aos objetivos visados com a introdução dos incentivos (FARIA, 2010, p. 355).

Além disso, no que diz respeito às formas e mecânicas de incentivo que incluem cortes orçamentários e extinção de programas e agências, é preciso considerar que são fortes e “demandam vontade política para serem adotadas, inclusive em razão do interesse de diversos atores e beneficiários que seriam atingidos pelos cortes e/ou extinção” (FARIA, 2010, p. 357).

Conclui Faria (2010) pela impossibilidade de tomar a informação sobre desempenho como mais do que um dos diversos fatores a serem considerados na decisão orçamentária, mesmo sendo ela baseada em desempenho e resultados. Portanto, um sistema de incentivos não deve pretender que os agentes, no processo orçamentário, se comportem tendo em vista apenas metas, resultados e desempenhos nele definidos. E isso coloca o desafio da calibragem, extremamente complexa, entre o reforço aos incentivos (como norteadores das decisões, ações, atitudes e comportamentos) e a relativização desses incentivos, quando conveniente: a busca de uma flexibilidade no desenho do sistema e no grau de seu impacto em diferentes circunstâncias deve presidir a concepção do sistema.

#### 4.2.4. Superação de limitações políticas

Com a atenção voltada para o comportamento dos agentes diante das reformas orçamentárias, Faria (2010) destaca a necessidade, para a implementação do ODT, não só de um sistema de incentivos que influencie favoravelmente a cultura organizacional em direção à alta performance, mas também de uma relação entre o mundo orçamentário e o mundo da política em que esta seja, por um lado, mantida como a referência fundamental [“O processo orçamentário é, por excelência, político” (FARIA, 2010, p. 358)] e, por outro lado, balizada pelas informações técnicas: “não se trata de substituir o processo político, mas de possibilitar a incorporação de outra ordem de racionalidade ao processo orçamentário, conjugando-se, quando possível, a intencionalidade política com critérios mais objetivos” (FARIA, 2010, p. 358).

Assim como em *Organisation for Economic Cooperation and Development* (2007, p. 71): “O processo orçamentário é político e a informação não o transformará em um processo racional de tomada de decisão”, ao menos não estritamente racional, ou estritamente racional do ponto de vista da técnica e da ciência.

Uma reforma orçamentária que pretenda um processo decisório focado em resultados deve considerar o processo político em suas múltiplas instâncias de manifestação, desde as relações entre chefes e subordinados no interior da burocracia pública, até as relações entre o Estado e a sociedade, passando pelas relações entre o Executivo e o Legislativo. Com especial atenção para esta última porque, conforme já revelou Makón (2008), baseado em estudos das agências norte-americanas sobre as reformas orçamentárias recentes naquele país, se a tentativa de adoção do orçamento de desempenho não considerar as diferenças entre a cultura e os focos de interesse distintos dos ramos executivo e legislativo do poder, a probabilidade de fracasso é próxima da totalidade, pois torna-se impossível a colaboração entre os poderes.

### **4.3. Implementação do orçamento de resultados ou de desempenho sob complexidade (ODC)**

Zapico-Goñi (2008, 2009) reputa como aplicável o ODT, filiado ao planejamento tradicional, apenas em circunstâncias e ambientes marcados por relativa estabilidade; e indica como indispensável o ODC nas situações em que a instabilidade, a incerteza e as mudanças, rápidas e nem sempre previsíveis, estão fortemente presentes. Como as conjunturas políticas e econômicas apresentam alternadamente momentos de menor e de maior estabilidade, é de supor que os governos devam dispor de condições mínimas para praticar o ODC, já que a complexidade crescente das realidades interna e externa com que se deparam não deve recuar. Os recursos do ODC devem estar disponíveis, sendo mais ou sendo menos frequentemente acionados, de acordo com as circunstâncias. E, estando disponíveis, devem ser constantemente utilizados, com maior ou menor intensidade; isto é, mesmo quando não seja uma exigência da conjuntura, o planejamento, a execução e a avaliação orçamentários devem conter, por princípio, ingredientes resultantes da metodologia do ODC. Isso quer dizer que, para se beneficiar do que hoje estabelece a fronteira do conhecimento em termos de gestão orçamentária, um governo deve promover reforma orçamentária que o torne apto a aplicar o ODC. A seguir, apresentam-se os desafios a serem enfrentados para tanto.

#### **4.3.1. Aceitação e adoção de novas balizas para maximização de desempenho**

Segundo Zapico-Goñi (2009, p. 18), o ODC requer uma definição ampla de eficácia, que inclui a manutenção da relevância dos objetivos que presidem as decisões e ações, paralelamente à capacidade de adaptação das organizações às mudanças. “En esta situación, la adap-

tabilidade es un criterio de éxito diferente y más relevante que la maximización de la utilidad a corto plazo” (ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 19).

Sinteticamente, o desafio, de natureza organizacional, é valorizar

en qué medida y cómo las organizaciones y sus gestores: responden a múltiples presiones y retos inesperados; tienen flexibilidad a la hora de encarar circunstancias cambiantes; trabajan en cooperación con redes de organizaciones que conforman y ejecutan los programas o prestan los servicios y se adaptan a los cambios en el entorno (ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 19).

Chama a atenção o fato de que a cultura da flexibilidade é oposta à cultura orçamentária tradicional, em que, fixados objetivos, metas e meios, os esforços devem se dirigir a eles, entendendo-se por bom desempenho aquele que, com os meios disponibilizados, atinge aqueles objetivos e metas ou deles se aproxima. No ODC, também objetivos e metas podem ser móveis, para responderem adequadamente às mudanças (ZAPICO-GOÑI, 2008).

75

#### **4.3.2. Planejamento em perspectiva estratégica**

Segundo Zapico-Goñi (2009), a orçamentação tradicional, mesmo a do orçamento-programa e do ODT, adota uma perspectiva técnica de planejamento, em que é feito um exercício de antecipação do futuro, estabelecendo-se passos a serem dados, tudo o mais constante ou levemente mutante, na direção almejada: o gasto governamental viabiliza intervenções sobre a realidade de modo a forçá-la na direção pretendida, com a maior velocidade possível. Na perspectiva do ODC, defendida por Zapico-Goñi (2009), ocorre uma mudança essencial: a própria realidade interatua dinamicamente com as intervenções governamentais, transformando-se, mas também transformando-as. O desafio colocado por esta nova perspectiva é manter o sistema e o processo orçamentários permanentemente alimentados

pela percepção de tendências que afetam receitas, despesas, resultados, expectativas (muito mais do que de um sistema de informações dobre custos, produtos, resultados). Em termos de agentes, a ODC requer trabalho em equipe e lideranças atentas e motivadas, com clareza não só das funções, dos objetivos e das metas governamentais, mas também dos riscos iminentes, além de capacidade de ação permanente para inovar e adaptar, visando a reduzir a incerteza e proteger os objetivos, não só de curto prazo, do governo.

#### **4.3.3. Construção de uma rede de confiança e colaboração para negociações orçamentárias**

Zapico-Goñi (2009, p. 19) considera que “Construir la confianza y la cooperación es uno de los mayores retos y roles” dos órgãos que lideram o processo orçamentário, para obter adaptabilidade e inovação permanentemente. Opõe-se à noção de que a competição interdepartamental por recursos e prestígio produz eficiência e melhor desempenho no governo.

Las negociaciones del presupuesto son de hecho una oportunidad para reducir la incertidumbre innecesaria. Esto significa considerar el presupuesto más allá de un simple reparto de recursos. La negociación en un contexto presupuestario de complejidad significa que las posiciones iniciales no están bien definidas hasta bastante después de que las negociaciones comiencen” (ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 20).

O desafio consiste, pois, em “considerar el presupuesto como un problema de gestión de un proceso de negociaciones” (ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 20) e fazer com que o processo orçamentário se mova nessa base, sendo seu sistema manejado por uma rede de colaboradores tecnopoliticamente capazes. Assim, “el acuerdo de asignación de los recursos es tan solo un paso en el proceso de negociación, ya

que está sujeta a posibles modificaciones durante la ejecución del presupuesto” (ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 20).

Tudo isso demanda mudanças culturais profundas e rearranjos institucionais significativos em relação ao ambiente orçamentário prevalente em quase todos os governos, abarcando inclusive os fluxos informacionais e comunicacionais, pois se torna necessário um relacionamento de troca e consulta entre departamentos, órgãos e agências, em lugar de uma competição – aberta ou velada – por recursos e prestígio, embora se admita que há situações em que a competição seja um bom procedimento.

#### **4.3.4. Uso de informações e avaliações de modo não automático**

Na ODC também é necessário o uso de informações para a tomada de decisão, como no ODT, mas “La utilización de la evaluación en el presupuesto requiere una integración no solo desde un punto de vista funcional o instrumental sino también desde un punto de vista organizativo, informativo y social” (ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 23). A informação e a avaliação são instrumentos na construção de confiança e colaboração, e não dados e diagnósticos automaticamente aplicados para premiações e punições.

#### **4.3.5. Uso de sistemas de controle e responsabilização para o desenvolvimento e capacitação**

Para Zapico-Goñi (2009, p. 23), “Un buen sistema de exigencias de responsabilidades puede estimular unos resultados en la gestión del gasto sin perjudicar el principio de la legalidad y de ética en la gestión pública”. E o faz ao “estimular los comportamientos de gestión estratégicamente deseables en entornos de complejidad o incertidumbre en la gestión”, ao passo que “El excesivo énfasis en la inspección del compor-

tamiento presupuestario no deseado supone un bloqueo a la innovación e incapacidad para la adaptación” (ZAPICO-GOÑI, 2009, p. 24).

O ODC, como se pode concluir pelos desafios novos que acarreta, representa um passo além do ODT, considerando os resultados de um ponto de vista fluido, flexível, moldável às circunstâncias mutantes, alinhados a uma lógica de jogos (em termos de teoria dos jogos), na qual avançar e recuar em função de mudanças ambientais e de correlação de forças é um imperativo, a ser enfrentado por equipes coesas, capazes, bem lideradas, envolvidas numa rede de comunicação, de manejo de informações estratégicas e de negociações transparentes, com vistas a conduzir o governo ao melhor uso possível de seus recursos, no que diz respeito ao cumprimento de suas funções e atingimento de seus objetivos e metas, em ambientes incertos, complexos e conflitivos.

78

Em artigo posterior ao até aqui citado, ZAPICO-GOÑI (2012), apresenta como necessários à ODC: gestão estratégica do gasto e adaptação orçamentária, coordenação na programação dos gastos, avaliação participativa como ferramenta para a adaptação da gestão do gasto às condições de incerteza, transparência do gasto em nível de políticas públicas e prestação de contas focada na inovação. O autor apresenta essas propostas contrapondo-se ao que na Espanha vinha sendo feito para enfrentar a crise fiscal embutida na crise econômico-financeira do país, iniciada em 2009.

Como acreditam os analistas e estudiosos, em geral, o ODT ainda está em estado de tentativa, de experimentação, não tendo atingido a maturidade ou plenitude em nenhum caso empírico, apresentando desafios que os interessados em sua implementação vão aos poucos enfrentando. Portanto, o ODC situa-se, hoje, infelizmente, num patamar de abstração quase total, já que os desafios para a sua adoção são mais amplos e profundos do que os enfrentados pelo

ODT. Contudo, o chamado de atenção do ODC sobre a natureza estratégica, complexa, multifacetada e conflitiva da decisão, da execução e da avaliação orçamentárias contemporâneas lhe dará o mesmo *status* de que hoje desfruta a ODT: o *status* de uma referência fundamental às reformas orçamentárias, não obstante as enormes dificuldades para que venha a materializar-se na plenitude. É de se esperar que a propagação do conhecimento a respeito do ODC não seja capaz, de imediato, de evitar que as reformas orçamentárias futuras se concentrem, ainda, no ODT, mas é possível que as novas reformas venham a propor, na linha do ODC, instâncias de gestão e momentos decisórios destinados a lidar com o impacto quotidiano da incerteza, da instabilidade, dos conflitos e das mudanças aceleradas sobre o planejamento e a execução orçamentárias, como a manutenção de grupos multi-institucionais e multidisciplinares de reavaliação de circunstâncias e redefinição decisória, parecidos com gabinetes de crises (mas permanentes), dialogando com as instâncias e atuando nos momentos do sistema e do processo orçamentários convencionais.

## **5. Evolução histórica e desafios atuais para a gestão orçamentária no Brasil**

O objetivo deste capítulo – estabelecer ligação entre as tendências contemporâneas da gestão orçamentária e os desafios a ela no Brasil – e a exiguidade de espaço disponível, obrigam a que a rica evolução histórica recente da gestão orçamentária do Brasil aqui compareça num esboço esquemático e panorâmico, que capta apenas seus grandes momentos, para que, em seguida, sejam levantados os desafios atuais à maior qualificação da orçamentação pública no País, objetivo central desta monografia. Para um panorama histórico mais amplo e completo, sugere-se recorrer a outros estudos, como os de Afonso

(1999), Calmon (1995, 2006), Core (2007), Sanches (2007), Lemos (2010) e Pares e Valle (2007).

O grande salto na gestão orçamentária brasileira recente ocorreu em 1964, quando, fruto de movimentos anteriores de gestores públicos e técnicos orçamentários (iniciados nos anos 1940<sup>12</sup>) e da forte acolhida, no Brasil, da proposta de orçamento por programas, foi promulgada a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que organizou o sistema e o processo orçamentários, disciplinou a contabilidade pública e obrigou os governos federal, estaduais e municipais de maior porte à adoção da nova metodologia orçamentária, então apoiada e fomentada pela Organização das Nações Unidas. Com o advento da classificação funcional-programática (mais adequadamente explicitada na Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (BRASIL, 1974)), o País passou a contar com um arcabouço legal e técnico que o colocou entre os pioneiros na adoção do orçamento por programas. Isso, entretanto, não implicou, como avaliam alguns autores [Core (2007), Sanches (2007), por exemplo], uma adoção completa da metodologia, já que até hoje, ainda sob a égide da Lei nº 4.320/1964, em vigor até que se venha a decidir sobre uma nova lei de finanças públicas estabelecida pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988), constata-se apenas um respeito formal, e não substantivo à lógica orçamentária por programas no País, com avanços um pouco mais significativos na União, alguns Estados e um ou outro município de grande porte.

O salto de qualidade seguinte no histórico da orçamentação brasileira recente foi dado quando da implantação, em 1986/1987, do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), desenvolvido pelo SERPRO (Serviço Federal de Processa-

---

<sup>12</sup> Em 1939, a I Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários já discutia a necessidade de modernização da gestão orçamentária, prosseguindo em 1940.

mento de Dados) para a recém-criada Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda, sendo a sua criação outro elemento positivo presente nesse segundo momento de grande relevo da história da gestão orçamentária brasileira. O SIAFI criou novas condições operacionais para a orçamentação e para a gestão financeira, integrando-as e tornando-as mais significativas do ponto de vista gerencial, uma vez que representou um formidável avanço no armazenamento, processamento, disseminação e transparência, além da rapidez, das informações orçamentárias e financeiras.

O terceiro grande salto deu-se com a CRFB, que 1. pôs fim à Conta-Movimento do Banco do Brasil (que contaminava a gestão fiscal com decisões mais adequadas à política monetária, distorcendo os resultados orçamentários e comprometendo a possibilidade de seu controle); 2. separou o orçamento fiscal do orçamento da seguridade social e dos investimentos das estatais; 3. adotou um sistema orçamentário bem estruturado e mais propício ao planejamento e à participação, nele, do Poder Legislativo, constituído pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

O quarto e último salto foi o da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa lei concentrou-se no processo orçamentário, procurando discipliná-lo e à gestão financeira, de modo a reduzir e a evitar desequilíbrios, com vistas à solução dos problemas fiscais e de endividamento elevado e persistente; para isso, estabeleceu conceitos, limites e procedimentos alinhados com a tendência internacional de adoção de metas fiscais, mencionadas anteriormente nesta monografia.

Vale observar, ainda que sem expectativa de consenso entre analistas, que o primeiro salto, representado na gestão orçamentária brasileira

recente pela Lei nº 4.320/1964, teve um caráter de instrumentalização do Estado para prosseguir na sua tarefa intervencionista no bojo do nacional-desenvolvimentismo iniciado nos anos 1930, ao passo que o objetivo da LRF foi exatamente o contrário: reduzir as possibilidades de intervenção do Estado por meio de instrumentos fiscais que lançam mão de déficit e endividamento públicos, sob a justificativa de que esses instrumentos precarizam as condições de crescimento econômico e inserção internacional do País, além de darem margem à prática de diversas modalidades de corrupção.

De 1988 até hoje, com intensificação a partir de 2001 (logo após o advento da LRF), vários esforços inovadores têm ocorrido no País, principalmente no que diz respeito ao controle das finanças públicas e do orçamento, mormente em nível federal, no qual investimentos importantes também foram feitos para melhorar a orçamentação plurianual, a partir do PPA 2000-2003.

Ainda que à espera de uma nova lei de finanças públicas, em tramitação no Congresso Nacional há quase um quarto de século, o Brasil, graças aos quatro saltos mencionados nos seus sistemas e processos de gestão orçamentária e financeira pública, encontra-se entre as nações da América do Sul, e mesmo do mundo, em que o orçamento público é praticado de maneira tecnicamente respeitável e politicamente aceitável, conforme opinião externada por Alen Shick (notório especialista em orçamentação) e análise em estudo recente do Banco Mundial (PEFA – *Public Expenditure Financial Accountability*). Isso apesar dos frequentes atrasos do Congresso Nacional na aprovação da LOA; do descaso do mesmo Congresso em relação à aprovação de uma nova lei de finanças públicas (prevista na CRFB); da ocorrência de muitos problemas de gestão e de corrupção ao longo do ciclo orçamentário, sobretudo nos processos de compras públicas; e dos diferentes graus de qualidade técnica e

políticas da gestão orçamentária e financeira entre os entes da federação.

As perspectivas são de paulatina melhora, mas muitos ainda são os problemas e os desafios, estando entre os principais os seguintes, levantados a partir de diversos estudos que se debruçaram sobre a realidade orçamentária nacional [Avelar (2010), Bezerra, (2010); Almeida e Nerosky (2006), Barroso (2004), Nunes e Nunes (2001)] e de relatórios e notas de eventos recentes, congregando técnicos do governo e especialistas, como o 2º Seminário Nacional de Orçamento Público, realizado em maio de 2010 (SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2010); e o Seminário ESAF sobre a Nova Lei Complementar de Finanças Públicas, realizado em setembro de 2009.

### **5.1. Problemas e desafios relacionados ao orçamento-programa**

Embora legalmente os orçamentos públicos devam obedecer à lógica do orçamento-programa, reconhece-se que não chegam a tanto, limitando-se a ser apresentados como tal. Nota-se, desde que os PPAs se tornaram constitucionalmente obrigatórios, que sua estrutura de programas não tem qualidade suficiente para que se possa considerar que o planejamento orçamentário neles se baseia. Tanto que os esforços técnicos (principalmente) e políticos para mudar esta realidade têm sido enfatizados e realizados desde o PPA de 2000-2003, conforme relata Core (2007).

De certa maneira, sendo o PPA a referência para os orçamentos anuais, resulta um desafio, que é o da plurianualidade: há que se encontrar uma forma adequada, hoje inexistente, de lidar com o fato de a autorização legislativa (as dotações) serem anuais e certas despesas suplantarem o ano fiscal. O incrementalismo é, ainda, um problema sério na gestão orçamentária brasileira, que leva a que, inclusive, nos

meses finais do exercício, as unidades orçamentárias realizem gastos com a finalidade de não desperdiçar dotações e de não caracterizar situação de menor necessidade de recursos para o exercício seguinte. Tal prática agrava-se nas situações de vinculação de receita, especialmente no caso da Educação.

## **5.2. Problemas e desafios na busca de orçamentação de desempenho**

Em torno do ODC, sequer cabe listar desafios na realidade orçamentária brasileira, pois o desafio, com relação a essa metodologia é único, no Brasil (e, de resto, na maioria dos países): assim que possível (e deve demorar), há que se introduzir no debate e nos esforços de reforma a lógica dessa proposta inovadora. Por isso, a orçamentação de desempenho que pode vir a ser implementada no País, no horizonte de curto e médio prazos, ficará devendo em termos de concepção ao que aqui é considerado o avanço mais recente.

Portanto, os desafios na orçamentação pública brasileira de desempenho são todos aqueles postos para ela em qualquer tempo e lugar: concepção e implantação de sistema de custo, concepção e implantação de sistema de indicadores de resultados e técnicas de avaliação, estruturação de sistema decisório orçamentário que faça uso intensivo das informações de custo e de resultados, concepção e implantação de sistema de incentivos aos órgãos e agentes para atuarem na busca dos resultados e impactos almejados e estabelecidos pelo planejamento orçamentário (com especial cuidado no tocante à compatibilização entre discricionariedade/autonomia das agências e agentes e a observância estrita de normas e padrões procedimentais aceitos), montagem de um esquema de responsabilização. O enfrentamento destes desafios depende da superação de um anterior: a construção de apoio político do Executivo e do

Legislativo para que o sistema e o processo orçamentário passem a visar a resultados.

### **5.3. Desafios delineados pela onda eficientizante das reformas gerenciais recentes**

Alguns desafios colocados para a gestão orçamentária contemporânea, no Brasil e no mundo, concentram-se na busca de tornar os governos eficientes de um ponto de vista muito próximo ao das empresas e organizações voltadas ao máximo desempenho com vistas ao lucro, à base das argumentações oriundas da nova administração pública (HOOD, 1991) e da reinvenção do governo (OSBORNE; GAEBLER, 1994), concordantes com estímulos típicos do ambiente financeiramente globalizado da economia atual. Entre eles: delimitamento do orçamento anual com estrita observância de regras e metas fiscais; adoção de contabilidade de custos no setor público; aceitação do regime de competência como base dos registros e análises dos fatos contábeis; integração dos gastos tributários (como, por exemplo, os valores de receita pública dos quais o governo abre mão por meio de renúncia fiscal) ao orçamento e aos demonstrativos contábeis; gestão patrimonial que leve em conta a depreciação e a consequente necessidade de investimentos de reposição, além dos que ampliam a capacidade produtiva. Deve-se incluir aqui a orçamentação de desempenho e, portanto, os desafios a ela concernentes, pois, como já se disse neste trabalho, há entre ela e as pressões gerenciais e estabilizadoras da economia uma relação direta.

### **5.4. Problemas de gestão orçamentária decorrentes das características atuais das instituições orçamentária brasileiras**

As instituições orçamentárias brasileiras padecem de alguns problemas que lhe são particulares, fruto de acúmulos históricos e da

cultura orçamentária existente no País. Esses problemas são, em grande medida, obstáculos ao pleno funcionamento do orçamento-programa e à adoção do orçamento de desempenho, embora não se deva concluir que devam ser solucionados, primeiro, para, somente depois, envidar esforços pró-inovação metodológica na orçamentação. Entre os principais problemas dessa natureza estão os seguintes: a rigidez orçamentária que, ao vincular excessivamente as receitas, obriga os governos a malabarismos decisórios para fazer frente a gastos discricionários de alta prioridade; a ainda insuficiente integração entre os sistemas informatizados estruturantes da gestão – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAF), Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN); o inadequado tratamento aos restos a pagar, que acabam comprometendo a execução orçamentária seguinte e, mais que isso, colocam em xeque a qualidade do planejamento orçamentário (talvez seja o caso de adotar mecanismos de *carry over*, com fazem alguns países); a inadequação dos prazos dentro dos quais se move o processo orçamentário, especialmente nos anos iniciais de governo, em que deve ser elaborado o novo PPA; o uso de emendas parlamentares para a conquista de apoio, distorcendo o planejamento orçamentário com vieses político-partidários e regionais que perturbam o estabelecimento de prioridades; a elaboração de estimativas de receitas anuais tendentes à subestimação ou superestimação, com base em conveniências políticas conjunturais, prejudicando a qualidade do planejamento orçamentário em favor de acordos pontuais pouco transparentes; a incompleta integração entre PPA, LDO e LOA, sendo necessário atribuir à LOA o papel originalmente concebido para ela na CRFB; a má qualidade dos parâmetros técnicos para a abertura de créditos adicionais ao longo da execução orçamentária; o risco de um impositivismo crescente frente à natureza autorizativa do orçamento público no Brasil,

gerando impasses que podem piorar a qualidade do sistema e do processo orçamentários (para isso há que se encontrar uma solução conciliadora entre a natureza autorizativa e impositiva do orçamento, em que uma adequada supervisão parlamentar possa ser praticada, já que ela tem sido insuficiente); a inexistência de mecanismos que preservem suficientemente o planejamento orçamentário por programas nas ocasiões em que a LOA tem sua aprovação atrasada; a preponderância do viés de controle, em detrimento da visão planejadora e de gestão nas práticas orçamentárias brasileiras, viés fortalecido pela grita anticorrupção prevalecente (cabendo aqui destacar o insatisfatório funcionamento dos órgãos de controle externo, cujo papel e forma de composição e funcionamento podem se beneficiar de uma reforma em profundidade); o grau de transparência que, apesar dos avanços recentes (Leis Complementares n<sup>os</sup> 101/2000 e 131/2009 e normas decorrentes), pode ser melhorado para mais fácil acesso e compreensão para os cidadãos; a desatualização da legislação e dos procedimentos no que diz respeito ao tratamento dado a recursos transferidos para organizações não governamentais e envolvidos em parcerias público-privado; a pendência de uma lei de finanças públicas, prevista na CRFB, para substituir a Lei n<sup>o</sup> 4.320/1964 e incorporar o que couber da Lei Complementar n<sup>o</sup> 101/2000 (LRF), que fez, em parte, as vezes dessa nova lei de finanças públicas (havendo, aqui, o risco de uma lei de boa qualidade e que, posteriormente, como ocorreu com algumas anteriores, seja cumprida apenas ritualmente, distanciando-se de seus reais propósitos).

## Conclusão

A gestão orçamentária no Brasil fez avanços consideráveis desde a adoção da Lei n<sup>o</sup> 4.320/1964 e tem sido objeto de importantes inovações

no último quarto de século, figurando, hoje, entre as que têm merecido boa avaliação de analistas, estudiosos e organismos internacionais – por exemplo, Santiso (2006); Banco Mundial, *Public Expenditure Financial Accountability; International Budget Partnership* (2012). Entretanto, tem pela frente enormes desafios, alguns deles frutos de inadequações e desvios absorvidos pelas instituições orçamentárias nacionais, originados nas idiossincrasias culturais, sociais, políticas, econômicas e administrativas da Nação (listados no tópico 5.4 deste capítulo); outros (listados no tópico 5.1), decorrentes da insuficiente implantação do orçamento-programa legalmente obrigatório para todos os níveis de governo da Federação, em parte decorrentes das idiossincrasias acima mencionadas, em parte típicos da própria metodologia programática de orçamentação; outros, ainda (tópico 5.2), demandados para desejada e difícil implementação do orçamento de desempenho ou de resultado, perseguida por técnicos e alguns políticos no País; e, por fim (tópico 5.3), desafios praticamente impostos pelas reformas modernizadoras dos anos 1990, de cunho gerencial, respondendo a desígnios de uma economia global altamente financeirizada, na qual as dívidas públicas e os resultados orçamentários do governo jogam um papel vital.

É fundamental ao enfrentamento desses desafios, de modo conveniente ao desenvolvimento socioeconômico e à consolidação democrática do País, que eles sejam percebidos de acordo com o agrupamento aqui estabelecido, pois do contrário podem ser abordados como simples desafios técnicos relacionados à correção de uma suposta inadequação administrativa do setor público, quando não o são, uma vez que respondem a imperativos e interesses muito concretos, com os quais o Estado brasileiro deve conviver e negociar, dentro dos limites de sua soberania e nos marcos de uma economia mundial caracterizada por marcada interdependência entre mercados e governos. Nunca, como atualmente, assuntos orçamentários e de política fiscal estiveram tão

intrincadamente imersos numa rede global das finanças, sendo este um dado estrutural novo a ser considerado nas reformas e inovações fiscais, orçamentárias e financeiras. Tanto que avançar na concepção e nos esforços de implementação de uma metodologia orçamentária por resultados, que leve em conta a interdependência de países e políticas, a instabilidade provocada pelas mudanças aceleradas, a incerteza associada aos cenários altamente conflitivos e a própria natureza conflitiva presente nos cenários de indefinição ou redefinição, é hoje uma tendência, apontando na direção do ODC, do qual as práticas orçamentárias em curso captam apenas um leve verniz, quando muito.

São de tal complexidade e monta os desafios para se implementar uma gestão orçamentária à altura das exigências contemporâneas, que as dificuldades (em boa parte ainda presentes) para implementar as anteriores metodologias de orçamentação por programas e de desempenho (modalidade tradicional) estão colocadas para todos os países. O Brasil deve enfrentá-los atento aos interesses nacionais e tendo por referência seu desenvolvimento histórico e institucional, evitando a armadilha de adotar “pacotes fechados” pretensamente neutros e aplicáveis em qualquer realidade e ambiente institucional. Deve, portanto, traçar uma estratégia de inovação (mais do que de reforma) das instituições orçamentárias, que envolva todos os segmentos interessados com capacidade de formulação/proposição e se desenvolva mediante uma política de implementação dentro da lógica concebível nos marcos da *path-dependency*<sup>13</sup>, em geral, e das plataformas (BROOKE, 2003), em particular, respeitando-se a conclusão de Filc e Scartascini (2005, p. 107), de que

los gastos públicos son el resultado de complejos intercambios intertemporales entre actores políticos que participan en el proceso pre-

---

<sup>13</sup> A propósito, ver Loureiro e Abrucio (2004), que explicam o sucesso das reformas fiscais recentes no Brasil e, ao mesmo tempo, expõem e exemplificam o modo de funcionamento das reformas à base da *path-dependency*.

supuestario. Las características del presupuesto resultantes de este proceso dependen de la interacción y incentivos de los agentes involucrados en determinar los gastos públicos u de su capacidad para lograr resultados cooperativos.

Não se deve perder de vista, ainda que “a reforma da gestão financeira [e orçamentária] é vital, porém, para ser bem-sucedida, a atenção e o esforço deveriam passar dos temas amplos para as especificidades e os detalhes das operações” (PREMCHAND, 2007, p. 176).

Por fim, cada um dos desafios e problemas aqui mapeados deve ser fruto de estudos aprofundados, teóricos e empíricos, que já começam a ser produzidos nas instituições de ensino superior e de pesquisa do País, bem como por técnicos governamentais cada vez mais engajados na reflexão e na produção técnica e científica, como resultado do incentivo para isso, por meio de apoios aos estudos, oferecidos pelos órgãos governamentais, e através de eventos e concursos monográficos (a exemplo dos prêmios anuais de monografias realizados pela Secretaria do Orçamento Federal, pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Controladoria Geral da União, por exemplo, realizados pelos respectivos órgãos, com apoio logístico da Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda).

## Referências

AFONSO, José Roberto R. Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88: as finanças públicas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 21-48, jun. 1999.

ALLEN, R. O desafio de reformar as instituições orçamentárias nos países em desenvolvimento. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año 38, n. 76, p. 113-147, jul./agosto 2011.

ALMEIDA, Antonio Júlio; NEROSKY, Luiz Carlos. *Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma: modelos orçamentários em*

outros países. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. (Projeto Eurobrasil 2000).

AVELAR, Marcos da Costa. O processo orçamentário brasileiro como ferramenta para o atingimento dos objetivos da política pública social brasileira. *Revista ABOP*, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 59-121, jan./abr. 2010.

BARROSO, Rafael Chelles. O processo decisório do orçamento do governo federal na visão da nova economia institucional. In: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Finanças públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, 2004. p. 573-646.

BEZERRA, Ricardo Alfredo Ribeiro. Incentivos para implantação do orçamento de resultados no Brasil. *Revista ABOP*, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 123-156, jan./abr. 2010.

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*, Brasília, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974. Classificação Funcional-Programática. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jan. 1974.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000.

BROOKE, Peter. *Study of measures used to address weaknesses in public financial management in the context of policy based support*. Washington, DC: PEFA, 2003. Disponível em: <[https://pefa.org/sites/default/files/asset/study\\_document/Brookes-PFMReformPlatformapproach.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/asset/study_document/Brookes-PFMReformPlatformapproach.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2018.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1971.

BURKHEAD, Jesse; MINER, Jerry. *Public expenditure*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1974.

CALMON, Paulo. *Avaliação da reforma orçamentária de 1988*. Brasília: ENAP, 1995. (Relatório interno de pesquisa, n. 1).

\_\_\_\_\_. Orçamento público no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 207-211.

CORE, Fabiano Garcia. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação de recursos. *Revista ABOP*, Porto Alegre, v. 23, n. 47, p. 49-70, set./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 219-261.

CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results for the OECD 2005 questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, [S.l.], v. 5, n. 2, p. 87-131, 2005. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43480959.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 91-125.

DIAMOND, Jack; DUNCAN, Last. Reforma del sistema presupuestario en economías de transición: el caso de las antiguas repúblicas yugoslavas. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año 33, n. 59, p. 31-87, nov./dic. 2005.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. In: SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. *III Prêmio SOF de Monografias: coletânea*. Brasília: SOF, 2010. p. 331-368.

FILC, Gabriel; SCARTASCINI, Carlos. Instituciones presupuestarias y resultados fiscales: diez años de búsqueda sobre cuestiones fiscales en el Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año 33, n. 59, p. 89-148, nov./dic. 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons?. *Public Administration*, London, v. 69, n. 1, p. 3-19, Mar. 1991.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *Opens budget survey*, 2012. [S.l.]: IBP, 2012. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

LEMOS, Cesar Peixoto. Evolução do processo orçamentário: bases para uma proposta de gestão centrada na produção pública. *Revista ABOP*, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 157-239, jan./abr. 2010.

LLOSAS, Hernán Pablo. Reformas recientes en el sistema presupuestario de los Estados Unidos. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año 38, n. 73, p. 41-80, jul./agosto 2010.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/93-5.PDF>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

MAKÓN, Marcos Pedro. La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año 36, n. 66, p. 9-38, marzo/abr. 2008.

METCALFE, Les. Public management: from imitation to innovation. In: KOOIMAN, Jan (Ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage, 1993. p. 173-189.

MOOJEN, Guilherme. *Orçamento público: estudo teórico e prático dos orçamentos estaduais do Brasil e da América do Norte*. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1959.

NASH, Christopher A. La teoría de la medición del costo social. In: HAVEMAN, Robert H.; MARGOLIS, Julios. *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

NUNES, Selene Peres Peres; NUNES, Ricardo da Costa. Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós-Lei de responsabilidade fiscal. In: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Finanças públicas: V Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, 2001. p. 637-710.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. [S.l.]: OECD Publishing, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/oecd\\_performance\\_countries.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/oecd_performance_countries.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2018.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 1, p. 229-270.

POTERBA, James M.; HAGEN, Jürgen von (Ed.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

PREMCHAND, A. Temas e questões sobre a gestão da despesa pública. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 155-184.

PROTASIO, Carla Garcia; BUGARIN, Maurício Soares. Incentivos na execução orçamentária: um modelo para redução voluntária de gastos. In: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Finanças públicas: V Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, 2001. p. 711-780.

ROBINSON, Marc. Performance budgeting models and mechanisms. In: HIGH-LEVEL SEMINAR, 2005, Washington, DC. *Proceedings...* Washington, DC: International Monetary Fund, 2005.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 187-217.

SANTISO, Carlos. Paramentos y presupuestos: la economía política del control presupuestario en América Latina. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año 34, n. 62, p. 37-86, nov./dic. 2006.

SCHICK, Allen. The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 71-103, 2003. Disponível em: <<http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/623670.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 77-87.

SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. *Relatório do 2º Seminário Nacional de Orçamento Público*. Brasília: SOF, 2010.

SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC: World Bank, 2007. p. 137-178.

SHICK, Allen. *¿La presupuestación tiene algún futuro?*. Santiago de Chile: ILPES, 2002. (Série Gestión pública, 21). Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7272/1/S025377\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7272/1/S025377_es.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2018.

TER-MINASSIAN, Teresa. Precondiciones para una introducción exitosa de las normas fiscales estructurales basadas en equilibrio en América Latina y el Caribe: artículo marco. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año 39, n. 77, p. 11-77, nov./dic. 2011.

UMANSKY, Isaac. Nuevas tendencias en gerencia pública y presupuesto. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año 32, n. 55, p. 51-77, jul./agosto 2004.

\_\_\_\_\_. Presupuesto orientado a resultados, pero ¿qué resultados?. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año 36, n. 70, p. 103-126, jul./agosto 2009.

UNITED STATES. Government Accountability Office. *Performance budgeting: efforts to restructure budgets to better align resources with performance*. Washington, DC: GAO, 2005. Disponível em: <<http://www.gao.gov/assets/210/202585.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

VEIGA, Clovis de Andrade. *Direito financeiro e aplicado: planejamento, elaboração, execução e controle orçamentário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

ZAPICO-GOÑI, Eduardo. Técnicas “modernas” de presupuestación: limitaciones y posibilidades para su introducción. *Análisis Local*, Madrid, n. 31, p. 25-40, 2000.

\_\_\_\_\_. La integración del control y la evaluación de resultados en el proceso presupuestario: limitaciones y condiciones para su desarrollo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, n. 20, p. 61-70, enero/abr. 2001. Disponible em: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=246&path%5B%5D=246>>. Acceso em: 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Condiciones para el desarrollo del control por resultados en la gestión pública. *Papeles de Economía Española*, Madrid, n. 95, p. 78-93, 2003.

\_\_\_\_\_. Nueva aproximación a la reforma presupuestaria: hacia un modelo coherente con el contexto y relevante para la disciplina de gasto a nivel agregado. *Presupuesto y Gasto Público*, Madrid, n. 51, p. 199-230, 2008.

\_\_\_\_\_. El desencanto del presupuesto por programas ¿problemas de implantación o limitaciones del modelo?. *Cuenta con IGAE*, Madrid, n. 23, p. 12-26, 2009.

\_\_\_\_\_. Más allá de reformas constitucionales, programas de estabilidad y planes de austeridad: capacidad de innovación em gestión del gasto público. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, Vitoria-Gasteiz, v. 80, n. 2, p. 226-257, 2012.



**PARTE I**  
**ORÇAMENTO-PROGRAMA**



## 2. Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política

Ursula Dias Peres  
Fábio Pereira dos Santos

## Introdução

O orçamento público surge sob a égide do controle político e da necessidade de separação da coisa pública dos interesses do monarca na Inglaterra feudal do século XIII (BURKHEAD, 1971). O formato de pesos e contrapesos dado pela relação entre o Parlamento e o Poder Executivo em torno do orçamento fazia deste uma peça eminentemente política e focada muito mais no limite à tributação do que no detalhamento da previsão e uso dos recursos públicos (PIRES, 2018).

No entanto, a ampliação do papel do Estado na economia, principalmente ao longo do século XX, implicou uma revolução no processo orçamentário, pautada sobretudo pela construção teórica keynesiana, segundo a qual o orçamento é o *locus* fundamental de execução das políticas de governo, sejam estas alocativas, distributivas ou estabilizadoras (MUSGRAVE, 1974). Principalmente após a Segunda

Guerra Mundial, surgiram novos modelos de orçamentação, em especial nos Estados Unidos, que buscavam aliar as tradições de controle e prestação de contas orçamentárias com mecanismos de planejamento e gerenciamento que visavam à melhoria do desempenho no uso dos recursos públicos (MOOJEN, 1963). Experiências de governos locais e modelagens empresariais são testadas e desenvolvidas em um novo momento da gestão das despesas públicas.

O Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (*Planning and Programming Budgeting System – PPBS*), o Orçamento Base Zero (*Zero Based Budget*) e o Orçamento de Desempenho (*Performance Budget*) são exemplos dessas inovações que tiveram origem nos governos norte-americanos.

Esse processo de inovação nos sistemas orçamentários traria mudanças importantes no serviço público norte-americano, com a implementação do que seria chamado de orçamento-programa. Segundo Giacomoni (2007, p. 160) a concepção básica desse sistema orçamentário foi desenvolvida com base na experiência do governo federal norte-americano com a implantação do Orçamento de Desempenho (*Performance Budget*), de forma pioneira na Segunda Guerra Mundial e recomendado pela primeira e segunda Comissão Hoover (1949 e 1955) para ser adotado em todo o serviço público americano. Esse processo, no entanto, não ficou restrito ao território americano. O modelo seria, no final dos anos 1950 e na década de 1960, divulgado em uma série de países pela ONU e, por meio da Comissão Econômica dos Países da América Latina – CEPAL, as inovações no processo orçamentário foram difundidas também no Brasil.

A partir da década de 1960, quando a legislação brasileira acolhe a possibilidade de implantação do orçamento-programa, este passa por diferentes fases até chegar ao atual estágio de implementação,

como abordado no capítulo inicial deste livro, por Pires (2018), e também por Core (2004). Ao longo de todos esses anos, a gestão pública brasileira tem-se defrontado com uma série de desafios para uma utilização adequada desse modelo. A proposta deste capítulo é justamente abordar alguns dos desafios à utilização do orçamento-programa no Brasil, bem como chamar a atenção para as possibilidades de uso dessa ferramenta, levando em considerações características legais, burocráticas, sociais e políticas do orçamento público brasileiro.

O capítulo está estruturado em 4 seções, buscando abranger as temáticas mais relevantes para a discussão do orçamento-programa no Brasil. A primeira seção apresenta o debate teórico clássico entre o modelo racional-compreensivo, no qual se insere inicialmente a discussão do orçamento-programa, e a crítica incrementalista a esse modelo. A segunda seção discute o processo de implementação do orçamento-programa no Brasil e seus desafios e dificuldades. A terceira seção busca exemplificar os limites e possibilidades do uso do orçamento-programa no Brasil a partir da análise da evolução do orçamento federal na área de Desenvolvimento Agrário, entre 2002 e 2014. Por fim, a última seção busca avançar algumas conclusões sobre o processo e a estrutura desse modelo de orçamento, seus limites e as possibilidades de aprimoramento em seu uso, a partir de uma revisão dos modelos de incrementalismo e racionalismo orçamentário na atualidade brasileira.

## **1. Modelos de decisão orçamentária: racionalismo x incrementalismo**

Existe uma antiga dicotomia entre dois paradigmas utilizados para análise de políticas públicas e do processo orçamentário em parti-

cular, envolvendo o modelo racional-compreensivo e o modelo incremental<sup>14</sup>. O modelo racional dá respaldo ao desenvolvimento de diferentes formas de orçamentos que buscam ao mesmo tempo o controle de recursos (meios) e a melhor forma possível de atingir resultados (fins). Nesse campo teórico está o orçamento-programa, além do orçamento de resultados ou de desempenho e o PPBS. O modelo incremental, por sua vez, contrapõe-se a este e busca demonstrar a inviabilidade de racionalização estritamente técnica do orçamento, devido a diversas características desse processo, entre as quais a principal é o conflito político, indissociável do orçamento público (WILDAVSKY, 1969). A análise um pouco mais pausada dos dois modelos teóricos é necessária para a compreensão dos dilemas postos ao orçamento-programa, mas antes disso é fundamental chamar a atenção para a evolução cronológica dos dois campos.

A partir dos anos 1940, o orçamento norte-americano propõe novas técnicas, que buscam maior eficiência na gestão orçamentária. A crítica incremental acontece mais tarde, na década de 1960, momento em que parecem mais evidentes os limites e desafios políticos das técnicas racionais, já em meio à crise do modelo fordista e de crescentes questionamentos à teoria keynesiana.

No entanto, é importante realçar que, apesar do posicionamento dos incrementalistas datar da década de 1960, o incrementalismo orçamentário é bastante anterior a esse período. O orçamento tradicional utilizado ao longo dos séculos no parlamentarismo europeu era eminentemente incremental, com recursos crescendo em função das circunstâncias econômicas e as despesas crescendo a partir de decisões sobretudo políticas.

---

<sup>14</sup> Para uma coletânea que discute extensivamente a questão, ver Heidemann e Salm (2009).

Nesse sentido, existe um incrementalismo clássico, associado ao modelo tradicional de orçamento, que antecede os modelos racionais, e há uma corrente teórica incremental, posterior, que realiza a crítica aos modelos racionais de orçamentação.

### **1.1. O modelo racional-compreensivo**

O modelo racional-compreensivo de tomada de decisões parte da contribuição original de Simon (1945 apud OLIVEIRA, M., 2000, p. 19), que define decisão como escolha entre alternativas:

uma decisão pode ser chamada objetivamente racional se representa de fato o comportamento correto para maximizar certos valores em uma dada situação. É subjetivamente racional se maximiza a realização com referência ao conhecimento real do assunto. É conscientemente racional na medida em que o ajustamento dos meios aos fins constitui um processo consciente. É deliberadamente racional na medida em que a adequação dos meios aos fins tenha sido deliberadamente provocada (pelo indivíduo ou pela organização). Uma decisão é organizativamente racional se for orientada no sentido dos objetivos da organização; é pessoalmente racional se visar aos objetivos do indivíduo.

Para Simon (1945 apud HAM; HILL, 1993, p. 112), a decisão é racional se conduzir “à realização de metas ou objetivos dentro de organizações”.

Os modelos orçamentários que se originaram a partir dos anos 1950 nos Estados Unidos, começando com a proposta de orçamento-programa, inscrevem-se claramente na tentativa de “racionalização” do processo de decisão orçamentária, racionalização esta entendida como contraposição a duas características que dominavam o processo orçamentário até então, não por acaso denominado “orçamento tradicional”: a alocação de recursos em bases incrementalistas e a ênfase nos processos e insumos.

Deslocando a ênfase dos insumos para os produtos e resultados pretendidos pela ação governamental, as diferentes propostas de reforma orçamentária (reforma do orçamento tradicional) foram o orçamento base zero (OBZ)<sup>15</sup> e um conjunto de propostas que tiveram origem no orçamento-programa e no PPBS e que mais recentemente ficaram conhecidas como orçamento por resultados<sup>16</sup>.

O pressuposto desses modelos é que as decisões de alocação de recursos para diferentes programas (finalidades dos gastos) devem basear-se na maximização do retorno social de cada um deles, e devem ser passíveis, portanto, de comparações entre diferentes funções governamentais e/ou programas, com base em análises de tipo custo-benefício.

As premissas do modelo racional-compreensivo podem ser resumidas a seguir<sup>17</sup>:

- os problemas orçamentários são bem definidos;
- é possível considerar um conjunto exaustivo de alternativas para lidar com cada problema;
- existem informações completas (ou suficientes) sobre os diferentes contextos e ambientes que se relacionam com o problema sob análise (inclusive outros problemas);

---

<sup>15</sup> Conforme Giambiagi (2000, p. 6), “A ideia-síntese do OBZ é a de que cada unidade da administração pública, a cada ano, deve justificar por que deve gastar os recursos que estão sendo pleiteados. Nessa justificativa, idealmente, deveriam constar: a) uma explicação acerca das consequências do não-desempenho da função pública que se pretende iniciar, continuar ou ampliar com o programa em questão; b) uma apresentação das alternativas disponíveis no caso de cada programa, com a identificação das ações requeridas; e uma avaliação de custos e benefícios de cada alternativa”.

<sup>16</sup> Segundo Faria (2010, p. 7), essas propostas apoiam-se principalmente “em dois elementos constitutivos: i) informação sobre o desempenho (*performance information*); e ii) utilização dessa informação na tomada de decisão”. Ver também Shea (2008).

<sup>17</sup> Baseado em Dagnino et al. (2002).

- é possível prever satisfatoriamente os impactos de cada uma das alternativas consideradas e a limitação da capacidade preditiva das ciências humanas e sociais pode ser razoavelmente superada para compreender os custos e benefícios de cada alternativa considerada;
- os valores e interesses em disputa são conhecidos e podem ser considerados em seus *trade-offs* ou conflitos ou, alternativamente, pode-se chegar a um acordo sobre os ganhos sociais agregados;
- o conjunto de cálculos e análises necessários para lidar com problemas complexos como aqueles das políticas públicas do Estado contemporâneo pode ser realizado com os recursos disponíveis e no tempo necessário; a escassez de tempo e recursos normalmente pode levar a decisões “irracionais”, não maximizadoras, e, finalmente,
- não há elevados custos já incorridos (*sunk costs*) que criem dependências de trajetórias (*path dependence*) em relação a decisões já tomadas anteriormente.

## 1.2. Crítica ao racionalismo: o modelo incremental

Embora o modelo racional de tomada de decisões em políticas públicas possa parecer preferível, há praticamente um consenso, pelo menos desde a década de 1960, de que esse paradigma não corresponde ao modo como as decisões são tomadas na prática dos governos – em especial as decisões orçamentárias.

A crítica às limitações do racionalismo “puro” parte inicialmente das suas limitações práticas. Lindblom (2009) enfatiza a impossibilidade de observância dos pressupostos da abordagem racionalista para problemas que estejam além de um nível bastante básico de simplicidade. Não há capacidade intelectual, informações e muito menos o dinheiro e o tempo necessários estão disponíveis para que a abordagem racionalista seja usada praticamente em problemas relativamente complexos.

Em termos estritamente orçamentários, as tentativas de introdução do racionalismo abrangente em variadas formas foram criticadas ex-

tensamente por Wildavsky (1969, 2002, 2004) e Caiden e Wildavsky (1980).

No centro da crítica ao racionalismo está a consideração da natureza essencialmente política do processo orçamentário, que envolve na maioria das vezes (pelo menos em regimes de democracia razoavelmente institucionalizada) barganhas e compromissos entre diferentes atores políticos. Lindblom (2009) resume o método incremental (ou das sucessivas comparações limitadas, em suas palavras) como uma série de contraposições aos pressupostos do método racional-compreensivo:

- Onde o racionalismo vê separação entre valores ou objetivos e análise empírica das alternativas de decisão, o incrementalismo vê os aspectos valorativos e de análise como inseparáveis, intimamente ligados;
- A dissociação entre meios e fins é essencial no racionalismo (escolhem-se os fins e buscam-se os meios de atingi-los), mas considerada impraticável no incrementalismo;
- O critério de avaliação de uma política é o quanto ela é apropriada para atingir o fim desejado (racionalismo), ao passo que no incrementalismo uma política prevalece se os atores envolvidos concordam com ela;
- A análise das questões é abrangente, buscando incluir todos os fatores relevantes (racionalismo), ao passo que esses fatores são drasticamente reduzidos na análise incremental;
- O racionalismo frequentemente se apoia em teorias, ao passo que as comparações sucessivas são em grande medida independentes de teorias.

A descrição incremental do processo orçamentário é frequentemente associada a situações de manutenção do *status quo*, sendo muitas vezes identificada com a denominação de orçamento tradicional.

De fato, como na origem os sistemas orçamentários se ocuparam sobretudo da descrição dos meios, as propostas de inovação dos processos orçamentários ao longo do século XX, em especial após

a disseminação dos Estados de Bem-Estar nos países desenvolvidos e dos esforços de planejamento para o desenvolvimento nos países pobres após a crise de 1929, se dirigiram para a tentativa de substituir o orçamento baseado nos insumos por um orçamento baseado nos produtos. Esse foi o sentido das primeiras propostas de orçamento-programa, nos anos 1940, e do PPBS implementado por Robert McNamara no Departamento de Defesa dos EUA, nos anos 1960. Seu rompimento com o incrementalismo era explicitado na proposta de que os gastos orçamentários deveriam ter foco em programas e nos produtos a serem obtidos e não nos meios e insumos necessários.

O contraponto entre incrementalismo e racionalismo pode ser relacionado também à ampliação das funções do orçamento público que acompanhou o crescimento do papel do Estado na economia. Enquanto o Estado assumia basicamente funções de manutenção da ordem e segurança interna e externa, típicos do século XIX e início do século XX, o orçamento teria uma função essencialmente de controle dos gastos. As políticas de intervenção econômica e de oferta de serviços sociais tornaram o problema da alocação de recursos públicos cada vez mais importante para o orçamento.

Junto com a função de alocação de recursos fortalece-se também a função de planejamento, ambas em contradição com uma lógica puramente incremental do orçamento público. As críticas e alternativas ao orçamento tradicional podem ser entendidas, assim, como tentativas de adaptar o processo orçamentário às novas funções que este passou a perseguir. As propostas de orçamento-programa e do PPBS (assim como do orçamento base zero) enfatizaram a necessidade de definição clara de objetivos a serem alcançados com o uso dos recursos, assim como a necessidade de cálculos de custo-benefício que permitissem a tomada de decisões com critérios financeiramente racionais. O incrementalismo criticou essas propostas por considerar que elas igno-

ravam os aspectos eminentemente políticos da alocação de recursos e superestimavam as possibilidades de tomadas de decisão “técnicas”.

Caiden e Wildavsky (1980) enfatizaram as dificuldades do modelo racionalista nos países pobres, onde os problemas de limitação cognitiva e de acesso às informações, limitações universais aos pressupostos do racionalismo puro, são agravados pelas situações de incerteza e instabilidade (política e econômica) que eles consideram típicas de países não desenvolvidos. O processo orçamentário incremental seria, assim, a única possibilidade de ordenar a tomada de decisões orçamentárias. Mudanças marginais em relação aos orçamentos anteriores seriam preferíveis a mudanças que tenham que se apoiar em informações (sobre o passado e com base em previsões) que não são confiáveis.

## **2. Contexto brasileiro: introdução e implementação do orçamento-programa**

109

### **2.1. A adoção do orçamento-programa no contexto brasileiro**

No Brasil, o processo orçamentário começa a ser tratado a partir da Constituição de 1824; e ao longo de sua trajetória histórica oscilará entre modelos de elaboração concentrada ora no Legislativo, ora no Executivo e, ainda, na modalidade mista, variando conforme a configuração mais centralizada e autoritária do poder ou mais aberta e democrática. Esse processo segue contornos tradicionais, com uma preocupação mais voltada para o equilíbrio político entre os Poderes, do que com a orçamentação em si (OLIVEIRA, F., 2009).

Segundo Machado Júnior (2012), a concepção de “orçamento-programa” já estava presente quando instituída a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios pelo Decreto nº 20.631/1931 (BRASIL, 1931), com o objetivo de:

proceder ao estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado e seus Municípios, facultando ao Governo Provisório, com os subsídios que lhe oferecer, a decretação de medidas necessárias à reorganização econômica e administrativa do País (MACHADO JÚNIOR, 2012, p. 1.157).

Esta, porém, não foi levada a cabo, apesar da estruturação já existente, porque à época faltava, por exemplo, uma teoria que elevasse o orçamento a uma categoria independente da contabilidade. Naquele momento, entendia-se o orçamento como matéria subordinada à contabilidade, isto é, instrumento operacional. Segundo Machado Júnior (2012, p. 1.158):

Como o orçamento e a contabilidade utilizam a conta como instrumento de registro, de análise e de representação e como a contabilidade é a ciência que estuda e desenvolve a teoria das contas, achou-se apropriado que o orçamento fosse concebido e operado como um de seus instrumentos técnicos.

Para Machado Júnior (2012), isso se deve ao fato de que no Brasil, nesse período, ainda não estavam difundidos os conceitos basilares da teoria da administração. É no âmbito dessa teoria que os conceitos de racionalidade orçamentária estão dispostos e são fundamentais para o desenvolvimento das técnicas modernas de orçamentação.

As propostas de modelagem programática apresentadas pela Cepal no pós-guerra chegam ao Brasil em um momento no qual a instituição orçamentária não havia evoluído, ainda, de maneira suficiente para possibilitar a utilização desse instrumental, segundo Oliveira, F. (2009, p. 97).

Durante os anos 1950, foi formada uma comissão para estudar as inovações orçamentárias propostas por esses novos modelos internacionais difundidos por agências multilaterais como a ONU e a Cepal. Com base nos estudos da Comissão de Estudos Técnicos e Pro-

jetos Administrativos – Cepal, do Conselho Técnico de Economia e Finanças e mais uma série de colaborações de estudos estaduais, além de disposições dos manuais das Nações Unidas<sup>18</sup>, é elaborado o Projeto de Lei nº 201, apresentado, em maio de 1950, pelo Deputado Berto Conde (PTB-SP), aprovado no mesmo ano na Câmara (BRASIL, 1950). Porém, após o encaminhamento ao Senado, o projeto teve sua discussão paralisada por mais de 10 anos, sendo retomada em 1962, já no governo João Goulart; e foi transformado em lei em 1964 (CONTI; PINTO, 2014).

## **2.2. A Lei nº 4.320/1964 e a organização orçamentária**

Com a promulgação da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), o modelo orçamentário brasileiro passou a ser padronizado para as três esferas do governo. A lei trata de regras de direito financeiro e também estabelece regras de contabilidade pública para a União, Estados e municípios. A padronização orçamentária e a utilização da classificação econômica de receitas e despesas, além da classificação por funções de governo, adotada desde a década de 1930, foram muito importantes para a organização dos orçamentos públicos brasileiros. No entanto, a classificação funcional-programática, que possibilitaria a introdução da prática do orçamento-programa, não foi adotada na lei. Segundo Machado Júnior (1967), a Lei nº 4.320/1964 não introduziu a técnica de orçamento-programa no Brasil, mas, por outro lado, também não colocou empecilhos à sua adoção.

De acordo com o autor, aproveitando a brecha legal, a administração federal passou a adotar em 1967 a classificação por programas e subprogramas, subdivididos em projetos e atividades. Além disso, o governo federal baixou em 1967 o Decreto-lei nº 200 (BRASIL, 1967), que definiu o planejamento como princípio fundamental das

<sup>18</sup> O processo de construção da Lei nº 4.320/1964 é relatado em Giacomoni (2007).

atividades da administração federal e o orçamento-programa como um de seus instrumentos básicos (GIACOMONI, 2007).

Após quase 10 anos em utilização na administração federal, a Portaria nº 9/1974 (BRASIL, 1974) do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral obrigaria a adoção da classificação por programas, projetos e atividades, em adição à classificação funcional, para todos os Estados e Municípios brasileiros. O modelo classificatório da Lei nº 4.320/1964 e a classificação adotada na Portaria nº 9/1974 permitiram então a organização do orçamento-programa pelos entes subnacionais (GIACOMONI, 2007).

### **2.3. Limites e obstáculos ao modelo de orçamento-programa na atualidade brasileira**

112

A possibilidade de implementação do orçamento-programa no Brasil, a partir da década de 1960, não implicou necessariamente que sua operacionalização se desse como desejada e de forma análoga nas diferentes esferas de governo. Há uma série de questões legais, burocráticas e políticas a serem consideradas que ajudam a explicar as dificuldades de implementação do modelo nas últimas décadas. Nos subitens apresentados a seguir demonstramos algumas das dificuldades do processo orçamentário brasileiro na utilização do modelo programático, sem a pretensão, contudo, de esgotar esta temática.

#### **2.3.1. Questões legais**

No âmbito das questões legais é importante mencionar que a estruturação da Lei nº 4.320/1964 e portarias posteriores (da década de 1970) determinaram a classificação funcional-programática pelos diferentes entes federativos.

No entanto, a organização das despesas nessa perspectiva implicava uma análise de prazo mais longo, não apenas restrita a um exercício fiscal. Apesar de a lei sugerir esse aspecto em termos de planejamento, o foco quase exclusivo da atividade orçamentária até a mudança constitucional de 1988 era o exercício fiscal, visto que os planos plurianuais de investimentos tinham alcance limitado e não tinham um regramento obrigatório para todas as esferas do País. Com isso, a característica de planejamento programático focado em análise de desempenho tornava-se difícil com a descontinuidade ao longo dos anos e previsão inadequada nos exercícios.

A ausência de obrigatoriedade de apresentação de análise dos programas, com foco em custos e indicadores de resultado também enfraquecia a utilização da ferramenta, questões estas previstas apenas nos novos modelos de Planos Plurianuais de Ações Federais nos anos 2000. É fundamental chamar a atenção para o marco histórico do PPA 2000-2003, visto que ele é o primeiro plano após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988) a ser baseado de fato em programas, estruturados em ações e dotados de indicadores de desempenho e gestão. Esse novo modelo foi possível, em grande medida, devido à mudança de classificação das despesas, com a separação das classificações funcional e programática a partir da publicação da Portaria nº 42/1999 (BRASIL, 1999), conforme relatado por Core (2004).

Segundo Rezende (2001), a classificação funcional-programática prevista na portaria anterior (nº 9/1974) tinha um problema estrutural ao estabelecer a uniformização de programas de todas as esferas de governo. Como Estados e Municípios, apesar da diversidade de porte e características regionais e locais, deveriam usar a mesma programação associada às funções de governo, isso gerava registros contábeis incoerentes e não representativos das despesas realizadas.

A preocupação estava muito mais voltada ao registro contábil do que à utilização dos programas para o aperfeiçoamento da ação pública (CORE, 2004). A portaria nº 42/1999 modificou essa estrutura, padronizando funções e subfunções nacionalmente e permitindo a criação de programas próprios pelos entes federativos.

Com a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), outra característica conflitante da estrutura orçamentária brasileira seria acirrada: a base autorizativa da lei e o enfoque no planejamento programático frente às características impositivas dadas pelos fundos de despesas e vinculações de receita e pelas metas da LRF. Ou seja, com foco no controle do processo e preservação das metas fiscais, as despesas programáticas não protegidas por vinculação constitucional/legal ou suportadas por um fundo específico, são sempre alvos de reduções ou congelamentos, em momentos de ajuste, nos quais a programação acurada parece ter pouca importância.

### **2.3.2. Questões burocráticas e administrativas**

Além das questões legais, alguns aspectos burocrático-administrativos também dificultaram o desenvolvimento do orçamento-programa no Brasil. A utilização do instrumental do orçamento-programa implica a organização de uma série de informações sobre oferta e demanda de serviços públicos para que se possa dimensionar os déficits de atendimento e planejar uma programação adequada de despesa, que busque resolver essa situação-problema. Isso implica avaliação de custos e benefícios, mapeamento regionalizado da demanda, projeções de futuro e monitoramento e avaliação da implementação programática. Obviamente esse processo depende de um corpo burocrático e administrativo capacitado para lidar com essas informações e traduzi-las em dotações orçamentárias. Sem pessoal técnico

especializado em planejamento e gestão, é praticamente inviável a utilização do modelo.

As burocracias federais responsáveis por esses processos foram em grande medida recrutadas e formadas nas últimas décadas, principalmente com as carreiras de gestão e planejamento. Esse processo foi bem mais limitado, no entanto, nos governos estaduais e quase inexistente nos governos locais, onde em muitos Municípios o orçamento apresenta ainda uma funcionalidade meramente contábil.

Outra questão administrativa que reduz a potencialidade do orçamento-programa é o dilema centralização *versus* descentralização do processo, como relatado em Peres (1999, p. 8). É certo que existe uma operacionalização das peças orçamentárias nos núcleos de governo, em geral nas pastas da Fazenda e Planejamento. Nessas áreas costumam concentrar-se as equipes especializadas em planejamento e gestão que coordenam os processos de elaboração do orçamento. Por outro lado, a implementação das políticas públicas por meio do planejamento de gastos dá-se efetivamente nas diversas áreas-fim da administração, como educação, saúde, habitação e infraestrutura. A qualidade da elaboração orçamentária e a possibilidade de execução adequada do orçamento dependem do envolvimento e integração dos responsáveis pelas funções e programas de governo. Isto é, o orçamento-programa depende de uma adequada descentralização que identifique as necessidades por área, em nível local, e, ao mesmo tempo, coordene as transversalidades e divida recursos de forma compatível com as receitas disponíveis. Essa tarefa implica organização sistêmica e integração de políticas e serviços para que a programação seja otimizada e os custos reduzidos. Na prática, contudo, há uma concentração e fragmentação dos sistemas de informação nas áreas, sem comunicação entre si e um distanciamento entre áreas-fim e áreas-meio, o que dificulta a otimização dos gastos.

### 2.3.3. Questões políticas e o conflito distributivo

O orçamento público, desde seu surgimento até o século XX, esteve associado a um modelo tradicional de formatação no qual era nítida sua determinação política. A principal função do orçamento público era ser o espaço de definição de limites e controles na relação entre os poderes executivo e legislativo (PIRES, 2018). Os limites e controles da tributação foram durante séculos os pontos fundamentais do orçamento.

No modelo de orçamentação moderna, no qual se insere o orçamento-programa, há foco muito mais específico nas ações de governo para além da tributação. Como e em quê gastar é uma questão fundamental para a sociedade no último século. A tensão de grupos sociais em torno dos recursos orçamentários tem crescido, em conjunto com os processos de transparência no século XXI. A soma das demandas, quase sempre incompatível com as disponibilidades de receita dos governos, faz do orçamento público um instrumento muito mais complexo do que um mero plano técnico. Ele é de fato um *locus* de mediação de conflito distributivo da sociedade atual. No entanto, ele é permeado de regras técnico-políticas definidas ao longo das últimas décadas, que implicam limitações fiscais ao atendimento da demanda social em toda e qualquer área, tornando-o uma peça, além de complexa, de difícil realização. A existência de recursos vinculados a funções de governo, como saúde e educação, protege essas áreas de gasto. Contudo, essas vinculações, articuladas com a obrigatoriedade de pagamento de dívidas e a existência de uma infinidade de fundos específicos de recursos, reduzem muito o espaço e a possibilidade de planejamento para outras ações, de mobilidade urbana e habitação no âmbito municipal, por exemplo<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Peres e Leite (2014) apresentam o detalhamento desse tipo de conflito na atualidade da Prefeitura Municipal de São Paulo.

#### **2.3.4. Posicionamentos do Poder Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e da sociedade civil**

Ao longo da história brasileira de orçamento público houve diferentes composições de força entre Executivo e Legislativo, representadas nas Constituições brasileiras, desde 1824 (GIACOMONI, 2007). Alternaram-se momentos de maior centralização política no País, quando o papel do Legislativo era reduzido, e outros quando, em um processo de abertura, mais e novas funções eram atribuídas a esse Poder, assim como ocorreu na CRFB. Nesse momento, foram revistas as funções legislativas no processo orçamentário, passando este a avaliar e votar os três instrumentos do processo orçamentário brasileiro, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além do espaço de avaliação e votação, o Legislativo ganhou força na possibilidade de alteração da peça e também na fase de fiscalização orçamentária.

Apesar da conquista desse reequilíbrio de forças, após anos de centralização política, o posicionamento do Legislativo no processo orçamentário, nos três níveis de governo, tem-se centrado, majoritariamente, na possibilidade de realização de emendas, sejam estas coletivas ou individuais, e na utilização do orçamento como instrumento de barganha política para outras demandas e projetos, o que tem acarretado, na esfera federal, uma dificuldade de votação do orçamento no prazo<sup>20</sup>. Esse posicionamento contribui para o acirramento do conflito distributivo relatado no item anterior e a representação de grupos sociais na distribuição de verbas públicas dependerá de sua representação no Legislativo. É pequena a preocupação

---

<sup>20</sup> Ainda que, conforme apontado por Limongi e Figueiredo (2005), a supremacia do Executivo consiga impedir uma maior pressão e qualquer domínio do Legislativo durante o processo, fato é que a preocupação ao longo da tramitação legislativa das peças orçamentárias é muito maior com a negociação das emendas, ainda que com base em acordos de lideranças e bancadas, do que com a discussão programática das despesas.

do Poder Legislativo com a fase de execução e controle, ficando esta fortemente a cargo dos organismos formais de apoio (como tribunais de contas), ainda que a responsabilidade legal pela aprovação ou não das contas seja desse Poder.

Os órgãos de controle externo (como tribunais de contas), assim como as instâncias de controle interno (controladorias e/ou auditorias), têm tido destaque e valorização na sociedade brasileira, principalmente após a promulgação da LRF. Essa lei e os demais mecanismos de controle e acesso a informação ajudaram a empoderar os órgãos de controle. No entanto, o aumento do número dos órgãos de controle nas diferentes esferas e sua valorização ainda estão, em sua maioria, focados num paradigma de controladoria formal-legal. Nesse modelo, o principal objetivo é a análise da ocorrência ou não de desvios financeiros no processo e a sanção desses eventuais desvios. A melhoria desses controles e sua valorização pela sociedade são fundamentais para o processo orçamentário. Porém, para uma modelagem de orçamento-programa, como já mencionado, é necessário agregar o paradigma de controle de resultados e desempenho; do contrário, será mantido o foco do orçamento tradicional.

O Poder Judiciário, por sua vez, tem seu papel no processo orçamentário, também previsto pela CRFB, fundado na garantia de equilíbrio entre os dois outros Poderes e na avaliação específica da utilização indevida ou desvio de recursos, se for acionado para tal, tanto pelos tribunais de contas, como pelo Ministério Público. Nos últimos anos, todavia, tem crescido seu papel como agente garantidor da utilização específica de recursos orçamentários, como na área da saúde (PINTO; MAGALHÃES, 2010). O aumento importante da judicialização das políticas públicas, sob pressão de demandas da sociedade civil e de ações do Ministério Público, traz maior tensão ao já existente conflito distributivo do processo orçamentário, por reduzir ainda mais

os graus de liberdade do agente do executivo. Se, por um lado, há a possibilidade de esse processo obrigar governos a garantir a oferta de recursos a demandas não atendidas em algumas funções de governo, por outro lado, muitas vezes reduz o espaço de atendimento de políticas públicas menos suscetíveis à judicialização e que não contam com verbas vinculadas ou protegidas por fundos especiais de despesa.

Por fim, é importante chamar a atenção para o comportamento da sociedade civil. Na previsão constitucional, a participação da sociedade no processo orçamentário ocorre na eleição dos representantes do executivo e do legislativo, para além das instituições participativas que possam existir nas três esferas e que permitiriam uma atuação mais direta na escolha de prioridades. No sistema representativo, a escolha programática será feita pelo governo eleito em conjunto com o Legislativo.

Em governos democráticos, quanto maior o número de partidos e de diferentes representações sociais empoderadas, maior a possibilidade de conflito a respeito das escolhas programáticas. Nesse caso, quanto mais bem informada estiver a sociedade civil sobre as possibilidades de despesas e de seus custos e resultados, maior a possibilidade de escolha adequada à capacidade orçamentária e financeira dos governos. Na situação em que há opacidade orçamentária, sem avaliação de desempenho, é possível a dominância de poucos grupos políticos, com a manutenção de políticas incrementais excludentes e que podem inclusive resultar em deterioração fiscal dos governos. Como aponta Schneider (2005), o conflito político no processo orçamentário, dado pela existência de pluripartidarismo e ampla representação, é importante para mudar o patamar de participação da sociedade civil e também de discussão e avaliação dos recursos públicos. O conflito, desde que possa ser encaminhado para soluções publicamente negociadas, permite aprimorar o orçamento público.

### **3. Orçamento federal da área de desenvolvimento agrário: entre a racionalidade possível e o incrementalismo inevitável**

Como apontado na seção anterior, o governo federal, desde o final dos anos 1990, em especial a partir do PPA 2000-2003, adotou formalmente o programa como estrutura central do seu processo de planejamento de médio prazo e de orçamento. A formulação inicial deu ênfase também à gestão como dimensão a ser integrada à estrutura programática do orçamento, criando a figura do gerente de programa, com o propósito de romper com a tradição departamentalizada dos processos decisórios da gestão pública e permitir um alcance realmente multisetorial da estrutura programática (CORE, 2001).

120

Embora o acento nessa estrutura tenha diminuído, tanto em razão dos insucessos verificados na primeira experiência (2000-2003) como das mudanças de concepção devido às novas orientações do governo que assumiu em 2003 (que colocou em segundo plano a ênfase gerencial que predominara no governo anterior), a estrutura programática oriunda dos PPAs continuou a ser o eixo de construção das propostas orçamentárias em todo o período.<sup>21</sup>

Nesta seção, é analisado o orçamento de uma área do governo federal (Desenvolvimento Agrário), buscando encontrar evidências do impacto do orçamento-programa na evolução efetiva da alocação de recursos em uma área específica, destacando os possíveis aspectos incrementais e racionais/estratégicos observáveis ao longo dos três

---

<sup>21</sup> O PPA 2012-2015 apresenta uma revisão de sua estrutura com a introdução, entre outras alterações da Iniciativa, que não guarda referência com as classificações funcional ou programática. Esta alteração, contudo, ainda que tenha sido criticada por alguns analistas por enfraquecer o programa como eixo organizador do PPA e do Orçamento, não está no foco da análise deste capítulo.

últimos ciclos de governo (governos Lula e Dilma Rousseff) e comparados com o final do ciclo anterior (governo Fernando Henrique).

O orçamento da área de governo de Desenvolvimento Agrário inclui programas e ações de três funções orçamentárias finalísticas: Organização Agrária, Agricultura e Assistência Social, além das funções meio Encargos Especiais e Previdência Social. As ações estão alocadas nos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Fazenda (MF) e do Desenvolvimento Social (MDS)<sup>22</sup>.

#### QUADRO 1

Orçamento empenhado – Desenvolvimento Agrário 2002-2014 <sup>1</sup>				
Grupo de Programas e Ações	2002	2006	2010 <sup>2</sup>	2014 <sup>2</sup>
Reforma agrária	2.148.478.495	5.063.843.253	3.144.692.969	1.845.400.459
Apoio à agricultura familiar	2.092.162.734	4.067.778.808	3.401.167.296	6.332.767.604
Apoio administrativo	579.091.112	733.680.709	895.328.354	913.449.667

<sup>22</sup> A dimensão intersetorial dos programas aparece sobretudo nas ações que se referem ao crédito para a agricultura familiar (PRONAF), às operações de seguro e à aquisição de alimentos de agricultores familiares para atendimento de necessidades de segurança alimentar. O crédito e o seguro são ações inter-relacionadas, pois o seguro da agricultura familiar (SEAF/Proagro) é um seguro de crédito. A ação orçamentária que suporta as despesas de subsídio ao crédito, assim como a ação que suporta parte do *funding* dos financiamentos, são parte da função agricultura, estão alocadas em um órgão contábil (operações oficiais de crédito) cuja supervisão é do Ministério da Fazenda e pertencem ao programa agricultura familiar. A ação do Proagro, por sua vez, é classificada como operação especial, e está também em órgão contábil (operações especiais) sob supervisão do Ministério da Fazenda, mas não faz parte do programa agricultura familiar, mas de um programa também chamado operações especiais. A ação Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar é parte de um programa denominado Acesso à Alimentação, e suas principais ações são alocadas no MDS, que opera em parceria com a CONAB, com pequena alocação de recursos no MDA. A função orçamentária em que essa ação está classificada é a Assistência Social.

### Orçamento empenhado – Desenvolvimento Agrário 2002-2014<sup>1</sup>

Grupo de Programas e Ações	2002	2006	2010 <sup>2</sup>	2014 <sup>2</sup>
Desenvolvimento territorial	358.107.775	236.912.848	489.675.509	211.592.383
Previdência	317.938.723	347.407.966	434.301.425	459.117.404
Operações especiais	151.235.087	156.533.026	372.104.289	398.187.876
Demais programas	19.099.772	111.703.929	96.204.659	31.655.835
<b>Total Geral</b>	<b>5.666.113.697</b>	<b>10.717.860.538</b>	<b>8.833.474.501</b>	<b>10.192.171.227</b>

Valores em R\$ mil de 2014. Corrigidos pela variação do IPCA.

<sup>1</sup> Inclui ações em outros ministérios. Ver apêndice.

<sup>2</sup> O valor de Assistência técnica e extensão rural para assentados foi incluído no grupo Reforma Agrária.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da execução orçamentária da União. Arquivos disponíveis em: <[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa)>. Acesso em: 30 out. 2018.

122

O quadro acima apresenta o orçamento empenhado, por grupo de programas<sup>23</sup>, das políticas de desenvolvimento agrário para os orçamentos anuais de 2002, 2006, 2010 e 2014, anos finais dos quatro últimos mandatos presidenciais.

A estrutura programática, apesar de mudanças de denominação, mantém-se relativamente estável no período, sobretudo naqueles programas que concentram a maior parte dos recursos alocados, sejam eles finalísticos ou programas-meio. Os programas finalísticos com maiores recursos nesse período foram: a) apoio à agricultura familiar; b) reforma agrária; c) desenvolvimento territorial. Os programas-meio agrupam-se em outros três blocos: a) programa de gestão (que inclui pessoal ativo); b) previdência de inativos e c) pagamento de dívidas.

O volume de recursos alocado para as ações de desenvolvimento agrário aumentou 89% entre 2002 e 2006, em valores reais, e daí em

<sup>23</sup> Optou-se por agrupar os programas e ações para possibilitar a comparação entre os diferentes exercícios. Os quadros detalhados estão no apêndice.

diante destaca-se uma relativa estabilidade no orçamento alocado para o conjunto dos programas e ações da área, com uma variação real negativa de 5% entre os recursos executados em 2006 e 2014, e positiva de 15%, entre 2010 e 2014.

Por outro lado, constata-se uma expressiva variação na alocação de recursos entre os programas finalísticos. A distribuição do orçamento executado entre os grupos de programas e ações de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar alterou-se substancialmente entre 2006 e 2014. Enquanto o apoio à agricultura familiar passou de 37% para 62% do total do orçamento, os programas e ações de reforma agrária diminuíram de 38% para 18% do orçamento executado. Verifica-se também a estabilidade dos programas e ações não finalísticos, que representam cerca de 17% do gasto em 2014: um ponto percentual a menos que em 2002.

### **3.1. Manutenção da estrutura programática, estabilidade da função**

A estabilidade da estrutura programática e da alocação de recursos para a área do desenvolvimento agrário ao longo dos últimos três governos pode ser caracterizada como um incrementalismo “relativo” em um período de estabilidade política das políticas públicas da área. Embora o desenho dos principais programas e ações seja anterior às gestões sob a presidência de Lula e Dilma Rousseff (SANTOS, 2011), é sob esses governos que essas políticas se ampliam e adquirem a relevância orçamentária e o alcance de beneficiários que têm hoje.

Por outro lado, a mudança de patamar na alocação de recursos para a área de Desenvolvimento Agrário, verificada a partir da mudança de governo em 2003, mostra que processos de mudança incremental do orçamento explicam a estabilidade da destinação de recursos retratada no quadro acima (entre 2006 e 2014), mas não explica toda a

evolução do orçamento da área. A racionalidade política estratégica (mudança de orientação do governo) parece ter sido um elemento importante para mudar o patamar de recursos orçamentários.

### **3.2. Mudanças na alocação entre programas – racionalismo político ou técnico?**

Mesmo no interior de um período marcado por continuidade de orientação política (2003-2014), a explicação meramente incremental parece insuficiente para explicar as mudanças na alocação de recursos entre os principais programas e ações finalísticos na área do desenvolvimento agrário.

A expressiva variação na alocação de recursos entre os programas de agricultura familiar e reforma agrária expressa a mudança de orientação das políticas públicas prioritárias para as gestões governamentais à frente do País no período. Mas aqui, novamente, parece não ter prevalecido um racionalismo “técnico” que, avaliando o conjunto das informações e a relação custo-benefício dos diferentes programas e das diferentes ações, pudesse ter conduzido a uma mudança de destinação de recursos de um programa para outro. As mudanças não incrementais (políticas e estratégicas) ocorridas no orçamento entre o final do primeiro governo de Lula (2003-2006) e os dois governos seguintes (2007-2010 e 2011-2014) parecem ter respondido muito mais (embora não exclusivamente) à avaliação dos resultados políticos alcançados pelos programas de agricultura familiar e de reforma agrária.

## **4. Considerações finais**

Ao longo do presente capítulo buscamos apresentar alguns aspectos teóricos e históricos referentes ao orçamento-programa no Brasil,

em especial trazendo luz ao debate do incrementalismo *versus* racionalismo orçamentário e às dificuldades para adoção do modelo programático.

Apresentamos também um estudo empírico do Orçamento Federal da área do Desenvolvimento Agrário, no qual é possível perceber a existência de níveis variados entre o que a teoria define como incrementalismo e como racionalismo.

A título de conclusão, apresentamos uma avaliação daquilo que nos parece possível e necessário para que se utilize a metodologia do orçamento-programa de forma a buscar um equilíbrio entre análises racionais do gasto, pautadas por escolhas políticas e pelo melhor custo-benefício, e a administração de um volume importante de gastos cujo crescimento incremental é praticamente inevitável, como apontam Caiden e Wildavsky (1980).

A primeira medida nesse sentido, visando a aprimorar a avaliação e elaboração orçamentária, é buscar compreender quais são os gastos que apresentam comportamento incremental e por que razões. Além de razões de institucionalização de políticas públicas nas diferentes funções de governo, o incrementalismo pode ser reforçado pela rigidez orçamentária brasileira, seja por motivos constitucionais ou contratuais-legais.

Como apresentado na seção 2, existem no processo orçamentário atual das diferentes esferas de governo determinações constitucionais de vinculações de receitas a despesas, em que se destacam as áreas de educação e saúde, para as quais se pode comprometer quase 50% da receita corrente líquida em municípios. Core (2007) argumenta que o modelo de vinculação que vigora no Brasil desde os anos 1980 (inaugurado pela Emenda Calmon para educação) alterou a lógica anterior de atrelar recursos a investimentos e passou a inci-

dir prioritariamente sobre despesas de custeio, visto que as áreas de educação e saúde se caracterizam por serviços continuados e pela supremacia de gastos com recursos humanos, vis-à-vis as despesas de capital. Dessa maneira, é usual que boa parte dos orçamentos públicos das três esferas de governo cresça de um ano para outro de forma relativamente independente da revisão dos gastos de exercícios anteriores e do planejamento de novos gastos, acompanhando a proporção do gasto em relação à projeção da receita.

Além desse tipo de incrementalismo constitucional-legal, há o crescimento incremental inercial, por vezes causado por questões legais, como aqueles associados ao aumento das folhas de pagamentos de servidores ativos e inativos, por exemplo, e outras vezes por questões contratuais de serviços ligados à manutenção dos governos, associados a programas-meio. Nesses casos, as despesas variam em função do crescimento vegetativo das folhas de pagamento, ou em função dos reajustes contratuais dos gastos de manutenção. Esse incrementalismo aparece nas despesas do MDA nos programas-meio (que envolvem pessoal, manutenção do ministério e encargos).

O incrementalismo inercial refere-se ao caso mais analisado na literatura sobre orçamento e políticas públicas, e que trata da sobrevivência programática, apesar da alternância democrática. Isto é, muitos programas mantêm-se na estrutura orçamentária independente de seu desempenho ou adequação às prioridades de um novo governo, em razão da natureza inercial de grande parte da despesa pública. Esses processos apresentam características de *path dependence* (PIERSON, 2004), com custos crescentes de reversão de uma determinada forma de resolução de problemas na administração pública ao longo do tempo. O resultado, muitas vezes, é a criação de um modelo de programação que se perpetua como forma única de resolução. O fato de um tipo de serviço público ser prestado há muitos anos

com base num tipo específico de programação frequentemente leva à interpretação de que é impossível mudar esse modelo, ainda mais se isso implica contratos de concessão, ações conveniadas e outros processos com baixa *accountability*.

O incrementalismo inercial implica a escolha da permanência e recontratação continuada de uma despesa sem avaliação dos resultados alcançados ou a consideração de possibilidades alternativas para o uso dos recursos, ou a simples manutenção dessa despesa pela ausência de decisão. Neste tipo de incrementalismo deveria ser obrigatória a avaliação racional de resultados e a revisão periódica de programas e contratos, de acordo com a especificidade da despesa, pode se constituir em importante ferramenta para melhorar a qualidade do gasto público.

A análise que realizamos leva-nos a concluir que existe uma possibilidade de racionalismo estratégico/político do orçamento, como mostra a experiência do Desenvolvimento Agrário, descrita na seção anterior. A importância estratégica da política no processo orçamentário implica admitir a impossibilidade de um modelo tecnocrático de orçamento base-zero, não só porque vivemos em uma democracia, onde existem direitos constitucionais e legais, mas também porque a continuidade dos serviços é uma característica necessária e eficiente para diversas políticas públicas. Por outro lado, o orçamento-programa induz o questionamento racional e técnico do incrementalismo inercial. Para que isso seja possível, é necessário simultaneamente aprofundar o uso e o cruzamento dos sistemas de informações orçamentárias e de resultados e reduzir a inércia como prática comum no orçamento-programa.

Além disso, a análise leva-nos também a admitir a necessidade de um racionalismo estratégico/político, que signifique um anti-

-incrementalismo, na medida em que obriga a revisão programática em função da mudança de prioridades orçamentárias que respondam às mudanças de orientação dos governos eleitos. É parte constitutiva do processo orçamentário democrático a definição de prioridades programáticas com base na orientação política de governo que emerge do programa aprovado nas eleições.

O processo de construção de um orçamento-programa poderia ser dividido, portanto, em duas fases. Em primeiro lugar, as despesas constitucionais e legalmente obrigatórias são objeto apenas de mudanças marginais ao longo do tempo, caracterizando-se, na maioria dos períodos e na maior parte das áreas de governo, como uma parcela majoritária e eminentemente incremental do orçamento. A análise técnica e racional do custo-benefício dessas despesas e de possibilidades alternativas mais eficientes para alcançar os objetivos pretendidos podem contribuir para melhorar a qualidade do gasto público sem que seja necessária a ampla e permanente revisão da estrutura dos programas e ações orçamentários.

Por outro lado, as despesas discricionárias são objeto de conflitos políticos muito mais explícitos, com a definição e negociação de objetivos pelos grupos mais empoderados no ambiente democrático. Neste momento, são feitas as escolhas programáticas, e a cada governo pode haver, então, um processo de definição de prioridades, em função do programa de governo eleito. Isso pode dar-se de forma participativa, em interação com a sociedade, ou apenas no âmbito da relação entre Executivo e Legislativo. Com base na definição programática, com sustentação política, deveria ser realizado o escrutínio técnico das melhores alternativas de ação. Para isso, é necessária a existência de sistema de informações, pessoal técnico preparado e transparência das possíveis opções alternativas. Além disso, o posicionamento dos Poderes Legislativo e Judiciário e da sociedade civil é extremamente

importante também, para que de fato haja monitoramento, avaliação e controle programáticos, como argumentado na seção 2.

Assim, no processo de definição orçamentária, parte da alocação de recursos orçamentários (a parcela majoritária, no caso brasileiro) varia independentemente da escolha governamental e representa aquilo que denominamos incrementalismo constitucional-legal. Outra parcela (menor) dos recursos orçamentários é alocada discricionariamente e depende de escolhas de prioridades programáticas lastreadas em opções políticas de governo. Num modelo de orçamento-programa, essas despesas podem estar sujeitas ao racionalismo estratégico/político. Num orçamento tradicional estariam sujeitas a um incrementalismo inercial.

Para ambas as partes – ou seja, despesas obrigatórias por razões constitucionais-legais e despesas discricionárias – o orçamento-programa induz o escrutínio técnico das ações e sua avaliação econômica, para que seja possível avaliar e aprimorar seu desempenho.

Assim, reconhecer que o orçamento não é majoritariamente discricionário dentro de um modelo de orçamento-programa não significa minimizar a possibilidade de uso dessa ferramenta. Ao contrário, fortalece a necessidade de maior racionalidade estratégica e política, sem abrir mão da análise técnica da programação que é passível de escolha.

## Referências

BRASIL. Decreto nº 20.631, de 9 de novembro de 1931. Institue uma comissão de técnicos para proceder a estudos financeiros e economicos dos Estados e Municipios. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1931.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 201, de 1950. Institui Normas Financeiras para a União, os Estados e os Municipios. Autoria: Dep. Berto Conde.

*Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, 5 maio 1950. [Situação: transformado na Lei Ordinária 4320/1964].

\_\_\_\_\_. 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*, Brasília, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 mar. 1967.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974. Classificação Funcional-Programática. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jan. 1974.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964... *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 abr. 1999.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1971.

CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron B. *Planning and budgeting in poor countries*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1980.

CONTI, José Mauricio; PINTO, Élide Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. *Consultor Jurídico*, [S.l.], 17 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, 44). Disponível em: <<http://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/663/1/Reforma%20gerencial%20dos%20processos%20de%20planejamento%20e%20or%C3%A7amento.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. *Anais...* Madrid: [s.n.], 2004. p. 1-14.

\_\_\_\_\_. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 219-261.

DAGNINO, Renato et al. *Metodologia de análise de políticas públicas*. Campinas: GAPI, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*. 2009. 287 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-112722/pt-br.php>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. In: SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. *III Prêmio SOF de Monografias*: Coleção. Brasília: SOF, 2010. p. 331-368.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Giambiagi, Fabio. Uma proposta de política fiscal: o orçamento base zero. *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 16-22, jun. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/32375/31175>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

HAM, Christopher; HILL, Michael. *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. Campinas: [s.n.], 1993.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento*: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB, 2009.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

LINDBLOM, Charles E. *Muddling through 2*: a ubiqüidade da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento*: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB, 2009. p. 181-202.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira de. Evolução histórica do orçamento. In: JAMESON, Samuel H. *Textos selecionados de administração pública*: orçamento e administração financeira. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1963, v. 2, p. 51-54.

\_\_\_\_\_. *Classificação das contas públicas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1967.

\_\_\_\_\_. A experiência brasileira em orçamento-programa – uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1.157-1.175, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n4/a12v46n4.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

MOOJEN, Guilherme. Conceito histórico de orçamento. In: JAMESON, Samuel H. *Textos selecionados de administração pública: orçamento e administração financeira*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1963. v. 2, p. 55-71.

MUSGRAVE, Richard Abel. *Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental*. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1974.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Marcos Inoi de. *O orçamento como instrumento de planejamento, execução e controle: estudo do caso do plano diretor da Marinha do Brasil*. 2000. 238 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3287>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 1, p. 229-270.

PERES, Ursula Dias. *A influência da inflação no processo orçamentário antes e após o Plano Real: estudo de caso: execução orçamentária do estado de São Paulo de 1991 a 1997*. 1999. 147 f. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/5399>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

PERES, Ursula Dias; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a renegociação da dívida do município de São Paulo: impasses federativos ao desenvolvimento do município. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2014.

PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINTO, Élidea Graziane; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre (Org.). *Judicialização, orçamento público e democratização do controle de políticas públicas*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

PIRES, Valdemir. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. In: PIRES, Valdemir; GUIMARÃES, André Rehbein Sathler (Org.). *Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2018. [No prelo].

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SANTOS, Fábio Pereira dos. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. 2011. 181 f. Tese (Doutorado em Administração

Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/8211>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

SCHNEIDER, Aaron. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 87-103, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a07n24.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

SHEA, Robert J. Performance budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 1-13, 2008. Disponível em: <<https://www.oecd.org/unitedstates/43411061.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

SIMON, Herbert A. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UnB, 2009. p. 133-160.

WILDAVSKY, Aaron B. Rescuing policy analysis from PPBS. *Public Administration Review*, New Jersey, v. 29, n. 2, p. 189-202, Mar./Apr. 1969.

\_\_\_\_\_. *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*. 4. ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.

\_\_\_\_\_. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. 9. ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2004.

## Apêndice

<b>Desenvolvimento Agrário 2002</b>	
<b>Grupo de Programas e ações</b>	<b>Valor empenhado</b>
Apoio Administrativo	523.181.265
Valorização do Servidor Público	43.087.059
Gestão da Política de Comunicação de Governo	12.822.788
<b>Apoio administrativo</b>	<b>579.091.112</b>
Agricultura Familiar – Pronaf	2.092.162.734
<b>Apoio à agricultura familiar</b>	<b>2.092.162.734</b>
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	85.714.562
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e amortizações)	65.520.525
<b>Operações especiais</b>	<b>151.235.087</b>
Educação de Jovens e Adultos	19.099.772
<b>Outros</b>	<b>19.099.772</b>
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	317.938.723
<b>Previdência</b>	<b>317.938.723</b>
Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais	1.375.903.887
Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos	455.105.923
Emancipação de Assentamentos Rurais	258.658.137
Gerenciamento da Estrutura Fundiária	42.635.130
Gestão da Política Fundiária	16.175.418
<b>Reforma Agrária</b>	<b>2.148.478.495</b>
Agricultura Familiar – Pronaf	358.107.775
<b>Desenvolvimento territorial</b>	<b>358.107.775</b>
<b>Total Geral</b>	<b>5.666.113.697</b>

Valores corrigidos pela variação do IPCA até 31 de dezembro 2014.

<b>Desenvolvimento Agrário 2006</b>	
<b>Grupo de Programas e Ações</b>	<b>Valor empenhado</b>
Apoio Administrativo	711.566.102
Gestão de Política de Desenvolvimento Agrário	22.114.607
<b>Apoio administrativo</b>	<b>733.680.709</b>
Agricultura Familiar – Pronaf	332.631.977
Abastecimento Agroalimentar	117.897.240
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	581.071.172
Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro (Decreto nº 175, de 1991)	718.807.500
Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – Pronaf (Lei nº 8.427, de 1992)	1.685.009.988
Financiamento para a Agricultura Familiar – Pronaf (Lei nº 10.186, de 2001)	632.360.930
<b>Apoio à Agricultura Familiar</b>	<b>4.067.778.808</b>
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	102.185.250
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	54.347.776
<b>Operações especiais</b>	<b>156.533.026</b>
Brasil Quilombola	14.907.247
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	744.377
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – Conviver	26.341.416
Educação do Campo (Pronea)	54.960.794
Paz no Campo	14.750.095
<b>Outros</b>	<b>111.703.929</b>
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	347.407.966
<b>Previdência</b>	<b>347.407.966</b>
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	2.476.071.084
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	340.855.996
Regularização e Gerenciamento de Estrutura Fundiária	83.308.240
Crédito Fundiário	147.583.118
Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos – Fundo de Terras	663.193.845
Concessão de Crédito-Instalação aos Assentados – Recuperação	412.539.411
Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas – Implantação	940.291.559

<b>Desenvolvimento Agrário 2006</b>	
<b>Grupo de Programas e Ações</b>	<b>Valor empenhado</b>
<b>Reforma Agrária</b>	<b>5.063.843.253</b>
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	236.912.848
<b>Desenvolvimento Territorial</b>	<b>236.912.848</b>
<b>Total geral</b>	<b>10.717.860.538</b>

Valores corrigidos pela variação do IPCA até 31 de dezembro 2014.

<b>Desenvolvimento Agrário 2010</b>	
<b>Grupo de Programas e ações</b>	<b>Valor empenhado</b>
Apoio Administrativo	852.548.258
Gestão de Política de Desenvolvimento Agrário	42.780.097
<b>Apoio administrativo</b>	<b>895.328.354</b>
Agricultura Familiar – Pronaf	544.929.453
Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar*	252.925.373
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	792.477.914
Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro (Decreto nº 175, de 1991)	254.060.000
Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – Pronaf (Lei nº 8.427, de 1992)	1.329.368.950
Financiamento para a Agricultura Familiar – Pronaf (Lei nº 10.186, de 2001)	227.405.606
<b>Apoio à Agricultura Familiar</b>	<b>3.401.167.296</b>
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	352.765.492
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e amortizações)	19.338.797
<b>Operações especiais</b>	<b>372.104.289</b>
Brasil Quilombola	39.239.610
Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	26.345.130
Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade	437.563
Educação do Campo (Pronea)	19.580.809
Paz no Campo	10.601.547
<b>Demais programas</b>	<b>96.204.659</b>
Assentamentos para Trabalhadores Rurais	667.470.495
Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento	490.759.002
Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	221.743.687
Crédito Fundiário	85.707.084
Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos – Fundo de Terras	381.090.000
Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	1.119.458.350
Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar	178.473.352
<b>Reforma Agrária</b>	<b>3.144.692.969</b>
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	434.301.425

<b>Desenvolvimento Agrário 2010</b>	
<b>Grupo de Programas e ações</b>	<b>Valor empenhado</b>
<b>Previdência</b>	<b>434.301.425</b>
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	489.675.509
<b>Desenvolvimento territorial</b>	<b>489.675.509</b>
<b>Total geral</b>	<b>8.833.474.501</b>

\*O valor de Assistência técnica e extensão rural para assentados foi incluído no grupo Reforma Agrária.

Valores corrigidos pela variação do IPCA até 31 de dezembro 2014.

## Desenvolvimento Agrário 2014

Grupo de Programas e ações	Valor empenhado
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário	913.449.667
<b>Apoio administrativo</b>	<b>913.449.667</b>
Agricultura Familiar*	1.258.226.510
Segurança Alimentar e Nutricional	31.905.252
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	804.714.689
Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro (Lei nº 8.171, de 1991)	620.000.000
Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar – Pronaf (Lei nº 10.186, de 2001)	3.437.946.788
Financiamento para a Agricultura Familiar – Pronaf (Lei nº 8.171, de 1991)	176.292.824
Contribuição ao Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul – FAF (MDA)	591.300
Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos da Agricultura Familiar (Lei nº 8.427, de 1992)	3.090.241
<b>Apoio à Agricultura Familiar</b>	<b>6.332.767.604</b>
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	397.771.876
Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	416.000
<b>Operações especiais</b>	<b>398.187.876</b>
Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	31.655.835
<b>Demais programas</b>	<b>31.655.835</b>
Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	1.012.470.014
Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos – Fundo de Terras	300.000.000
Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	161.292.200
Agricultura Familiar	371.638.245
<b>Reforma Agrária</b>	<b>1.845.400.459</b>
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	459.117.404
<b>Previdência</b>	<b>459.117.404</b>
Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	211.592.383
<b>Desenvolvimento territorial</b>	<b>211.592.383</b>
<b>Total Geral</b>	<b>10.192.171.227</b>

\*O valor de Assistência técnica e extensão rural para assentados foi incluído no grupo Reforma Agrária.



### 3. Orçamento-programa: alguns desafios para sua efetividade no Brasil

Bruno Mancini

## Introdução

O orçamento público, como instrumento de ação estatal, é o meio pelo qual se viabilizam financeiramente todas as atividades do poder público, nas diversas instâncias governamentais, a partir do planejamento de receitas e despesas; no caso das primeiras, estimadas, e das últimas, fixadas, para um determinado período. Suas especificidades e características fazem dele um instrumento ao mesmo tempo técnico, legal, jurídico, político, administrativo e de controle; e trazem tanto complexidade quanto multiplicidade de visões.

Com base numa análise aprofundada sobre qualquer orçamento público, é possível observar quais as relações de poder ali estabelecidas, as diretrizes ideológicas dos governantes, o alinhamento político e econômico, enfim, todas as nuances da relação Estado-sociedade predominantes naquela determinada localidade, que pode ser um

município, uma autarquia estatal, ou até mesmo um governo central – uma vez que, via de regra, o orçamento público segue as mesmas regulações para todos os níveis de governo e tipos de órgão da administração pública. Isso ocorre porque com o orçamento público se consegue observar quem, quanto e como as finanças públicas estão sendo oneradas e por quê, com o quê, como, quando, em quanto e sob mando de quem.

O orçamento-programa consegue materializar as três funções básicas do orçamento, para as quais cada um dos estágios da evolução e discussões acerca do orçamento e da orçamentação pública apontam: planejamento, gestão e controle. Eventualmente, conforme se comportem governos, economia, organismos multilaterais e pesquisadores, a atenção pode trafegar entre cada uma das funções, que chegam a concorrer entre si nas reformas e inovações no sistema orçamentário. Para o equilíbrio e benefício do sistema orçamentário, deve haver o balanceamento de cada uma das funções, alternando a cada grande reforma a ênfase nas características de planejamento, gestão e controle orçamentários (SHICK, 1966 apud CORE, 2001).

Uma das grandes reformas, promovida no início dos anos 1960, atribuiu um caráter que daria maior ênfase à função de planejamento ao orçamento público, quando instituiu o orçamento-programa como marca de inovação alinhando a elaboração do orçamento à das políticas e programas, tal como se fazia no sistema PPBS (*Planning, Programming, and Budgeting System*) do governo norte-americano e nos manuais da Organização das Nações Unidas (ONU) para a adoção dessa metodologia de orçamentação.

A estrutura de orçamentação das despesas públicas no orçamento-programa é organizada com base na classificação institucional – em que se identifica o órgão responsável pela despesa; da classificação

econômica – em que se diferenciam as despesas em correntes (de manutenção das estruturas existentes) e de capital (em que se aumenta a estrutura do ente governamental; da classificação por elemento de despesa – em que tipo de despesa foi executado o gasto (pessoal, material de consumo, obras, equipamentos etc.); e uma classificação funcional-programática, que permite a identificação da identidade de cada despesa em relação à função governamental e programa desenhado para essa finalidade. Todas as classificações devem estar codificadas e registradas nas leis e sistemas de gestão dos orçamentos públicos.

Nesse modelo, todas as instâncias governamentais têm a obrigação de planejar, gerenciar e controlar seus orçamentos com base nessa codificação, em que é possível identificar: o órgão ou agência ao qual o orçamento se refere; a unidade orçamentária do órgão responsável pelas despesas; a função e subfunção governamental determinando em quais áreas e subáreas a despesa procurará interferir; o programa desenhado para essa interferência, com seus objetivos, metas, resultados e valores estipulados; a ação, que propõe uma divisão dos programas em atividades ou projetos específicos e necessários ao atingimento dos objetivos propostos; o elemento de despesa em que foi empreendido o gasto; além da demonstração da origem dos recursos que permitiram aquela ação.

A segunda metade do século XX foi de grande aprendizado no Brasil, quando se trata do processo de planejamento, gestão e controle do orçamento público. E a evolução do orçamento-programa no País foi orientada, limitada e potencializada por essa evolução. Este capítulo pretende trazer alguns dos grandes movimentos que influenciaram a evolução do orçamento-programa no Brasil, praticamente um por década, desde sua implantação até culminar nos desafios para sua efetividade, vividos atualmente.

Num primeiro momento, buscando-se uma vinculação dos planos que eram elaborados de forma autônoma anteriormente ao contexto orçamentário, conforme revela Core (2001, p. 20), afirmando que “as experiências (de planejamento) verificadas na administração pública brasileira, antes de 1964, tiveram como características a desvinculação com o processo orçamentário, bem como a ausência de maiores considerações macroeconômicas”.

Outro processo de aprendizado, no período seguinte ao da implantação do orçamento-programa por meio do Decreto-lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), foi o trazido em 1974, com a separação e esclarecimento em relação às classificações funcional-programática e econômica, trazendo uma linguagem única para o orçamento-programa no Brasil, padronizando as classificações programáticas e definindo claramente os conceitos de projeto e atividade, com a edição da Portaria nº 9 de 1974 (BRASIL, 1974).

No final da década seguinte, com a promulgação da atual Constituição, o principal incremento inovativo ao orçamento-programa foi a obrigatoriedade à plurianualidade do orçamento, na divisão das peças orçamentárias nos Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Esse caráter plurianual da despesa (e receita) pública, até então só obrigatório no campo dos investimentos, permitiu que houvesse maior integração do planejamento ao sistema e processos orçamentários.

Nos anos 1990, há uma clara tentativa de fortalecer o aspecto gerencial do orçamento, a partir de uma forte pressão do contexto macroeconômico e do enfrentamento de questões impostas pelos organismos financeiros internacionais para o equilíbrio das contas públicas, aumento da austeridade fiscal e melhoria da qualidade do gasto público.

Em se tratando do orçamento-programa, porém, a principal novidade que a última década do século XX trouxe, no Brasil, foi o avanço da administração pública gerencial – em substituição ao modelo burocrático – capitaneado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que se utilizou dos Planos Plurianuais e Orçamentos anuais como instrumentos de implantação dessa reforma, desde 1995. Mas é a partir do PPA 2000-2003, elaborado pelo Governo Federal em 1999, que tais mudanças gerenciais se tornaram mais perceptíveis. Por um lado, por reforçar os princípios da reforma implantada, que privilegiava os *outputs* (produtos) e *outcomes* (resultados) no orçamento público pela primeira vez, mas também – e principalmente nesse momento de análise – pela mudança substancial na confecção dos programas, conforme demonstra Neiva (2011, p. 44), com “um direcionamento mais direto na tentativa de adoção de uma prática de gestão por programas e esforço de modernização adotando a realidade problematizada e uma gestão de resultados”.

Rescaldo do processo de ajustes fiscais nos países emergentes dos anos 1990, logo no início do século XXI, as principais mudanças que influenciaram a forma como o orçamento-programa fora executado no Brasil são relacionadas ao aspecto do controle. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) (BRASIL, 2000) trouxe limitações de gastos em algumas despesas correntes e procurou retrair o endividamento público, além do gasto com pessoal e de regras fiscais que União, Estados e Municípios passaram a ser obrigados a respeitar, em um movimento de aumento do controle dos gastos.

Ainda em relação ao controle, já com impacto na segunda década do século XXI, mecanismos de aumento da transparência e estímulo ao controle social do orçamento público trouxeram novos contornos à forma como é tratado o orçamento-programa no Brasil. A partir da Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009), batizada de Lei

da Transparência Orçamentária, os entes da administração pública brasileira passam a ser obrigados a manter informações acerca do orçamento publicadas em tempo real na internet, e a garantir acesso a todos os documentos e informações que quaisquer cidadãos desejem, por meio de instrumentos específicos de comunicação e atendimento de prazos.

Esse panorama das principais modificações na estrutura de orçamentação no Brasil, desde a implantação do orçamento-programa, permite uma análise um pouco mais aprofundada do que se propõe neste capítulo, em que os assuntos são os principais problemas e desafios enfrentados pelo orçamento-programa brasileiro. É possível identificar que cada uma dessas modificações ou minirreformas produziu efeitos mais significativos em uma ou outra função do orçamento – planejamento, gestão e controle – e geraram impactos mais ou menos significativos na forma geral como o orçamento – programa tem sido implantado no Brasil; e provocaram, mitigaram ou evidenciaram praticamente todos os problemas e desafios identificados ao orçamento-programa.

Utilizando a divisão proposta por Schick (1966) de que o orçamento público contém características de planejamento, gestão e controle, conseguimos condensar as críticas aqui apresentadas, organizadas por cada uma dessas funções. É importante ressaltar que há inúmeras outras críticas ao modo como são organizadas receitas e despesas públicas na viabilização da ação estatal, que não serão tratadas neste capítulo em virtude do objetivo de pensarmos os desafios e perspectivas de uma gestão orçamentária inovadora no Brasil.

Assim, apresentamos as críticas ao orçamento-programa acompanhadas de suas potencialidades e melhorias desejáveis na forma como o orçamento-programa é viabilizado e como pode servir de

ponte para a adoção de instrumentos de inovação mais modernos e favoráveis à melhoria da gestão orçamentária no Brasil.

## **Análise crítica do orçamento-programa**

O orçamento-programa como metodologia de orçamentação pública, antes de tudo, não deve ser visto como fracassado ou ruim, mesmo que a sua viabilização no Brasil tenha sofrido inúmeros problemas desde a sua implantação. Ainda para aqueles adeptos de outras metodologias orçamentárias tidas como mais inovadoras, o orçamento-programa é condição para a sua implementação, uma vez que a estruturação por programas é pressuposto de algumas correntes que defendem a orçamentação por desempenho, por exemplo.

Ocorre que o orçamento-programa adotado no Brasil está mais alinhado à estrutura de apresentação do orçamento que propriamente a uma forma de organizar as despesas públicas com base em programas, objetivos e propósitos de governo e formas de mensuração de resultados.

Parte desses problemas de implantação da orçamentação por programas no Brasil recai sobre a dificuldade de se interpretar o que de fato é o *tal* orçamento-programa. Diamond (2007) tenta elucidar parte dessa confusão ao estabelecer, de uma forma mais clara, as diferenças entre o orçamento-programa e o orçamento de desempenho instituído nos EUA. Para Diamond (2007), ambos pressupõem uma ação estatal baseada em programas, sendo que o orçamento por programas seria aquele em que os governos agrupariam funções e subfunções, identificando seus custos e baseados nestes decidiriam quais os produtos de cada unidade.

Ao analisarmos o atual estágio em que o Brasil vive, em relação à sua forma de organizar o seu orçamento por programas, podemos

avaliar algumas das críticas como próprias ao sistema de orçamento e orçamentação brasileiros, uma vez que os problemas e desafios que se apresentam não são intrínsecos apenas à orçamentação por programas, sendo derivados ou influenciando dos próprios problemas do orçamento e da gestão pública no Brasil.

As críticas que podem surgir ao orçamento-programa ou ao orçamento público na maioria dos casos podem se tornar extensíveis àquela que se pode atribuir ao atual panorama da administração pública brasileira. Ao presenciarmos uma situação em que se observam diversos conflitos entre a administração gerencial, burocrática e até mesmo patrimonial, os desafios que se impõem giram em torno das limitações institucionais, instrumentais, legais, políticas e gerenciais da administração e orçamentação públicas.

Voltando à classificação das funções do orçamento proposta por Schick (1966), apresentamos os principais problemas e desafios – alguns com indicativos de soluções possíveis – e ainda potencialidades de aperfeiçoamento sob o ponto de vista das características do orçamento: planejamento, gestão e controle.

Sob a perspectiva do planejamento, as principais críticas que podem ser levantadas são acerca da mera formalidade na apresentação de programas e não uma visão sistematizada de gestão por programas e, quando essa visão existe, há baixa qualidade em sua elaboração, seus indicadores e matricialidade de ações. Presença marcante de uma tendência inercial de manutenção das ações governamentais que fogem ao ambiente de planejamento. Há, ainda, a já mencionada forte tendência ao incrementalismo nos orçamentos brasileiros, que prejudicam a adoção do orçamento por programas.

Em relação ao aspecto gerencial, há uma fragilidade na configuração plurianual do orçamento e dos programas em sua viabilidade no mo-

mento da execução orçamentária, aliada a uma tendência de ruptura ou de desvios entre o ambiente planejador e o ambiente executor, sobretudo quando há espaços muito grandes entre os formuladores da política pública – e potencialmente das decisões orçamentárias – e os implementadores, como tratam Pressman e Wildavsky (1973) já no subtítulo de seu livro: “como as grandes expectativas de Washington são esmagadas em Oakland”<sup>24</sup>, referindo-se às dificuldades de implementação daquilo que é planejado dentro dos gabinetes no momento de formulação das políticas públicas e programas governamentais.

Já sob a ótica do controle do orçamento, há uma clara obsolescência dos mecanismos instituídos para o acompanhamento da execução dos programas, o que acaba secundarizando a própria execução dos programas em determinados momentos. Há ainda uma insuficiente consideração por parte dos organismos que apoiam o legislativo na fiscalização das contas públicas na avaliação e controle de programas, em detrimento do controle fiscal, legal e contábil. Se os organismos de controle pouco têm contribuído para a pressão por um maior controle da execução dos programas, menos ainda há por parte da sociedade suporte em ferramentas de acompanhamento e controle social.

Com base nessa visão inicial dos principais problemas e desafios encontrados, passemos a explorá-los, tentando evidenciar suas origens, possíveis soluções ou ainda os desdobramentos que tais entraves possam desencadear e abalar nas possibilidades de evolução do orçamento por programas a metodologias mais inovadoras à orçamentação e execução de políticas públicas.

---

<sup>24</sup> Título original, em inglês, de 1973: *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*.

## Tendência ao incrementalismo

É natural que no processo orçamentário – que envolve uma disputa política e institucional por recursos entre as agências – haja uma avaliação do histórico realizado nos últimos anos para fazer a previsão e projeção de montantes necessários para execução dos programas, o que dá o caráter incremental ao orçamento em contraposição ao orçamento base-zero, que não emplacou desde o seu surgimento. O que não é admissível é ter apenas uma visão acerca do passado, com uma projeção incremental do crescimento, como é comum nos orçamentos públicos – principalmente nas agências ou órgãos com menores tradições de planejamento – País afora.

O fato é que os programas não têm – ou não deveriam ter – necessariamente a mesma configuração orçamentária ano após ano, com o simples incremento de crescimento – que normalmente acompanha a expectativa de evolução da receita – para o exercício seguinte ou ciclo orçamentário. O programa deve delimitar claramente os objetivos a serem atingidos a cada ano e, conseqüentemente, os investimentos e despesas necessários ao seu atingimento. Assim, metas físicas e financeiras deveriam estar sempre alinhadas para garantir que os programas executem apenas aquilo necessário à sua viabilidade.

Muitas vezes, certos programas poderiam ser descontinuados uma vez que já conseguiram concluir seus objetivos e atingir os resultados inicialmente preconizados, ou mesmo aqueles em que sua continuidade já se mostraram inviáveis pelo seu alcance limitado ou por falhas de formulação ou implementação já observadas em exercícios fiscais anteriores. Ocorre que mesmo esses programas continuam levados adiante, sobretudo pela insegurança das agências em abrir mão de recursos no processo de disputa pelas rubricas orçamentárias. Isso leva a uma extrapolação de programas sendo executados ou mesmo a uma preponderância de programas antigos e prevaletentes, que já

estariam esgotados, em detrimento de novos e potenciais programas que poderiam ser implantados.

Como os programas são divididos e passíveis de ser viabilizados com base em atividades e projetos, é possível que certos projetos – como ações datadas com início e fim previstos, com resultados tangíveis e únicos – muitas vezes geram a necessidade de atividades – relacionadas à manutenção de estruturas preexistentes – para a continuidade do programa e a tendência incremental do orçamento por vezes faz com que não apenas se proponha recursos para além do que seria razoável a um determinado programa, como eventualmente se propõem recursos aquém daqueles necessários à realização dos programas nos exercícios seguintes. Em ambas as situações, há problemas e deformidades prejudiciais à execução orçamentária dos programas.

152

Outro aspecto importante a considerar é o fato de parte dos recursos disponíveis no orçamento dos órgãos e agências ser executada aleatoriamente ao final dos exercícios fiscais, com a finalidade de que sejam garantidos para o exercício seguinte, ainda que pouco ou nada se saiba do que fazer com o que se espera conquistar no outro ano fiscal. Muitas vezes, o receio de perder recursos – e conseqüentemente poder – faz com que unidades orçamentárias gastem indiscriminadamente recursos que potencialmente estão faltando em outras unidades. Em alguns casos, esse tipo de evento se agrava quando se trata de despesas com recursos vinculados que têm limitação mínima de gasto anualmente – como é o caso da educação e saúde no Brasil. Nessa situação, independentemente de responderem a uma determinação programática, são efetuadas despesas ao final de exercício para garantir que se cumpram esses limites.

Muitas vezes a tendência ao incrementalismo não reside apenas na má-fé ou na má administração dos gestores das unidades e agências

orçamentárias. É possível que boa parte das tomadas de decisão que geram resultados incrementais no orçamento-programa tenha fundamento na complexidade organizacional, que leva a que nem sempre estejam disponíveis todas as informações, tempo e possibilidades de disputas e discussões intrínsecas ao bom processo decisório das políticas públicas.

Possivelmente esse seja um dos principais problemas relacionados à orçamentação por programas implantada no Brasil e a sua solução, invariavelmente, passa pela avaliação qualitativa e quantitativa dos programas executados e mesmo em relação à melhoria da qualidade dos programas elaborados. Não se trata de uma guinada de volta às tentativas de orçamentação base-zero, mas de uma necessária discussão acerca da formulação, acompanhamento e avaliação dos programas que merecerão créditos orçamentários alocados nos orçamentos.

## **Precariedade dos programas**

Notadamente os órgãos e agências com maiores e melhores condições de estruturarem um sistema de planejamento, execução, avaliação e controle de suas ações e políticas respondem melhor à orçamentação por programas que as que detêm estruturas precárias ou pouco profissionalizadas.

Infelizmente, no caso brasileiro, há um grande número de órgãos que não dispõem dessa estrutura e a elaboração dos programas é realizada precariamente da mesma forma que sua implantação e, quando existem, seus instrumentos de avaliação e controle. Sobretudo quando avaliamos os Municípios brasileiros, a estruturação de programas nessa esfera federativa fica muito prejudicada pelas limitações institucionais, técnicas, tecnológicas, entre outras.

Ocorre que, muitas vezes, tem-se a denominação funcional-programática de todas as despesas do orçamento da agência como determina a orçamentação por programas, embora efetivamente não se tenha a organização da atividade governamental por programas. Com esse cenário, as despesas estão lá, vinculadas a um determinado programa – inclusive legalmente a partir da disposição da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988) – que foi aprovado para ser executado; contudo, trata-se apenas de uma orientação funcional do gasto que pouco ou nada guarda em similaridade com o programa, utilizando-o apenas como um recipiente enroupado com rótulos que determinam metas, resultados e objetivos que jamais serão atingidos ou sequer perseguidos.

A ausência do hábito de planejar no setor público brasileiro, com parte das trajetórias sendo tomadas baseadas em decisões puramente circunstanciais, intuitivas ou mesmo eleitoreiras em alguns casos, faz com que a concepção dos programas não seja a melhor possível, prejudicando ainda mais a viabilidade do orçamento-programa e a observação de estruturas que se apropriam do ambiente de planejamento orçamentário para criarem estruturas não factíveis de políticas nas diversas áreas e funções governamentais.

As políticas, em muitos casos, são construídas sem a prévia confecção do diagnóstico necessário, o qual permite uma visão mais aguda do problema a ser tratado, garantindo um delineamento mais apropriado das ações possíveis e desejáveis do ente governamental que se propõe a enfrentá-las. Quando não se define aonde se quer chegar (objetivos), provavelmente o caminho a percorrer (ações) são difíceis de clarear para formuladores, gestores, burocratas, *controllers* e, principalmente, para a população que deveria beneficiar-se desses programas.

Essa fragilidade na concepção dos programas acarreta consequências negativas nos resultados obtidos, que podem sugerir que o problema fora mal identificado no momento da construção e formulação da política, ou que o aspecto principal do problema que poderia ser tratado não teve solução adequada na condução do programa, ou ainda que tal questão somente poderia ser tratada se articulada com a condução de outro programa que atacaria uma questão perpendicular ao assunto. Supondo que seja elaborado um programa de erradicação da pobreza com base na intermediação de mão de obra e promoção do acesso ao emprego. Pode ser que o sucesso desse programa dependa da real avaliação dos motivos pelos quais a renda naquela região precise ser elevada – para averiguar se é uma questão de acesso ao emprego ou se é uma situação de condições de trabalho, por exemplo – para se elaborar o programa que dará as respostas esperadas: elevação da renda a partir do trabalho. Caso não seja observado que, hipoteticamente, a dificuldade de empregabilidade e aumento da renda sejam frutos da baixa diversidade produtiva daquela região, o programa poderia trabalhar o estímulo à economia solidária, por exemplo. Ou ainda, em outra instância, há uma baixa qualificação dos trabalhadores daquela cidade e o mercado de trabalho está sendo ocupado por moradores de cidades vizinhas que tiveram acesso a oportunidades educacionais que não estão disponíveis neste município em questão. O caso é de se trabalhar, perpendicularmente, com políticas de elevação da escolaridade, acesso e qualidade de ensino técnico, profissionalizante ou superior, entre outros.

O fato é que, se houver pouca ou nenhuma referência no momento de construção dos programas, pode-se passar anos aportando recursos em iniciativas que não responderão aos problemas identificados (quando o forem), por possuírem uma avaliação das causas do problema fragilizada por meio de ausência ou precariedade de diagnósticos que os fortaleçam.

Com as contribuições de Wholey, Hatry e Newcomer (2010), pode-se preconizar um *bom programa* como aquele que: a) consegue mapear o problema real que precisa ser enfrentado; b) enumera as potenciais causas que levam esse problema a acontecer, assim como as possíveis e prováveis consequências do problema identificado; c) faz a hierarquização das causas que se pretende atacar; d) avalia cada atividade ou projeto com seus produtos e resultados; e) observa potenciais limitações ou dificuldades que precisarão ser mitigadas; f) averigua os impactos e efeitos indiretos que podem exigir ações adicionais e complementares previstas neste ou em outro programa; g) cria os respectivos instrumentos de avaliação fundamentados na correlação entre custos estimados e metas; h) formaliza e comunica todas essas informações a todos os envolvidos no processo de formulação e implementação. Assim, garante-se com mais segurança que o processo todo seja bem sedimentado e profícuo.

Adicionalmente, é absolutamente desejável que se preconize a integração e sistematização dos programas elaborados, aprovados e em execução para que possam potencializar as ações mútuas, ou no limite não atrapalhar uns aos outros. Muitas vezes, a intersetorialidade ou transversalidade nos programas tratados de forma matricial permite ganhos de escala e aumentos significativos na projeção dos resultados que podem ser obtidos.

É fato que nem sempre os gestores se deparam com possibilidades concretas de se elaborar o modelo lógico de todos os programas, por conta de dificuldades operacionais, limitações de tempo, ausência de informações precisas e necessidade de rapidez na tomada de decisão (levando ao improvisado). O que não pode ser considerado é que sejam a regra e que não se promovam os esforços necessários à caminhada para cada vez mais produzir programas robustos e com respaldo orçamentário equivalente.

Há esforços, principalmente no âmbito da União, estados e até mesmo alguns municípios em construir programas cada vez mais sólidos e, desde o PPA 2000-2003 da União, observa-se algumas inovações ao estruturar os programas com objetivos, público-alvo, valores, prazos, metas físicas e indicadores definidos, com vistas ao acompanhamento e avaliação e adotar um modelo de gerenciamento moderno, visando a obtenção de resultados com um gerente responsável por propor a avaliação anual dos resultados alcançados por cada programa.

Essas evoluções tendem a se disseminar com o passar do tempo para as demais instâncias governamentais brasileiras, talvez não com o ritmo necessário. Nesse caso, além das diretrizes para elaboração dos PPA da União, poderia haver instrumentos que obrigassem as agências a elaborarem programas com alguns requisitos mínimos, que pressionassem os gestores a produzir melhores e mais efetivos PPA, possíveis de serem executados e que produziriam efeitos significativos na melhoria da gestão pública.

## **A anualização dos programas no orçamento**

Apesar de a trajetória da evolução da estrutura orçamentária brasileira ter desencadeado a obrigatoriedade de se elaborarem peças plurianuais de orçamento (PPA) desde a CRFB, até o momento não foi possível superar um desafio gerencial do orçamento no que se refere à anualização das despesas relacionadas aos programas em cada orçamento executado anualmente.

Certas despesas relacionadas a determinados programas ultrapassam a execução orçamentária de um ano fiscal e sua medição em produtos (*outputs*) ou resultados (*outcomes*) se digladiam com a medição de insumos (*inputs*) com os quais os sistemas de contabilidade e de

orçamento se exprimem. Isso gera conflitos na confecção e execução das peças orçamentárias.

Há ainda uma supervalorização das Leis Orçamentárias Anuais em relação às Leis de Diretrizes Orçamentárias e Planos Plurianuais que necessitam de aprovação do legislativo. Por ser a última instância de interferência na política orçamentária, os legisladores tendem a dar importância, discutir e até mesmo interferir muito mais nas LOAs que nos PPAs, o que pode parecer um contrassenso ao pensarmos, já que no PPA há muito mais informações políticas, que potencialmente são mais interessantes aos legisladores, representantes do povo. Ocorre que muitas vezes as Leis Orçamentárias são modificadas a partir de pressão das instâncias legislativas sem levar ou pouco levando em conta as mudanças programáticas que são realizadas e que influenciam na execução do plano plurianual.

158

Por outro lado, ainda há precariedade na anualização dos programas, em virtude da já aludida fragilidade na sua construção no momento da confecção do plano plurianual e uma fragilidade ainda maior na mensuração desses programas nos orçamentos anuais, visto que as normas contábeis de classificação econômica e de elemento da despesa orientam a inclusão nas peças orçamentárias apenas dos créditos orçamentários necessários à execução dos programas, que dificultam a gestão orçamentária de projetos e ações necessárias à execução do que fora previsto inicialmente.

Parte das mudanças desejáveis, para que se aproveitem melhor as vantagens da orçamentação por programas, passa pela alteração da forma como se opera contabilmente os programas, que poderiam, no caso daqueles em que a execução orçamentária ultrapassasse o exercício fiscal, ser contabilizados de forma diferenciada, permitindo que houvesse formas alternativas de acompanhamento dos programas

cujas ações se concretizam em mais de um exercício fiscal, movimentando créditos orçamentários em dois (ou mais) exercícios distintos. Isso evitaria uma série de problemas que ocorrem atualmente, sobretudo em desequilíbrios entre a execução orçamentária e a financeira em que pese o hábito de se trabalhar com um volume significativo de restos a pagar não processados, em virtude das constantes alterações de metas e cronogramas dos programas executados anualmente.

Do ponto de vista da preponderância das LOAs, chegam a ocorrer excrescências a ponto de a lei do orçamento ser votada após o ano fiscal já iniciado. Infelizmente esse é um problema que supera as vicissitudes do orçamento-programa e chega a iluminar discussão mais delicada referente à separação e interdependência, pesos e contrapesos da divisão dos poderes no Brasil.

## **Baixo rigor na execução dos programas**

Apesar de ter força de lei, as peças que determinam a dinâmica orçamentária no Brasil pouco são levadas à risca integralmente. Isso ocorre porque se, por um lado, a previsão de receitas e fixação de despesas é lei aprovada pelo legislativo e sancionada pelo chefe do executivo, por outro lado, a execução orçamentária é realizada por meio de ato administrativo simples, provocado pelo ordenador da despesa. Assim, ainda que determinada despesa seja representativa de seu respectivo programa, há certa liberalidade do órgão para empreender o gasto em outra destinação que não a inicial. E, mesmo em relação aos remanejamentos possíveis de serem realizados sem autorização legislativa, há uma profunda descaracterização do orçamento aprovado em relação ao orçamento executado, que não raro compromete um conjunto expressivo de programas que têm sua execução prejudicada.

Isso ocorre pelo fato haver uma relevante influência de fatores circunstanciais no momento da execução orçamentária que trazem demandas não previstas no momento da construção dos programas, e conseqüentemente da confecção das peças de planejamento orçamentário, ingressando na ordem do dia de forma tardia e com a urgência e forças suficientes para descaracterizar um programa qualquer que dará lugar – extraoficialmente – à despesa intempestiva mencionada.

Com os mecanismos de acompanhamento da execução orçamentária relacionada aos insumos e não aos produtos vinculados aos programas, é impossível perceber ou quantificar quanto dos orçamentos públicos brasileiros respondem a esse tipo de demanda imediatista e intempestiva, subvertendo a lógica do planejamento e orçamento por programas.

A ausência desse tipo de instrumento de averiguação – inclusive pelas instâncias de Controle Interno e Externo – da execução dos programas impede que avancem os resultados qualitativos da adoção do orçamento-programa. Pois, apesar de destacarem uma parcela do orçamento destinada à manutenção de uma atividade ou a viabilização de um projeto que responde a um programa específico, as despesas nem sempre guardam relação com aquela finalidade estipulada.

Uma parcela de responsabilidade na origem desse problema reside na identidade altamente contabilista do orçamento público no Brasil. Desde sempre o orçamento era tido como *coisa de contador*, de que gestores estiveram afastados. Diferentemente do que aconteceu com o setor privado, as informações da execução orçamentária no setor público serviram por muito tempo apenas para a prestação de contas oficial, cuja responsabilidade sempre fora da área contábil. Com o advento da Reforma do Estado, que introduziu a nova administração

pública, voltada para resultados, passamos a observar avanços incrementais – em um primeiro momento nas estruturas de planejamento orçamentário como os observados no PPA 2000-2003 do governo federal e, mais recentemente, nas estruturas de gerenciamento e controle dos orçamentos – que permitirão alguns resultados na melhoria da gestão dos recursos e maior rigor na execução orçamentária dos programas a serem observados ao longo dos próximos anos, sobretudo nos níveis subnacionais de governo.

Essa elevada indisciplina orçamentária, aliada ao alto grau de ruptura com o planejamento baseado nos recorrentes remanejamentos de recursos e a sensibilidade das questões circunstanciais em detrimento das questões programáticas, faz com que os programas sirvam apenas como gavetas provisórias guardadoras de recursos, para que sejam utilizados apenas no caso de não haver nada mais relevante, importante, urgente e imprevisível antes.

Ao projetarmos mudanças mais estruturais na forma como são realizadas as execuções orçamentárias no Brasil, aumentando regras para a implementação dos programas sem enrijecer e burocratizar o processo, serão possíveis melhorias sensíveis no processo orçamentário e na qualidade do serviço público colocado à disposição da população por meio das políticas públicas consignadas nos programas orçamentários.

## **Obsolescência dos mecanismos de acompanhamento**

Reforçando o que foi apresentado como pontos de melhoria do sistema de gestão orçamentária, há possibilidades de apontarmos também algumas das principais falhas do controle das ações orçamentárias executadas anualmente.

Não há instrumentos internos ou externos de controlar a execução dos programas, nem do ponto de vista quantitativo e sequer observando aspectos qualitativos. Assim, em um exemplo hipotético, se houver a previsão e programação (inclusive orçamentária) de se construir um hospital para internações e cirurgias num determinado local, e em seu lugar promover a construção de uma unidade de atenção básica e ambulatorial, pode não haver instrumentos de controle suficientes que questionem essa mudança de rota – eventualmente até legítima, com base num estudo de demanda mais recente que corrobore a necessidade de se trabalhar preventivamente a saúde da família – que reconfigura a percepção dos problemas e da viabilidade de soluções de políticas públicas de saúde.

Essa ausência de mecanismos de controle por parte da própria administração faz falta não apenas quando o objeto de um determinado programa é subvertido, como no exemplo acima, mas também quando simplesmente não é realizado por quaisquer motivos: novamente considerando um exemplo hipotético, de um programa que seja voltado para oferecer oportunidades de esporte para estudantes da rede pública de ensino em seu contraturno escolar, considerando que ele esteja dividido em projetos que impliquem a implantação de 16 novos espaços de vivência e práticas esportivas (quatro por ano do PPA), além de atividades que presumem a contratação de 30 oficinas por ano nas áreas de esportes olímpicos. É possível que por inúmeras razões não seja possível a implantação de quatro novos espaços por ano e sim apenas dois e que sejam realizadas 45 oficinas anualmente atingindo um público maior que o esperado inicialmente na confecção do programa. É possível que a avaliação desse programa passasse incólume ou mesmo que fosse avaliado negativamente considerando que a mensuração é majoritariamente alicerçada nos *inputs* e não nos resultados, obviamente positivos no caso acima.

Questões como essa vão de encontro com o que a teoria e discussões mais modernas sobre a administração pública preconizam acerca da *accountability* necessária aos gestores públicos e burocratas, acerca da responsabilização pelas ações programadas e sobretudo pelos resultados alcançados. Essa ausência de instrumentos de controle prejudica muito não apenas o acompanhamento como também a confecção dos novos ciclos orçamentários, pois sem uma análise razoável sobre o programa é impossível planejar a segunda geração do programa, com os incrementos necessários à melhoria da gestão.

### **Falta de mecanismos de controle pela sociedade**

Da mesma forma, se não há mecanismos de controle por parte da própria administração, eles também não foram pensados para preparar e instrumentalizar a sociedade para que possa promover as cobranças de direito.

Sequer a linguagem em que os orçamentos-programa são elaborados é de fácil entendimento e, quando estão disponíveis para acesso, não garantem familiaridade e proximidade com o cidadão comum, dificultando a forma como poderia apropriar-se dos programas para exercer o papel de fiscalizador. Contudo, se falta clareza para a própria administração pública em construir, interpretar e executar os seus programas, seria admirável se houvesse algum nível diferente de comprometimento em proporcionar instrumentos passíveis de entendimento e efetiva utilização pela população.

De modo geral, há inibição do processo de transparência quando não é imposto por legislação superior, superados poucos casos de inovação genuína em relação à transparência. De resto, nota-se um esforço em manter o que se pode chamar de translucidez de informações à sociedade. São informações que estão lá, ainda que não

disponibilizadas por meio de um acesso simples e rápido ao cidadão usuário da internet, por exemplo. E que permitem que se veja apenas uma sombra do que potencialmente se poderia proporcionar da informação.

Em relação à transparência, faltam muitos avanços em diversas áreas, para além dos problemas e desafios da orçamentação por programas. Nesse caso, a melhoria nesse quesito poderia gerar uma pressão por mudanças na própria construção, execução ou avaliação dos programas, a partir de um aumento da pressão externa da população.

Por outro lado, observam-se inúmeros avanços – inclusive na legislação vigente, sobretudo com a promulgação da Lei Complementar nº 131/2009 – na promoção da transparência com inúmeros recursos tecnológicos que permitem acompanhamento “em tempo real” do desenrolar das receitas e despesas públicas, organizadas sob o orçamento-programa. Ocorre que todos os avanços trazidos, com foco claramente no controle e combate à corrupção, remam na direção daquele tradicional controle baseado no *quê, onde e para quem* foram destinados os recursos, e pouco na configuração, atingimento e controle dos programas estabelecidos no planejamento.

Percebe-se, claramente, que falta a orientação da transparência para o caráter gerencial e político do orçamento, corroborada pelo re-crudescimento das experiências de Orçamento Participativo vividas décadas atrás no País. Nesse caso, é difícil prever iniciativas voluntárias dos poderes públicos em buscarem esse tipo de transparência, devendo partir de legislações superiores a orientação (e obrigação) de União, Estados e Municípios, em todos os Poderes, promoverem a transparência de seus programas, não apenas na sua concepção, mas também na sua evolução, acompanhamento e, principalmente, avaliação.

## Preocupação secundarizada pelos organismos de controle

Ainda nessa esteira dos mecanismos de controle do orçamento-programa, os órgãos responsáveis por promover o controle da administração pública, tanto os internos quanto os externos, que apoiam o Poder Legislativo na fiscalização do bom uso do recurso público, não orientam suas ações para o acompanhamento da execução dos programas, seus impactos e potenciais benefícios ou inocuidade.

Mesmo os tribunais de contas mais avançados, que contam inclusive com recursos tecnológicos sofisticados de controle das contas públicas, não privilegiam esse tipo de análise da execução orçamentária<sup>25</sup>. Suas ações concentram-se em pautas mais legalistas e contábeis da execução orçamentária, refletindo o que são as próprias preocupações dos gestores responsáveis pelo orçamento em se alinhar ao que estritamente a legislação impõe e ao que tradicionalmente se priorizou. Assim, como afirma Machado Júnior (2012, p. 1.160)

o orçamento sempre foi e, em muitos órgãos da administração pública brasileira, ainda o é, entendido e utilizado como um instrumento da contabilidade. Todavia, enquanto no orçamento se fazia, pelo menos nos estados e municípios, uma classificação por “serviços”, as apurações contábeis desprezaram inteiramente tal critério classificatório, o que dificultou, ainda mais, o desenvolvimento de um conceito e de uma prática de orçamento-programa.

É difícil prever o que poderia promover um rompimento nessa inércia ampla. Se uma mudança de paradigma da administração pública poderia provocar mudanças na forma como os organismos de controle passariam a olhar para o conjunto dos órgãos e agências governamentais, ou se uma mudança com uma atuação fiscalizatória mais incisiva sobre a atuação sob programas dos governos poderia fazer

---

<sup>25</sup> A respeito, ver o texto 4, que trata das auditorias operacionais, inovações que apontam para a superação desse quadro no Tribunal de Contas da União.

com que houvesse uma maior pressão por movimentos institucionais maiores na direção de um aperfeiçoamento do orçamento-programa no Brasil.

## Conclusões

Com base numa perspectiva do que foram os principais movimentos da estrutura orçamentária brasileira no ritmo da orçamentação por programas, foi possível construir uma crítica dos principais pontos em que se pode avançar no planejamento, gestão e controle do orçamento-programa no Brasil, considerando que os avanços sejam plenamente extensíveis à gestão orçamentária em geral, e especificamente em elevação de escala à administração pública como um todo, uma vez que a crítica aqui produzida se consolidou em necessidade de rearranjos institucionais, instrumentais e gerenciais que permitem avanços em inúmeras áreas da gestão pública, sobretudo nos entes governamentais menos habituados e estruturados para uma cultura de planejamento e ação coordenada.

Basicamente, a crítica fundou-se na mudança de comportamento de políticos, gestores, burocratas, sociedade e instituições imbuídas de zelar pela boa gestão pública, no sentido de valorizar a experiência que foi sendo construída ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI em relação ao orçamento-programa; na adoção de ferramentas que permitam e imponham maior rigor sobre os programas elaborados; e na publicização e aumento da transparência, além da melhoria das relações entre o Estado e a sociedade a partir da *accountability* e participação social.

Não há um tom pessimista em nossa crítica. Pelo contrário, é por acreditar que não haja outra solução senão a de melhorarmos a gestão do orçamento-programa e da gestão pública como um todo não

por ser a orçamentação por programas como fim, mas como meio para a adoção de metodologias inovadoras de orçamentação cada vez mais sofisticadas e que promovam melhores equilíbrios na produção de políticas públicas.

## Referências

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00073.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 mar. 1967.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974. Classificação Funcional-Programática. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jan. 1974.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências... *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

CAMERON, David R.; CAMERON, Stefanie H.; HOFFERBERT, Richard I. Não-incrementalismo na política pública: a dinâmica de mudança. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 149-220, abr./jun. 1976. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6094/4721>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, 44). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/663/1/Reforma%20gerencial%20dos%20processos%20de%20planejamento%20e%20or%C3%A7amento.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. *Anais...* Madrid: [s.n.], 2004. p. 1-14.

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 91-125.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo*. Brasília: ENAP, 2009. (Texto para discussão, n. 1.369). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1369.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa – uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1.157-1.175, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n4/a12v46n4.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

NEIVA, Vinícius Mendonça. *Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento: o caso dos ministérios da educação e dos transportes*. 2011. 105 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9908/1/2011\\_ViniciusMendoncaNeiva.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9908/1/2011_ViniciusMendoncaNeiva.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2018.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1973.

SCHICK, Allen. The road to PPB: the stages of budget reform. *Public Administration Review*, Michigan, v. 26, n. 4, p. 243-258, Dec. 1966.

WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. (Ed.). *Handbook of practical program evaluation*. 3. ed. New Jersey: Jossey-Bass, 2010. Disponível em: <<http://www.blancopeck.net/HandbookProgramEvaluation.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.





**PARTE II**  
**CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO**  
**SOCIAL**



## 4. O controle e o desenvolvimento da gestão orçamentária no Brasil

Arlindo Carvalho Rocha

## Introdução

É possível afirmar que a implantação da Auditoria Operacional (AOp), dadas as suas características e devido aos efeitos que produz, é a forma mais pragmática de promover a adoção, pelos tribunais de contas brasileiros (TCs), de uma nova postura em relação ao controle. Denominação constante do comando constitucional e adotada pelo TCU, a AOp apresenta diferentes designações. Nos países de línguas anglo-saxônicas é, em geral, denominada de Auditoria de Desempenho (*Performance Audits*), ao passo que nos países de línguas neolatinas predomina a de Auditoria de Gestão (*Auditoría de Gestión*).

Ferramenta moderna de auditoria que tem por foco a análise do desempenho do governo na entrega de bens e serviços à sociedade, mediante a avaliação de aspectos de economicidade, de eficiência, de

eficácia e de efetividade (CAMPERO CÁRDENAS, 2003; ROCHA, 2008; BRASIL, 2010a; ALMEIDA, 2012; ROCHA; QUINTIERE, 2013), a AOp pode, de fato, constituir-se no elemento catalizador da adoção de uma nova postura em relação ao controle.

Uma postura que signifique utilizar e explorar as possibilidades e o potencial de atuação que a legislação oferece aos TCs e que lhes permite ir além das questões de conformidade e legalidade e analisar mais amplamente as atividades do governo. Uma postura que exija dos governos e promova junto aos técnicos o aperfeiçoamento e o aprofundamento da metodologia, da elaboração e da execução do orçamento no País. Uma postura que, para além das práticas tradicionais do controle, leve os TCs a produzir e divulgar, ampla, sistemática e permanentemente, mais e melhores informações que permitam ao cidadão conhecer e avaliar com mais precisão e qualidade a utilização dos recursos públicos. Ou seja, uma postura que, em última análise, leve os TCs a servirem verdadeiramente aos cidadãos e amplie o potencial de *accountability* da sociedade.

A adoção dessa nova postura, todavia, não parece ser tarefa fácil. Em razão do arraigado formalismo processual – em que mais vale o que está escrito do que a realidade – e da enraizada cultura da conformidade – na qual se verifica o estrito enquadramento da atividade pública em relação à lei e aos regulamentos, mas não se discutem os seus efeitos, resultados e consequências – que constituem o cerne da atuação dos TCs, é possível prever múltiplas e variadas resistências.

Todavia, a adoção dessa nova postura será ainda mais necessária e importante na possibilidade da implantação, no País, das novas técnicas de orçamentação, como o orçamento por desempenho, no qual, como afirma Pires (2018, p. 45), tanto a produção, disse-

minação e uso de informações quanto o uso de análises de custo-benefício são peças indispensáveis da sua gestão, “e a cultura de avaliação é um elemento que deve englobar o conjunto de práticas quotidianas dos agentes responsáveis pelas decisões e ações econômico-financeiras”.

Na discussão destas questões, abordam-se neste capítulo, inicialmente, além desta introdução, os principais aspectos que envolvem a *accountability* e o controle. Com base nisso, contextualiza-se o processo orçamentário para evidenciar as possibilidades que ele oferece para o controle. Na sequência, apresenta-se a AOp, aprofunda-se o seu conceito, caracterizam-se os níveis de informações que podem ser produzidos e mostram-se as diferenças e similitudes entre ela e as auditorias tradicionais. Com esse pano de fundo, discute-se a perspectiva da AOp como catalisadora da nova postura em relação ao controle frente a atual forma de agir dos TCs. Por fim, sustenta-se a necessidade de mobilização da sociedade no sentido de exigir dos órgãos de controle uma atuação mais consistente e consentânea com o pleno exercício da *accountability*.

## 2. Controle e *accountability*

Desde que Campos (1990) chamou a atenção para a ausência de significação da expressão *accountability* na realidade política brasileira, o termo e o conceito que ele representa tem sido cada vez mais utilizado nos meios acadêmicos, embora ainda careça de significado mais preciso e de delimitação teórica mais clara, conforme já salientado por Ceneviva (2006).

Para O’Donnell (1998), *accountability* refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos com vistas à sua responsabilização por intermédio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual

a sociedade controla de forma ascendente os governantes mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos; e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização que os Poderes exercem entre si (*checks and balances*<sup>26</sup>) ou por meio de órgãos governamentais que têm por missão controlar as atividades do poder público, a exemplo dos tribunais de contas e dos sistemas de controle interno brasileiros.

Abrúcio e Loureiro (2004, p. 75) definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”. Outras definições semelhantes podem ser apontadas, a exemplo de Arato (2002), Kenney (2005), Smulovitz e Peruzzotti (2005), Mainwaring (2005), Bovens (2006), Sacramento e Pinho (2008), possibilitando entender-se, ainda que de forma restrita, a *accountability* como a responsabilização permanente dos agentes públicos pelos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade.

Por outro lado, é consenso que a existência de informações pertinentes e confiáveis sobre o desempenho dos governantes é fundamental para a *accountability*, pois, além de viabilizar o controle no âmbito do próprio Estado, permite ao cidadão formar um quadro referencial que o ajuda a consolidar as suas opiniões e a tomar suas decisões políticas (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004). É nesse contexto que a AOp, com seus métodos e técnicas, tem-se mostrado uma poderosa ferramenta, dado que “uma noção central no trabalho de fiscalização da gestão pública é que os diferentes tipos de auditoria

---

<sup>26</sup> “Pesos e contrapesos” na expressão em português.

governamental devem contribuir para a *accountability*” (ALMEIDA, 2012, p. 43).

É verdade que a *accountability* não se limita às questões de conformidade e legalidade ou mesmo de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade que serão aqui discutidas, as quais, por certo, não são as únicas no contexto mais amplo da avaliação<sup>27</sup> da atuação do governo. Também é verdade, como ensinam Sacramento e Pinho (2008, p. 7), que a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo e, portanto, não se esgota, “evidenciando a sua elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res publica*”. Assim, ao considerar apenas em parte aquilo que tanto a avaliação quanto a *accountability* significam, buscou-se tão somente manter o foco da discussão no objetivo proposto, sem, no entanto, qualquer intenção de exaurir o tema.

178

## 2.2. O controle institucional

A atividade pública no Brasil pauta-se pelo Direito Administrativo, que conceitua controle como a vigilância, orientação e correção que um órgão ou autoridade exerce sobre a atividade funcional de outro (MEIRELLES, 2016). Assim, o arcabouço legal vigente no País abriga três instâncias de controle no interior da estrutura do Estado: o controle político, o controle judiciário e o controle administrativo.

O controle político em sentido amplo é o exercido pelas instituições políticas sobre os atos dos administradores públicos e caracteriza-se por ser “indiferente aos direitos individuais dos administradores,

---

<sup>27</sup> Para uma discussão mais profunda sobre esse contexto, ver Schneider (2009).

mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade” (MEIRELLES, 2016, p. 837).

O controle judiciário, exercido privativamente pelo Poder Judiciário, é restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege. Objetiva, principalmente, assegurar os direitos e garantias individuais e coletivos, da coletividade nas suas relações com a administração e, ainda, proteger o interesse e o patrimônio público (MEIRELLES, 2016).

O controle administrativo, por sua vez, “deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes” (MEIRELLES, 2016, p. 802). Em sentido amplo, esse controle pode ser entendido como a atividade de revisão dos atos governamentais com vistas à avaliação e à responsabilização dos gestores públicos. É exercido mediante *controle interno* (no qual o órgão controlador está situado dentro da estrutura burocrática que pratica o ato) e/ou *controle externo* (no qual os órgãos controladores estão fora da estrutura burocrática que pratica o ato).

O *controle externo* no Brasil é prerrogativa constitucional do Poder Legislativo e é exercido com o auxílio dos tribunais de contas, embora eles não se subordinem àquele Poder, pois têm autonomia, atribuições e prerrogativas específicas estabelecidas constitucionalmente, o que lhes garante também algumas características próprias do Judiciário, como a atribuição de julgar as contas dos administradores públicos e aplicar-lhes sanções.

De qualquer forma, embora detentores de apoio legal considerável, a discussão em torno da perspectiva de ampliação da atuação dos tribunais de contas só se objetiva na medida em que se tenha clareza das possibilidades que o processo orçamentário oferece para o exercício do controle. É o que se discute a seguir.

## **3. Processo orçamentário: possibilidades de controle e *accountability***

### **3.1. O processo orçamentário e seus instrumentos**

Para melhor entender a questão do controle e da avaliação das atividades do governo, é necessário compreender o processo orçamentário brasileiro sob dois prismas: a sua concepção instrumental e a sua articulação política.

Deve-se observar, no entanto, que a discussão a seguir tem por base o orçamento normativo, isto é, a conformidade a sua concepção teórico-legal. Nesse sentido, não se pode esquecer que a gestão orçamentária no Brasil se ressentia de uma série de problemas que vão desde a falta de uma visão mais sistêmica e integradora até a baixa qualidade na elaboração dos programas e de seus indicadores, além de outras tantas deficiências, algumas apontadas ao longo deste livro. No entanto, a par dessas questões, é inegável que o processo orçamentário brasileiro é bem estruturado e dispõe de instrumentos que permitem um grau bastante amplo de avaliação.

O processo orçamentário brasileiro atual tem seu marco legal na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964). A sua consolidação como um sistema de planejamento orçamentário bem estruturado, todavia, só viria a ocorrer com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988), que introduziu dois novos instrumentos: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, juntamente com a Lei Orçamentária Anual (LOA), passaram a compor o sistema de orçamento nacional, posteriormente complementado com a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a), também conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O PPA, considerado sucessor do OPI<sup>28</sup>, nasce com características especiais que definem uma nova conformação do sistema planejamento e orçamento. Sua duração é de quatro anos, porém a sua vigência tem início somente no segundo ano de mandato do governo entrante e perdura até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Tal prescrição tem por finalidade permitir que o governo eleito possa utilizar-se de todo o aparato burocrático do Estado para transformar as “propostas eleitorais” e os “planos para o governo” em “Planos de Governo” e estes em “Programas Orçamentários”. Mas, além disso, essa vigência estendida impõe certo nível de continuidade administrativa aos governantes que tomam posse, na medida em que estes iniciam seus mandatos com o PPA em execução, o orçamento anual aprovado e com os recursos financeiros necessários à conclusão dos investimentos assegurados por força da LRF, o que é, sem dúvida, pertinente e necessário quando se trata de recursos públicos, principalmente em um País antes acostumado às rupturas administrativas decorrentes das trocas de governos, como é o caso brasileiro.

A LDO tem como finalidade fazer a ligação entre o planejamento de médio prazo, representado pelo PPA, e as ações de curto prazo, representadas pela LOA. Para tanto, entre outras finalidades, detalha e quantifica para cada exercício financeiro, as metas, as prioridades e as metas fiscais da administração que serão a base para a elaboração do orçamento anual (GIACOMONI, 2012).

A LOA, por sua vez, também recebeu aperfeiçoamentos importantes a partir da promulgação da CRFB. Ao definir e detalhar a sua composição e estabelecer vínculos com os demais instrumentos orçamentários, o constituinte deu um passo importante para transformar a

---

<sup>28</sup> O Orçamento Plurianual de Investimentos era um plano de curto prazo orientado para a operacionalização dos orçamentos anuais e com pouca influência no planejamento de médio ou longo prazos.

lei orçamentária num instrumento eficiente e confiável como organizadora e promotora das ações governamentais e, ademais, contribuiu para a consolidação do processo orçamentário dando-lhe maior abrangência e credibilidade.

A ligação e a interdependência dos instrumentos orçamentários ganharam destaque e reforço com a edição da LRF que, ao dar especial ênfase às questões do planejamento e da responsabilização, introduziu dispositivos importantes visando não só à transparência e à eficácia da ação fiscalizadora do Poder Legislativo e dos TCs, mas também criando condições para que “a execução não se desvie daquilo que foi planejado” (VIGNOLI, 2004, p. 374).

Assim, a lógica por trás do processo orçamentário é que as atividades de governo sejam definidas na forma de programas devidamente identificados, detalhados e quantificados em termos dos seus objetivos, metas e responsabilidades pela sua execução. Por sua vez, cada entidade ou órgão – genericamente tratados por Unidade Orçamentária (UO) – deverá “adotar” os programas que se vinculem aos seus próprios objetivos, competências e atribuições institucionais e, com base nisso, planejar e propor ações cujos resultados contribuirão para a consecução dos objetivos dos respectivos programas. Assim, cada ação, também devidamente identificada, detalhada e orçada (isto é, apresentando as diversas despesas necessárias à sua execução), constitui o elemento orçamentário básico de cada UO (que será a responsável pela sua execução) para a consecução dos seus objetivos institucionais e operacionais e também dos programas aos quais se vinculam. Esquemáticamente têm-se:

**Figura 1 – Estrutura matricial do Orçamento por Programas**

Unidade	Programa 1	Programa 2	Programa 3	Programa n
UO 1	Ação A	Ação B	–	–

Unidade	Programa 1	Programa 2	Programa 3	Programa n
UO 2	–	Ação C	Ação D	Ação X
UO 3	Ação E	Ação F	Ação G	–
UO n	Ação Y	–	–	Ação Z

Fonte: Rocha (2008).

O resultado é uma estrutura matricial que permite a cada UO agir de forma coordenada com os objetivos do governo e possibilita ao governo estruturar programas coordenados entre si e com os objetivos institucionais das UOs – o que possibilita uma atuação orgânica mais eficiente, racional e transparente na aplicação dos recursos.

Compreendida a concepção instrumental do processo orçamentário, fica mais fácil perceber como se dá a sua articulação política e as possibilidades que ele oferece para o controle e para a *accountability*.

### 3.2. Processo orçamentário, controle e *accountability*

Os planos e programas de governo não surgem do nada. Eles provêm do “conhecimento” que os partidos, seus candidatos e suas equipes têm da realidade do País, convertidos em propostas formuladas e discutidas no âmbito interno e “negociadas” com a sociedade por meio das eleições. Ou seja, são (ou deveriam ser) o reflexo direto das propostas apresentadas pelos candidatos à sociedade no período eleitoral. Aí reside o ponto-chave do processo. Os instrumentos que permitem a ligação entre as “promessas de campanha” e as realizações durante o mandato estão contidos no próprio processo orçamentário (ROCHA, 2008).

As alterações promovidas no orçamento brasileiro a partir da CRFB, principalmente com relação ao PPA e à LDO, trouxeram a possibilidade de o candidato eleito transformar aquelas propostas,

discutidas e aceitas pela sociedade durante o processo eleitoral, em programas de governo consistentes. E essa consistência significa não só a afirmação da vontade popular representada pela proposta vencedora nas urnas, mas, também, a exequibilidade dessa proposta e sua convergência em relação aos propósitos de longo prazo do País.

Assim, ao se considerar a efetiva integração entre PPA, LDO e LOA e que o governo eleito pode utilizar-se de todo o aparato burocrático do Estado para transformar as “propostas eleitorais” e os “planos para o governo” em “Planos de Governo” e estes em “Programas Orçamentários”, fica claro o vínculo que o processo eleitoral estabelece entre promessas e realizações (ROCHA, 2008).

A importância desse vínculo, não só em respeito à vontade do eleitor e da sociedade, mas também para orientar a atuação do governo e o desenho de seus programas orçamentários, pode ser verificada por um estudo produzido por Garcia (2000) para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre o PPA 2000-2003.

Nesse estudo, ao fazer uma análise sobre o PPA 1992-1995, primeiro plano formulado após a sua criação, o autor afirma que ele foi desenhado e elaborado sob enorme improvisação, totalmente dissociado das reais intenções do governo e sem estar suportado por um projeto de governo preciso, o que prejudicou, em muito, a própria elaboração do orçamento:

pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. [...] A campanha eleitoral não havia sido utilizada para a discussão sincera dos problemas nacionais e de como enfrentá-los [...]. Por tudo isso, qualidade e propriedade no primeiro PPA não se fizeram mostrar (GARCIA, 2000, p. 11).

No mesmo sentido é a opinião de Pires (2018, p. 64):

Sem uma orientação estratégica, sem um plano de atuação, um governo é, de saída, incapaz de desenhar programas, o mesmo acontecendo se suas estruturas administrativas e seus agentes nos níveis de gerência e operação não estiverem imbuídos da cultura funcional-programática (seguramente um instrumento auxiliar da burocracia weberiana com sentido de missão) e dotados das capacitações tecnopolíticas necessárias para atuar com base em objetivos, metas e indicadores. [...]

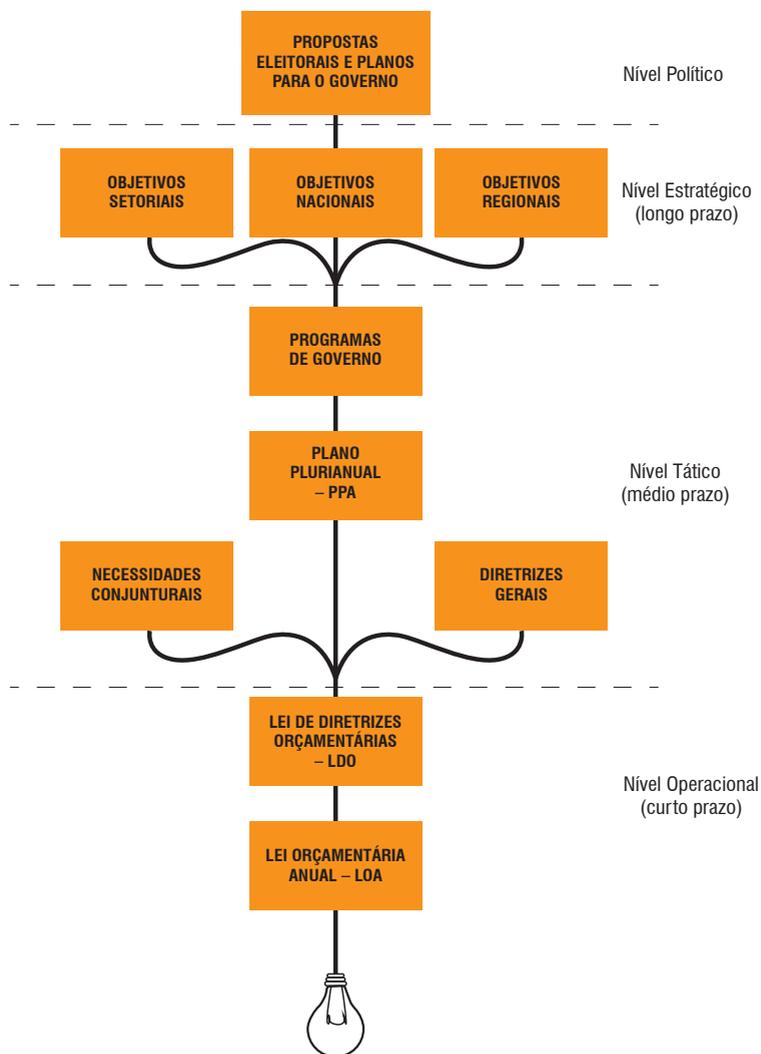
Se os programas forem apenas nomes e não, como devem ser – agrupamento de atividades e projetos, dotados de recursos humanos, materiais e financeiros para solucionar problemas coletivos, considerados prioritários ou relevantes –, não farão qualquer sentido para a gestão pública cotidiana. Isso quer dizer que só pode existir orçamento-programa onde se governa por programas.

A efetivação desse vínculo, todavia, depende da atuação específica e direta do Legislativo. E este pode ser o elo mais forte ou o mais fraco dessa cadeia.

Com efeito, considerando que compete ao Legislativo discutir e aprovar o PPA e as respectivas LDOs e LOAs de cada exercício durante o mandato, e que também compete ao Legislativo, mediante Controle Externo, neste caso exercido com o auxílio dos TCs, verificar, acompanhar e avaliar a execução orçamentária, pode-se afirmar que o Legislativo assume papel preponderante e com efetivo poder de conduzir e influir na transformação das promessas de campanha em programas orçamentários de médio prazo (por intermédio do PPA) e estes em ações orçamentárias de curto prazo (por intermédio da LDO e da LOA a cada exercício) e, além disso, fiscalizar e avaliar o seu cumprimento (ROCHA, 2008).

A ideia do vínculo entre o processo eleitoral e o controle institucional no processo orçamentário pode ser acompanhada no esquema a seguir:

**Figura 2 – Estrutura orgânica do processo orçamentário brasileiro**



Fonte: Rocha (2008).

Mas terá o Legislativo as condições necessárias e a vontade política para fazer valer as suas prerrogativas na plenitude do que o processo orçamentário lhe permite? Essa é uma questão fundamental. E, ainda

que a análise dessa questão esteja fora do escopo do presente capítulo, cabem alguns comentários a respeito.

O processo orçamentário brasileiro, como visto até aqui, permite (e, em certo sentido também depende de) que os parlamentares cumpram o seu papel de representantes da sociedade, mas não os obriga – nem poderia fazê-lo. A obrigação de um parlamentar de cumprir bem o seu papel de representação, dentro dos propósitos e das condições definidas pela sociedade, só pode ser imposta pela vontade e pela cobrança do eleitor. E para que isso aconteça é necessário que os parlamentares também sejam “*accountables*”, ou mais apropriadamente, que também eles sejam permanentemente vigiados e responsabilizados pelos eleitores.

Campos (1990, p. 35), já no início da década de 1990, alertava para esse problema ao afirmar que “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

Também Arato (2002, p. 88-89) reforça a importância da participação ativa do cidadão no processo de formação da cidadania plena ao afirmar que não basta institucionalizar as normas e garantir os direitos, pois nenhum modelo institucional, por melhor que seja, consegue garantir a *accountability* se os atores sociais não se organizarem e não participarem ativa e conscientemente do processo político. E conclui: “Mas a pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil” (ARATO, 2002, p. 103).

Infelizmente, parece que a sociedade brasileira ainda não chegou a esse ponto. Ao menos não plenamente e, por certo, não em todos os lugares. Não é outra, aliás, a conclusão proporcionada por um estudo

exploratório realizado por Sacramento e Pinho (2008) em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador, com vistas a verificar como se está concretizando a transparência na administração pública local após a promulgação da LRF. Nesse estudo, a constatação é categórica: as audiências públicas instituídas pela CRFB de modo obrigatório, exatamente para proporcionar um fórum mais democrático e participativo para a discussão das várias etapas do orçamento, “têm se limitado a uma simples exposição das contas pelos técnicos das Secretarias de Fazenda”. E prosseguem afirmando que “a comunidade tem permanecido ausente nesses momentos e que é praxe o chefe do executivo municipal, o prefeito, não comparecer às audiências” (SACRAMENTO; PINHO, 2008, p. 13).

De qualquer forma, o processo orçamentário brasileiro, apesar das falhas e problemas já assinalados, oferece instrumentos e estrutura suficientes para que se procedam a análises e avaliações da sua execução. É nesse ambiente que a AOp opera, conforme se verá a seguir.

## **4. Auditoria operacional: ferramenta moderna de avaliação de programas de governo**

### **4.1. Um pouco da história**

Mesmo antes da promulgação da CRFB, o Tribunal de Contas da União (TCU) já começava a preocupar-se com as novas formas de auditoria. Tanto é assim que, ainda em 1980, foi editada a Resolução nº 206/1980 (BRASIL, 1980), a qual determinava a realização do que viria a ser chamada de auditoria programática, cujo objetivo era verificar a compatibilidade da execução físico-financeira dos programas de trabalho do governo com os respectivos instrumentos de planejamento.

Essa Resolução, além de dar uma conotação mais qualitativa ao exame da despesa e enfatizar a avaliação da eficiência da gestão pública, levou à edição da Portaria nº 199, de 13/12/1982, que aprovou as instruções norteadoras da implantação das já agora denominadas auditorias programáticas, cuja caracterização, além de fazer a distinção em relação aos controles “formal” e “substancial” – expondo o que viria a ser o grande diferencial conceitual da AOp em relação à auditoria tradicional – também realçava a necessidade de se auditarem os programas orçamentários do governo para avaliar seus resultados. Nesse sentido, é bastante esclarecedor o seguinte excerto das referidas instruções:

A AUDITORIA PROGRAMÁTICA foi dividida em duas partes distintas e independentes: o Controle Formal e O Controle Substancial. O primeiro será implantado em 1983 e o segundo, de natureza bem mais complexa, somente em 1984, após a realização de cursos especializados no decorrer do próximo exercício (BRASIL, 1982, p. 1).

[...]

A avaliação de resultados determina se estão sendo alcançados os objetivos, as finalidades e benefícios visados pelas diretrizes orçamentárias e demais normas legais e regulamentares pertinentes; e considera as alternativas ou opções que poderiam proporcionar os benefícios desejados, a um custo mais baixo (Cf. Normas de Auditoria da GAO) (BRASIL, 1982, p. 27).

[...]

Depois de adquirida a necessária experiência na fiscalização da execução física e financeira dos Projetos e/ou Atividades, bem assim após a realização de cursos especiais, poder-se-á medir a eficiência desses instrumentos, para saber se os administradores vêm logrando extrair os benefícios máximos dos empreendimentos públicos e adotando, quando necessário, as alternativas ou opções mais econômicas (BRASIL, 1982, p. 31).

O passo seguinte – e sem dúvida fundamental para colocar o TCU na direção da implantação das AOp – foi a criação da Secretaria de Auditoria e Inspeções (SAUDI) pela Resolução nº 72/1986 (BRASIL, 1986).

A SAUDI foi encarregada de coordenar e supervisionar os trabalhos de auditoria, participando, inclusive, de sua execução, além de elaborar as normas e procedimentos de auditoria e, ainda, promover estudos e pesquisas voltados para o aperfeiçoamento das atividades de auditoria. Com tais competências, a SAUDI passou a trabalhar na consolidação e ampliação das bases para a prática das AOp.

Por essa época, talvez já antevendo as dificuldades que enfrentaria, mas também por ser um assunto que já despertava grande interesse, o TCU aceitou participar de um programa de treinamento de longa duração em auditoria operacional oferecido pelo Escritório do Auditor Geral do Canadá. Assim, com o propósito de permitir a replicação desses novos conhecimentos para o seu corpo técnico, o TCU patrocinou a participação dois de seus auditores no referido programa.

Com a promulgação da CRFB, todo esse trabalho precedente ganha novo fôlego e consolida-se, na medida em que ela atribuiu competência ao TCU para realizar, por iniciativa própria, auditorias de natureza operacional, as quais, por consequência do trabalho precedente, permitiu quase que imediatamente o início efetivo às AOp como atividade institucional do TCU, consagrado com a aprovação do 1º Plano de Auditoria Operacional.

Embora executadas de forma exitosa, essas primeiras auditorias deixaram claro que o Tribunal ainda não dispunha de uma metodologia consolidada e de pessoal suficientemente capacitado para a realização das AOp. Era necessário dar mais homogeneidade e consistência aos trabalhos e ampliar a sua execução.

Assim, já em 1989, a SAUDI propôs um programa de treinamento interno com vistas a capacitar os técnicos do Tribunal para a realização das AOp. Esse programa desenvolveu-se em duas etapas. De início, foi selecionado um pequeno grupo de auditores que, além de

participar de um treinamento intensivo ministrado por um dos participantes do curso no Canadá, recebeu a missão de ler, traduzir e adaptar todo o material trazido do Canadá e produzir um primeiro roteiro para a realização de AOp no âmbito do TCU – e que viria a servir de base para a elaboração do Manual de Procedimentos de Auditoria editado em 1992.

A segunda etapa começou quando quatro auditores do grupo inicial foram designados como instrutores do curso de Capacitação em Auditoria Operacional desenvolvido a partir de junho de 1990, inicialmente na sede do Tribunal e, a seguir, de forma itinerante, por todas as Secretarias nos Estados.

Nessa época também – e certamente influenciados por todo esse movimento – surgiram os primeiros textos de autores brasileiros tratando do tema da AOp. Desses trabalhos pioneiros, publicados na Revista do Tribunal de Contas da União (RTCUI), cabe destacar os de Féder (1989), Lima Filho (1990), Mota (1990), Rocha (1990), Villas (1990) e Martins (1990).

Àquele primeiro programa de treinamento seguiu-se o Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, promovido em 1995, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, a universidade americana Virginia Polytechnique Institute e a National Academy of Public Administration dos Estados Unidos, e do qual resultou o Manual de Auditoria de Desempenho, aprovado pela Portaria nº 222/1998 (BRASIL, 1998).

Embora vários e relevantes trabalhos de auditoria viessem sendo produzidos, esse período também foi marcado pela necessária e rápida expansão organizacional e administrativa do TCU, o que, se por um lado permitiu a expansão das suas atividades, por outro significou novas demandas e necessidades por capacitação.

Assim, atento aos novos padrões adotados pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), organização que congrega entidades fiscalizadoras superiores do mundo todo, o TCU partiu para uma nova fase na sua luta para consolidar a prática da AOp, cujo início se deu em 1998 com o Projeto de Cooperação Técnica entre o TCU e o Reino Unido, com o apoio do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID).

Esse projeto propiciou a realização de várias formas de capacitação, como o Treinamento em Auditoria Interna e Auditoria de Sistemas Informatizados, realizado em Londres; o Curso sobre Questões Atuais em Auditoria, também em Londres; o Curso de pós-graduação de longa duração, na área de finanças, na London School of Economics and Political Science, entre outros, além do desenvolvimento e a produção de materiais didáticos e técnicos.

Esses programas foram pautados por uma intensa troca de informações e experiências e a capacitação de um significativo número de auditores nas novas técnicas, e representou um novo e importante salto de qualidade nas atividades desenvolvidas pelo Tribunal. No bojo das suas consequências mais imediatas estão a criação, em 2000, da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), unidade especializada na fiscalização e avaliação dos resultados de programas de Governo, e a primeira revisão do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovada pela Portaria nº 144/2000 (BRASIL, 2000b).

Essa cooperação técnica teve desdobramentos posteriores cujos reflexos são sentidos até hoje, a exemplo da segunda revisão do manual acima referido, aprovada pela Portaria SEGECEX nº 4, de 26/2/2010 (BRASIL, 2010b), que além de ter sua denominação alterada para Manual de Auditoria Operacional, trouxe aperfeiçoamen-

tos ainda decorrentes de todo o processo evolutivo propiciado por aquele projeto.

Por fim, merece destaque, também, no esforço empreendido pelo TCU para dar vida à AOp, a criação do Instituto Serzedello Corrêa. O ISC foi criado pelo art. 88 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) (BRASIL, 1992) e instituído naquele mesmo ano por transformação do então Centro de Seleção e Treinamento.

Tendo a seu cargo, além das atribuições de realização periódica de concursos públicos e a organização e a administração de cursos de treinamento e de aperfeiçoamento, sua criação e funcionamento deu significativo reforço ao processo de evolução do Tribunal. Antevendo, já àquela época, a importância estratégica das áreas de educação e a pesquisa para o efetivo cumprimento da sua missão, o TCU delegou ao ISC – que as pôs imediatamente em prática – duas atribuições então consideradas ousadas e inovadoras para um órgão público: a realização de cursos de formação requeridos como parte do concurso público para ingresso nas carreiras do Tribunal; e a competência para promover trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle da administração pública. A implantação de tais práticas – que, aliás, perduram até hoje – possibilitaram ao TCU o salto de qualidade tanto nas técnicas de controle quanto na capacidade do seu Corpo Técnico, que são reconhecidas e elogiadas hoje em dia. Mas tudo isso é história. O importante, agora, é entender o que é e como funciona a AOp.

## **4.2. O conceito de auditoria de operacional**

A auditoria é entendida como a ferramenta por excelência da atividade de controle, pois se caracteriza como um instrumento “superposto à relação de atribuição de responsabilidade – obrigação de prestar

contas” (MOTA, 1989, p. 7, grifo do autor). O adjetivo “operacional”, por sua vez, é relativo à operação, ao funcionamento, aos meios que se combinam para a obtenção de certo resultado. Decorre daí a expressão “Auditoria Operacional” significando um instrumento próprio do controle adequado à avaliação das operações executadas pelo governo na entrega de bens e serviços à população, que tem o seu foco não só na legalidade e na conformidade dos atos praticados, mas também, e principalmente, no atendimento aos princípios da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade dessas atividades (CAMPERO CÁRDENAS, 2003; ROCHA, 2008; BRASIL, 2010a; ALMEIDA, 2012; ROCHA; QUINTIERE, 2013).

A dificuldade dessa definição está na compreensão do exato significado dos princípios nela referidos. Neste sentido, entende-se a economicidade<sup>29</sup> como a obtenção e/ou alocação dos recursos necessários a um determinado programa, na forma, nas quantidades e períodos adequados e ao menor custo de aquisição possível. Refere-se à capacidade dos gestores de obter e gerir adequadamente os recursos necessários à realização do programa. Salienta, fundamentalmente, a capacidade planejamento e gestão dos administradores na aquisição e gestão dos insumos necessários ao desenvolvimento dos programas avaliados (BRASIL, 2010a; UNITED STATES, 2011; ROCHA; QUINTIERE, 2013).

Como exemplo, tome-se um programa que tenha como objetivo alfabetizar o equivalente a 25% da população não alfabetizada de determinada região, nos cinco anos subseqüentes. A primeira questão que se deve avaliar, já no início da sua implantação, é se os recur-

---

<sup>29</sup> Na doutrina brasileira sobre os princípios da economicidade e da eficiência, há sobreposição de conceitos e a delimitação teórica é pouco clara. Nesse sentido, é bastante apropriada a observação de que um se harmoniza “integral e complementarmente” com o outro, “sendo deste, com efeito, corolário, e vice-versa” (BUGARIN, 1998, p. 43).

tos necessários (financeiros, materiais, tecnológicos, humanos etc.) foram devidamente providenciados e/ou adquiridos e colocados à disposição nas épocas oportunas, sem atropelos ou atrasos, a custos regulares e atendendo às normas legais pertinentes. Se foram, houve um bom gerenciamento e sua execução foi econômica. Se não, provavelmente ocorreram atrasos, esperas desnecessárias, eventuais irregularidades operacionais, sobrepreços etc., gerando custos adicionais que evidenciam uma execução não econômica.

A eficiência, por sua vez, mede a relação custo-benefício relacionada ao programa avaliado. Em outras palavras, é a capacidade de se obter a maior produção dos bens e/ou serviços com a mínima utilização de insumos e, portanto, ao menor custo possível, sem que haja comprometimento da qualidade dos resultados. Refere-se à obtenção de níveis máximos de produção com níveis mínimos de recursos. Ressalta desde a concepção e a compatibilidade do programa proposto com os objetivos pretendidos, até a adequação dos processos de produção, e/ou metodologias, e/ou tecnologias empregadas na sua execução (BRASIL, 2010a; UNITED STATES, 2011; ROCHA; QUINTIERE, 2013).

No exemplo proposto acima, imagine-se que o programa tenha sido implantado e atingido as metas previstas, mas seu custo tenha sido muitas vezes maior do que aquele inicialmente previsto. Nesse caso, observa-se um exemplo típico de ineficiência, pois, embora as metas tenham sido atingidas (houve, portanto, “eficácia”), elas o foram à custa de um volume excessivo, e provavelmente desnecessário, de recursos. Portanto, supondo-se que não tenha havido problemas relativos à economicidade, é bastante provável que a metodologia e/ou as tecnologias utilizadas tenham sido inadequadas ou mal dimensionadas (ou ambas) em relação às condições reais de realização do programa e/ou aos objetivos propostos.

Para melhor exemplificar, basta que se imagine o referido programa de alfabetização concebido na forma de ensino a distância com base em aulas transmitidas via satélite e monitoramento local por intermédio de professores tutores. Iniciado o programa, descobre-se que nem todos os municípios dispõem de antenas parabólicas para captação das aulas ou não existem na região pessoas capacitadas para exercer o papel de tutores, ou ainda, e muito pior, que o público alvo, dadas às suas condições de idade e saúde, não consegue enxergar ou ouvir adequadamente as aulas transmitidas pela televisão ou não se adapta a essa forma de transmissão das aulas. Nesse caso, evidencia-se um grave problema de concepção, pois a solução adotada não é compatível com o público ao qual se destina. Resolver esses problemas demanda tempo e dinheiro e, ainda que se consiga atingir as metas programadas, o custo envolvido terá sido muito maior que o previsto, alterando para pior (ou mesmo invertendo) a relação custo-benefício do programa.

A eficácia, por sua vez, procura identificar o grau em que os objetivos e as metas propostas para o programa estão sendo (ou foram) alcançados e as causas que dificultam ou eventualmente impedem que sejam atingidos. Refere-se à consecução dos objetivos e das metas programados (independentemente dos efeitos produzidos). Centra-se, fundamentalmente, nas causas da não consecução dos objetivos e das respectivas metas (BRASIL, 2010a; UNITED STATES, 2011; ROCHA; QUINTIERE, 2013).

Ainda com base no exemplo proposto anteriormente, admita-se que, passados os cinco anos previstos para o programa de alfabetização, o governo buscasse verificar a eficácia da sua atuação. Se a quantidade de indivíduos alfabetizados fosse equivalente a 34% da população estimada de não alfabetizados (a meta era alfabetizar o equivalente a 25% da referida população), o programa poderia ser considerado

muito eficaz, pois superou a meta inicialmente prevista. Se, por outro lado, o percentual de indivíduos alfabetizados fosse equivalente, por hipótese, a 18% da população, o programa não teria alcançado a meta prevista inicialmente, configurando um desvio (ineficácia) cujas causas serão passíveis de análises e avaliações, não só para se descobrir por que a meta prevista não foi alcançada, mas também para possibilitar as correções necessárias.

A efetividade, por fim, é um conceito mais amplo que busca avaliar os resultados advindos da atuação governamental, além de procurar avaliar se estão em consonância com as demandas e necessidades manifestadas pela sociedade. Refere-se aos efeitos e impactos causados por essa atuação. Foca, fundamentalmente, os reais benefícios que a atuação do governo trouxe para a sociedade (BRASIL, 2010a; ROCHA; QUINTIERE, 2013).

Do ponto de vista da formulação de políticas públicas, é necessário que a atuação do governo seja responsiva, isto é, que o administrador público tenha sensibilidade em relação às prioridades políticas e necessidades programáticas da sociedade e a elas responda adequadamente (HEIDEMANN, 2009). Assim, se em determinado momento a sociedade prioriza o combate ao analfabetismo, a construção de um maior número de universidades não seria, evidentemente, a resposta adequada. Por outro lado, a simples construção de mais escolas pode, também, não responder adequadamente a essa demanda, na medida em que o analfabetismo esteja concentrado na população adulta e esta seja territorialmente dispersa. Portanto, a efetividade ocorre não só no resultado de uma determinada política pública, mas também na sua consonância com as demandas sociais.

A avaliação da efetividade também está associada a dois outros conceitos: efeito e impacto. O efeito é o resultado direto advindo de deter-

minado programa. O impacto, por sua vez, pode ser definido como os resultados indiretos advindos desse mesmo programa (BRASIL, 2010a; UNITED STATES, 2011; ROCHA; QUINTIERE, 2013).

Voltando ao exemplo anterior: o efeito visível do programa ao fim dos cinco anos, foi a redução do analfabetismo (e não o incremento de alfabetizados, uma vez que o objetivo era a redução do número de analfabetos). Daí, ainda que o número de pessoas alfabetizadas tenha sido muito expressivo, se não houve a redução em 25% ou mais da população de analfabetos, o programa não terá sido efetivo. Por sua vez, o impacto do incremento de alfabetizados na população (independentemente do seu percentual) poderia ser, por hipótese, o aumento de renda dos indivíduos e/ou da região pesquisada, uma vez que pessoas com maior nível de escolaridade obtêm, normalmente, maiores níveis de renda. Portanto, ainda que o efeito possa não ter sido atingido plenamente, o impacto foi positivo. Isso serve de alerta para o fato objetivo de que qualquer atividade pública produz efeitos e impactos, e os impactos podem ser negativos ainda que os efeitos sejam positivos. Um exemplo bastante claro são os projetos de fixação dos produtores rurais no campo. Por intermédio de incentivos fiscais e facilidades de crédito, são estabelecidas as condições para que os produtores permaneçam em suas propriedades e aumentem a produção. O efeito será, certamente, um incremento na produção e na renda, mas um dos impactos poderá ser, por exemplo, a contaminação dos mananciais de água pelo aumento do volume de dejetos animais ou de agrotóxicos.

Deve-se observar, entretanto, que a determinação dos efeitos – e, principalmente, dos impactos de um programa – é um desafio de difícil superação, pois no momento em que tem início a sua implantação, as condições dadas de muitos outros fatores ponderáveis sofrerão também algum tipo de modificação. Em outros termos: é di-

fácil isolar os efeitos específicos de um programa dos demais fatores ambientais. Por exemplo, se um dos objetivos de um programa de saneamento básico for a redução em 20% dos índices de mortalidade infantil em determinada região, seria necessário acompanhar anualmente os resultados alcançados, de forma a inferir se a eventual queda dos referidos índices ocorreu somente em resposta ao programa ou se foi devida também a outros fatores independentes, como programas de saúde da família, de aleitamento materno, de atenção pré e pós-natal, de merenda escolar etc. Nesse caso, há que se estabelecer em quais proporções cada um desses fatores contribuiu para o total da redução dos índices para se poderem medir os reais efeitos e impactos da execução do programa de saneamento básico.

Por fim, propondo-se um desfecho mais honroso para o programa de alfabetização referido nos exemplos anteriores, suponha-se que tenha atingido a meta prevista e o seu custo tenha permanecido dentro de padrões adequados. O programa terá sido eficiente? A resposta é sim, pois seu custo manteve-se dentro do previsto. Terá sido eficaz? A resposta também é sim. Ele atingiu os seus objetivos e metas. Porém, nada garante que ele tenha sido efetivo, pois, a par de todos os esforços, seus efeitos podem não se evidenciar, pois os alfabetizados podem não ter o desempenho adequado ou o percentual de analfabetos pode ter permanecido inalterado em função do aumento da evasão escolar, por exemplo.

Dessa forma, é possível que se encontrem programas e projetos ao mesmo tempo eficientes e ineficazes, ou ineficientes e eficazes, ou eficientes, eficazes e não efetivos, e assim por diante. Pode-se deduzir é que um programa implantado de acordo com as normas e procedimentos legais e que venha a atingir as metas previstas não significa, necessariamente, que obteve pleno êxito. O êxito, no caso, está sempre associado ao cumprimento do conjunto dos aspectos referentes à

conformidade normativa, à legalidade, à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade.

Mas vale alertar: a AOp não é um fim em si mesma. Ela só terá valor se atender ao propósito de servir e levar à sociedade as informações necessárias e qualificadas que permitam ampliar o potencial de *accountability* da sociedade sobre o governo.

### **4.3. A Auditoria Operacional e os níveis de informações produzidos**

O controle das atividades governamentais para ser efetivo deve atender às necessidades de informações de todos os interessados: órgãos de controle, legisladores, governo, sociedade e dos próprios agentes públicos (UNITED STATES, 2011). Nesse sentido, em um trabalho pioneiro, o Instituto Latinoamericano de Ciências Fiscalizadoras (1981), o ILACIF, já abordava essa questão e classificava a produção das informações produzidas em uma auditoria em três níveis distintos: de exigência mínima, de desempenho e de resultados.

O nível de exigência mínima, como o próprio nome enfatiza, é o mínimo que se pode esperar em termos de informações referentes a determinado programa. Contempla o exame dos registros contábeis, das transações financeiras, dos controles e do cumprimento da legislação. Caracteriza-se por verificar se a legislação e as normas vigentes estão sendo cumpridas; se os registros financeiros, contábeis e operacionais são realizados adequadamente; e se os controles das operações existem e são confiáveis. É o nível que determina o escopo da auditoria tradicional.

O nível de desempenho ocupase da determinação da economicidade e da eficiência na utilização dos recursos necessários às ações governamentais e se estas são eficazes. Caracteriza-se por considerar,

entre outras questões, se a solução proposta é a melhor para atingir o resultado pretendido; se foram analisadas alternativas que permitam atingir os mesmos resultados a um custo menor; se os recursos estão disponíveis no momento, na quantidade e na qualidade necessárias e a custos regulares; se a criação ou incorporação de novas tecnologias poderia promover eventuais ganhos na produtividade; e se as metas e objetivos estabelecidos são coerentes com os resultados pretendidos e se estão sendo cumpridos. É o primeiro nível de abrangência da AOp.

Finalmente, o nível de resultados ocupa-se da avaliação dos resultados obtidos em confronto com os objetivos sociais que lhe são atribuídos. Caracteriza-se por considerar, basicamente, a avaliação dos efeitos e impactos produzidos pelo programa, e traduz a própria essência da AOp.

Essa estratificação das informações em níveis, embora de formulação antiga, é ainda bastante atual, pois, além de mostrar a complexidade do controle, permite classificar o universo de abrangência da AOp nas suas duas modalidades: a de desempenho (também conhecida como Auditoria de Desempenho) e a de resultados (por vezes denominada de Auditoria Social).

A AOp na modalidade de desempenho tem como foco a análise da gestão e concentra-se na avaliação dos aspectos ligados à economicidade, à eficiência e à eficácia, e visa à produção de informações que atendam ao nível de “desempenho”. Portanto, ocupa-se do processo de gestão organizacional, avaliando a economicidade e a eficiência na aquisição e emprego dos recursos e se há eficácia na produção. Para a modalidade de desempenho, o elemento-chave está na avaliação das causas determinantes da eventual não consecução das metas programadas (ROCHA; QUINTIERE, 2013; BRASIL, 2010a).

Por sua vez, o objetivo primordial da AOp na modalidade de resultados é examinar a efetividade de um programa. Entre os aspectos a serem examinados na modalidade de resultados, podem-se destacar, entre outros: a análise da concepção lógica, da adequação, da relevância e da consistência dos objetivos com as necessidades e demandas identificadas; os efeitos e impactos gerados; a qualidade e a quantidade desses efeitos etc.

Tome-se como exemplo um programa de melhoria da escolarização de nível superior da população de determinada região. Imagine-se que a escolaridade da população, no início do programa, fosse constituída por 5% de portadores de diploma de nível superior, e que ao término do programa esse percentual tenha evoluído para 10%, mas que tenha ficado aquém do planejado, que era de 15%. Sob a óptica do desempenho, o elemento-chave seria quantitativo, avaliando-se quantos alunos foram formados e quais as causas que impediram a consecução da meta inicialmente programada. Por outro lado, se o mesmo programa for focado sob a óptica dos resultados, o elemento-chave seria qualitativo. No caso, as atenções se voltariam no sentido de avaliar, por exemplo, se os beneficiários do programa obtiveram um nível de formação semelhante ao dos demais formados não participantes.

As modalidades de desempenho e de resultados da AOp podem e, na verdade, devem ser realizadas separadamente. A complexidade da realização de uma auditoria desse tipo, qualquer que seja a modalidade, consubstancia-se, principalmente, no prolongado tempo de planejamento e execução (geralmente em torno de seis meses), na grande quantidade de informações a serem obtidas e analisadas, no tamanho e diversidade das equipes a serem formadas e na qualidade e abrangência do respectivo relatório. Nesse aspecto, não resta dúvida sobre a conveniência da realização separada dessas modalidades de AOp. Isso não significa, todavia, que devam ser desvinculadas. As

informações produzidas em cada uma, quando tomadas em conjunto, proporcionam uma análise muito mais completa e abrangente do programa e devem ser analisadas em conjunto.

Nesse sentido, as duas modalidades da AOp devem ser consideradas como um só conjunto (BRASIL, 2010a), e as suas realizações, ainda que independentes, devem observar os mesmos objetivos gerais. Por outro lado, deve ficar claro também que a AOp não é sucedânea da auditoria tradicional, e sim a sua complementação. Na verdade, a AOp é uma etapa posterior e integrada à auditoria tradicional (ROCHA; QUINTIERE, 2013).

Como já salientado, considerando-se que as características metodológico-operacionais da AOp são perfeitamente identificadas com as da auditoria tradicional, a sua adoção é facilitada e simplificada em razão da fácil assimilação dos seus métodos e técnicas pelos executores das auditorias tradicionais, haja vista a perfeita complementaridade entre ambas, ainda que se possam destacar, para além das semelhanças metodológicas, as suas diferenças de abrangência e objetivos.

#### **4.4. Auditoria operacional e auditoria tradicional**

Não se pode afirmar que sejam novas as atividades que hoje são vistas como próprias da AOp. Nova é sistematização das ações que envolvem esse tipo de auditoria. Dado que a AOp pode ser considerada uma evolução natural da auditoria tradicional, para que se possa melhor compreender o que é e quais são os seus propósitos, o melhor caminho é compará-las.

Em termos gerais, não existem diferenças metodológicas significativas em relação a ambas. A diferença básica entre uma e outra está na

abrangência e nos objetivos pretendidos. Villas (1990) – um dos primeiros autores brasileiros a escrever sobre esse tipo de auditoria –, ao tratar desse aspecto, afirma que, enquanto na auditoria tradicional o objetivo está relacionado com a adequação das demonstrações financeiras, na AOp as demonstrações financeiras servem apenas como instrumento do seu processo, visto que seu objetivo está vinculado à avaliação das atividades de uma entidade segundo os benefícios por ela produzidos.

A auditoria tradicional busca analisar as transações, contas, relatórios e balanços de um dado período; verificar o cumprimento das disposições legais e das normas e regulamentos; e verificar os sistemas internos de controle. A AOp, por sua vez, pretende analisar a organização e o seu planejamento, avaliar como são utilizados os recursos humanos, materiais e financeiros; analisar o resultado das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos; e, ainda, avaliar os resultados e os impactos das ações implementadas (VILLAS, 1990; BRASIL, 2010a; UNITED STATES, 2011; ROCHA; QUINTIERE, 2013).

Assim, enquanto a auditoria tradicional limita a sua abrangência à área contábil-financeiro-legal, a AOp estende-se por toda a organização. Enquanto a primeira objetiva principalmente verificar, a segunda pretende sobretudo avaliar.

Portanto, não se pode nem se deve pensar que a implantação da AOp levará à extinção ou à substituição da auditoria tradicional, pois ela é e continuará a ser importante no seu papel de avalista da legalidade e da conformidade da atuação dos gestores públicos (DAVIS, 1990; POLLITT et al., 1999). Isso não significa, por outro lado, que deva continuar reinando solitária no arsenal de métodos e técnicas utilizados pelos órgãos de controle, dado que as novas exigências de res-

ponsabilização e prestação de contas aí estão para dividir esse espaço. Na realidade, as semelhanças entre elas e o fato de serem vistas com complementares – o que de fato são – solidifica a ideia de que com a adoção da AOp é possível conformar a atuação dos TCs, levando-os à ampliação da *accountability*, sem que para isso seja necessário de-estruturar o modelo de controle hoje praticado.

## 5. Perspectivas de uma nova postura em relação ao controle

É necessário reconhecer que o constituinte de 1988 já previa a necessidade de fortalecer o controle sobre os gastos públicos e ampliar a *accountability*. Nesse sentido, o exemplo primeiro é a competência dada ao TCU para realizar “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (CRFB, art. 71, inciso IV) (BRASIL, 1988). Esse comando, que está reproduzido nas Constituições estaduais, significa, de modo geral, amplas possibilidades de controle pelos TCs, haja vista que praticamente todas as atividades atinentes a um órgão ou entidade públicos estão sob a sua égide fiscalizatória.

Todavia, análises mais atentas têm demonstrado que, de fato, o trabalho dos TCs contempla quase que exclusivamente a verificação da conformidade e da legalidade, sem, no entanto, explorar ou questionar aspectos relativos, principalmente, à eficiência, à eficácia e à efetividade das despesas públicas (BARROS, 2000).

Numa pesquisa envolvendo representantes do Legislativo, do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e da sociedade civil organizada, na qual se buscava avaliar a imagem dos TCs, Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) destacam que a sociedade faz uma avaliação geral positiva quanto às capacidades administrativas desses órgãos, o que

lhes garantiria condições básicas para exercer bem suas funções de controle. Por outro lado, as principais críticas à sua atuação dizem respeito ao mérito das decisões.

Interessante observar que a maioria dos gestores e técnicos entrevistados nessa pesquisa, pertencentes ao Poder Executivo, apontam a ideia de que os TCs devem converter-se em órgãos de fiscalização dos resultados das políticas governamentais. Conforme a pesquisa, “o argumento geral é de que o acompanhamento contábil, realizado *a posteriori*, e, muitas vezes, meramente formal dos gastos públicos, não contribui para o aperfeiçoamento da administração pública” e que, portanto, os TCs deveriam ir além, postando-se como agentes fiscalizadores da efetividade das ações de governo, o que, segundo os autores, “levaria a instituição a assumir novo e muito mais significativo papel perante o governo e a sociedade”. Além disso, esses administradores entendem que os TCs deveriam ser menos formalistas, atuando de forma mais ágil e em parceria com a administração pública, salientando, ademais, a necessidade de maior transparência e contato desses órgãos com a sociedade civil, “pois hoje um TC ‘parece um bloco monolítico, frio, distante e insensível’” (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005, p. 72).

Sob o prisma da *accountability*, os mesmos autores afirmam que, na opinião dos entrevistados, os TCs ainda necessitam de um longo caminho de reformas e adaptações nas suas atuações de modo a garantir a sua legitimidade junto à sociedade. Além dos requisitos do controle meramente formal, há um anseio de que os TCs se concentrem, cada vez mais, na avaliação do alcance das políticas governamentais. Por outro lado, destacam que os seus pontos mais positivos estão na qualidade técnica e na estrutura administrativa, o que pode e deve ser um fator impulsionador de tais reformas, que passam, necessariamente, por sua função fiscalizadora, muito valorizada pela socieda-

de e pelos poderes públicos, “fato que justifica a existência dos TCs, mas, sozinho, não os sustenta” (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005, p. 75-81).

Uma pesquisa anterior com o objetivo de identificar quais os que executavam AOps, realizada no início da década de 2000, abrangendo todos os 27 TCs estaduais, revelou que à época “a grande maioria” não as executava, e mesmo em relação aos que as executavam, trinta por cento deles o faziam com restrições (BARROS, 2000 p. 167-213), evidenciando quão pouco o controle externo no Brasil utilizava esse tipo de avaliação. E observe-se que não há qualquer evidência de que essa situação, de lá para cá, se tenha modificado substancialmente.

Cabe destacar, por outro lado, que a atuação do TCU tem sido ampla na condução de AOps e no monitoramento do atendimento às suas recomendações. E é inegável que, ao adotar essa nova forma de agir, o desempenho do TCU sofreu significativas ampliações quer na quantidade e na qualidade do seu trabalho, quer na forma como é visto pela sociedade (ALMEIDA, 2012).

Também Speck (2000, p. 210-211) ressalta o esforço de modernização da postura do TCU frente ao controle:

O Tribunal de Contas passa por uma modernização bifronte: de um lado, o investimento no aperfeiçoamento dos processos de julgamento, de outro, a exploração dos novos horizontes da auditoria de desempenho e de impacto. Em relação a esses dois caminhos, deve ficar claro que eles não só representam duas atividades diferentes, como também têm implicações tanto para a organização interna do trabalho como para o relacionamento do Tribunal de Contas com outras instituições.

Barzelay (2002, p. 28) defende a ideia do aprimoramento do controle pelo uso da AOp ao enfatizar que:

A forma pela qual os órgãos de auditoria lidam com a institucionalização da auditoria de desempenho muito provavelmente terá efeito significativo sobre a escala e a distribuição das atividades de revisão na esfera governamental. Tais reações tenderão a delinear o modo de operação e o impacto dos sistemas governamentais de responsabilização e prestação de contas – *accountability*.

Na experiência mundial é fácil constatar que a importância da AOp é, em grande parte, devida ao fato de que a sua prática leva o governo a melhorar o próprio desempenho (CLARK, 1993). Ademais, os órgãos de controle que já a adotaram “vêm se destacando como órgãos fundamentais para garantir a chamada *accountability* democrática” (BEHN, 1998; BARZELAY, 2002; GOMES, 2002, p. 40). Portanto, “A utilização de mecanismos de controle de resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 84).

No entanto, esse avanço de postura delineado pelo TCU sofre resistências por parte dos TCs, nos quais, como visto, a AOp tem papel secundário na ação de controle (BARROS, 2000).

É de se considerar, nesse caso, que o próprio modelo de tribunal de contas adotado no Brasil, com a prerrogativa de julgar as contas dos administradores públicos, favorece a atuação desses órgãos voltados para si mesmos, o que intensifica e consolida o intenso apego ao padrão tradicional de controle de conformidade/legalidade que demonstram, uma vez que esse padrão lhes garante mais segurança operacional e praticamente os isenta de contestações (SPECK, 2000), muito embora essa postura já não mais os legitime aos olhos da sociedade (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

Em estudo apresentado por Albuquerque (2006), no qual o autor pesquisa como são realizadas essas auditorias e quais os seus principais desafios, os resultados revelaram a existência de “fatores in-

ternos às EFS [Entidades Fiscalizadoras Superiores], de ordem técnica, estrutural e até cultural, que fazem esses órgãos muitas vezes avessos a mudanças significativas na sua missão e modus operandi” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 14).

Desse modo, mesmo constando que a AOp permite uma evolução na ação fiscalizadora dos órgãos de controle, é fácil perceber que os TCs, em sua grande maioria, permanecem limitados e atrelados aos padrões tradicionais de controle (BARROS, 2000). E isso apesar da evolução da legislação e da ampliação das suas atribuições. Na verdade, falta “vontade” aos TCs para ampliarem seus esforços em direção às novas perspectivas de controle, pois eles “aceitam e incorporam um discurso favorável à *accountability*, mas pouco fazem pela sua promoção”. E, ainda mais importante: “a ampliação da produção de informações, de análises e de avaliações por parte do TCs não passa por quaisquer impedimentos de ordem legal, bastando, para tanto, vontade e disposição” (ROCHA, 2013a, p. 74-75).

Porém, não há dúvida de que essa nova postura, mais avaliativa e mais consentânea com as demandas e necessidades da sociedade, terá que ser adotada, sob pena de uma crescente perda de legitimidade desses órgãos (SANTOS; CARDOSO, 2002; ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005). Do ponto de vista prático – e o exemplo abstrai quaisquer considerações de ordem ético-moral, as quais, todavia, são fundamentais na atuação dos agentes públicos e nas relações sociais –, antes de considerar se na oferta dos serviços públicos os trâmites formais foram seguidos ou se os respectivos processos guardam conformidade com as normas, o que interessa ao cidadão comum é que tais serviços atendam às suas necessidades e expectativas, sejam de boa qualidade e tenham custo razoável. E esses aspectos, o padrão tradicional de avaliação não pode garantir (CAMPOS, 1990; POLLITTI, 1993; SILVA, 2002).

De qualquer forma, a possibilidade de que o aperfeiçoamento e o aprofundamento da metodologia e da elaboração orçamentária no País podem ser atingidos com o aprofundamento da própria avaliação, efetivada por uma nova postura em relação ao controle derivada da implantação da AOp na prática dos TCs, é real (CLARK, 1993; BEHN, 1998; SPECK, 2000; POLLITTI; BOUCKAERT, 2011; BARZELAY, 2002; GOMES, 2002; SILVA, 2002; SANTOS; CARDOSO, 2002; ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005; ALBUQUERQUE, 2006; ALMEIDA, 2012; ROCHA, 2013b) e baseia-se nos seguintes argumentos:

- a) o processo orçamentário brasileiro está suficientemente estruturado para permitir um adequado (e amplo) nível de avaliação;
- b) os TCs têm autonomia, capacidade técnica e condições legais para desenvolver avaliações em níveis muito mais amplos e profundos do que os atualmente praticados;
- c) a AOp traz novos métodos e técnicas de avaliação focados no desempenho e centrados nos conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, que representam significativa evolução na atual forma de atuação dos órgãos de controle;
- d) a condição de *enforcement*<sup>30</sup> dos TCs para fazer valer suas decisões e julgamentos;
- e) a facilidade de implantação da AOp junto aos TCs, devido às suas características metodológicas e operacionais, as quais são perfeitamente identificadas com as das auditorias tradicionais e, portanto, de fácil assimilação pelos executores destas últimas;
- f) a convivência harmoniosa (e complementar) entre a AOp e as auditorias tradicionais, permitindo e incentivando a permanência das auditorias de conformidade e legalidade e, por conseguinte, não comprometendo a realização das atividades tradicionais de controle dos TCs.

Portanto, só falta acontecer. Mas, para acontecer, duas condições, pelo menos, são necessárias: primeira, a decisão política de fazer aconte-

---

<sup>30</sup> Condição de impor, de aplicação compulsória das suas decisões.

cer; e segunda, a ampliação da capacitação técnica dos TCs com a permanente formação de profissionais que possam conduzi-las.

A efetiva implantação da AOp depende, em grande parte, da decisão política de adotá-la como atividade regular de controle. Neste sentido, o próprio texto constitucional já sinalizava o que se esperava do controle ao ampliar de forma significativa a suas prerrogativas para realizar auditorias e avaliações de resultados (arts. 70 a 75 da CRFB). Todavia, passado mais de um quarto de século da promulgação da CRFB, essa decisão política ainda está para ser tomada no âmbito da maioria dos TCs.

Nesse caso, não se pode esquecer que o baixo nível de participação política dos cidadãos talvez seja o maior incentivador desse *status quo*. E trata-se, na verdade, de um círculo vicioso. O cidadão não se sente incentivado a participar dada a falta de estímulo (apatia política), pelo ceticismo quanto a ser levado em consideração (abulia política) ou mesmo pelas dificuldades impostas ao processo (acracia política), e o governo não é levado a mudanças porque a sociedade não as exige (MOREIRA NETO, 1992; MODESTO, 2005).

A ampliação da capacitação técnica, por sua vez, só ocorrerá com o esforço concreto e permanente de ampliação e manutenção de quadro de pessoal técnico que atenda às reais necessidades e demandas dos TCs, mas também, e principalmente, com treinamento e capacitação, a partir do qual os profissionais envolvidos se sintam motivados e sejam incentivados a quebrar os paradigmas da auditoria tradicional e desenvolver, com a seriedade e a profundidade necessárias, as AOps.

Por fim, é fundamental que indicadores de desempenho e de resultados sejam desenvolvidos e testados, e que desde a concepção e na

formulação dos programas governamentais, tais indicadores estejam explícitos.

É, sem dúvida, um longo caminho. Mas é preciso persistir.

## Conclusão

Muitas são as críticas ao processo orçamentário brasileiro. É verdade que os parlamentares pouco exercem seu dever de representar os interesses da sociedade, que a sua elaboração e execução apresenta muitos aspectos falhos e que a correção desses vícios é de difícil implementação política. A culpa não é do processo orçamentário em si, considerado tecnicamente respeitável e politicamente aceitável. O baixo nível de participação e a pouca quantidade e qualidade das informações à disposição do público, leva a uma virtual incapacidade da sociedade brasileira de controlar o governo. E este talvez seja o grande desafio da sociedade brasileira no momento: romper o círculo vicioso da apatia/abulia/acracia políticas, promovendo a utilização e a consolidação dos diversos mecanismos de participação e de *accountability* à sua disposição.

Portanto, a consolidação da AOp no Brasil, mais do que de qualquer outro fator, depende fundamentalmente de cada cidadão e da própria sociedade, que tem o poder e a obrigação de retirar os TCs da cômoda letargia dos padrões tradicionais de controle e exigir-lhes uma atuação mais consentânea com as novas expectativas e necessidades inerentes ao pleno exercício da *accountability*, de modo a transformar o Brasil numa verdadeira democracia participativa.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 75-102.

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. *A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União*. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006. Disponível em: <[http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/frederico\\_albuquerque.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/frederico_albuquerque.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Auditoria operacional: conceito, proposta e crítica. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 44, n. 123, p. 42-59, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/148>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1338/1/2005%20Vol.56%2cn.1%20%20Abucio%20e%20Teixeira.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 55/56, p. 85-103, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

BARROS, Elizabeth Ferraz. *Auditoria de desempenho nos tribunais de contas estaduais brasileiros: uma pesquisa exploratória*. São Luiz: [s.n.], 2000. [Originalmente apresentada como dissertação de mestrado na FEA/USP em 1999].

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa*. Brasília: TCU, 2002. p. 25-72. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A-2513578DE0151875EFF030BF3>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 4, p. 5-45, out./dez. 1998. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399/524>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing public accountability: a conceptual framework. *European Governance Papers (EUROGOV)*, [S.l.], n. c-06-01, p. 1-37, Jan. 2006. Disponível em: <<https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 206, de 27 de novembro de 1980. Dispõe sobre o exercício da auditoria financeira e orçamentária, o julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 dez. 1980.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 199, de 13 de dezembro de 1982. Aprova as Instruções destinadas à implantação da Auditoria Programática... *Boletim Interno*, Brasília, ano 15, n. 17, ed. especial, p. 1-55, dez. 1982.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Resolução administrativa nº 72, de 20 de março de 1986. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Auditoria e Inspeções. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jul. 1992.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 222, de 28 de abril de 1998. Aprova o Manual de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas da União. *Boletim TCU Especial*, Brasília, 11 maio 1998.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 144, de 10 de julho de 2000. Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. *Boletim TCU Especial*, Brasília, 20 jul. 2000b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União*. 3. ed. Brasília: TCU, 2010a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB-3014DBAC9EC7B5EF9>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Portaria SEGECEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010. Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. *Boletim TCU Especial*, Brasília, 23 mar. 2010b.

BUGARIM, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 29,

n. 78, p. 41-45, out./dez. 1998. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1224>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo Héctor. La eficacia del control formal. *Revista de Administración Pública, México*, n. 107, p. 23-34, 2003. Disponível em: <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/31113/28086>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2006. p. 1-17. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e *accountability*: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2006. p. 1-17. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG160.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

CLARK, Steven A. Performance auditing: a public-private partnership. *Public Productivity & Management Review*, San Francisco, v. 16, n. 4, p. 431-436, 1993.

DAVIS, Dwight F. Do you want a performance audit or a program evaluation?. *Public Administration Review*, Washington, DC, v. 50, n. 1, p. 35-41, Jan./Feb. 1990.

FÉDER, João. O Tribunal de Contas e a auditoria operacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 20, n. 40, abr./jun. 1989. *Não paginado*.

GARCIA, Ronaldo C. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal*: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para discussão, n. 726). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0726.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0726.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2018.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Marcelo Barros. Auditoria de desempenho governamental e o papel de entidades fiscalizadoras superiores. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 2, p. 36-78, abr./jun. 2002. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/284/290>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco

Gabriel; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UnB, 2009. p. 301-309.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIAS FISCALIZADORAS. *Auditoria operacional*. 2. ed. Bogotá: Dintel, 1981.

KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 55-76. (Oxford Studies in Democratization Series).

LIMA FILHO, Luzinon Vale. A auditoria operacional e a Constituição: um enfoque teórico e algumas sugestões de ordem prática. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 21, n. 43, p. 15-32, jan./mar. 1990.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 3-33. (Oxford Studies in Democratization Series).

MARTINS, José Roberto de Paiva. A auditoria operacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 21, n. 44, p. 11-16, abr./jun. 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, n. 2, p. 1-10, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/paulo-modesto/participacao-popular-na-administracao-publica-mecanismos-de-operacionalizacao>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOTA, José Adelino da. *Auditoria operacional*. Brasília: Boletim Unitec, 1989.

\_\_\_\_\_. Princípios básicos de auditoria operacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 21, n. 43, p. 47-58, jan./mar. 1990.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

PIRES, Valdemir. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. In: PIRES, Valdemir; GUIMARÃES, André Rehbein Sathler (Org.). *Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2018. [No prelo].

POLLITT, Christopher J. Audit and accountability: the missing dimension?. *Journal of the Royal Society of Medicine*, London, v. 86, p. 209-211, Apr. 1993.

POLLITT, Christopher J.; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform*. 3. ed. London: Oxford University Press, 2011.

POLLITT, Christopher J. et al. *Performance or compliance?: performance audit and public management in five countries*. London: Oxford University Press, 1999.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A função da auditoria operacional na avaliação e controle de entidades governamentais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 21, n. 44, p. 67-79, abr./jun. 1990.

\_\_\_\_\_. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de *accountability*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPAD, 2008. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.betatreinamento.com.br/visita/O%20POB.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Accountability: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos tribunais de contas. *Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 62-76, maio/ago. 2013a. Disponível em: <<https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/513/pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Realização da *accountability* dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-925, jul./ago. 2013b. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9638/8671>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ROCHA, Arlindo Carvalho; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. *Auditoria governamental: uma abordagem metodológica da auditoria de gestão*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2013.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes de. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal?: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Revista de Contabilidade da UFBA*, Salvador, v. 1, n. 1, jan. 2008. Não paginado. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2579/1822>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Correa 2001: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: TCU, 2002. p. 211-308. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file//fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24C00AE30014C56CD03C85B35&inline=1>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM,

José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UnB, 2009. p. 311-328.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Correa 2001: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: TCU, 2002. p. 21-72. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file//fileDownload.jsp?fileId=8A8182A-24C00AE30014C56CD03C85B35&inline=1>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 309-332. (Oxford Studies in Democratization Series).

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

UNITED STATES. General Accountability Office. *Government auditing standards, 2011 revision*. [S.l.]: GAO, 2011. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/590/587281.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

VIGNOLI, Francisco Humberto. Legislação e execução orçamentária. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 365-381.

VILLAS, Marcio Martins. Auditoria operacional em entidades governamentais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 21, n. 44, p. 57-65, abr./jun. 1990.





5. Controle parlamentar *versus* predominância do Poder Executivo na institucionalização do processo legislativo orçamentário brasileiro

André Rehbein Sathler  
Rodrigo Barbosa de Oliveira  
Valdemir Pires

## Introdução

O orçamento público, como metodologia de decisão e gestão, no interior de um sistema e de um processo que envolve planejamento, execução e controle, é o instrumento consagrado de manejo dos recursos financeiros públicos, visando a submetê-los ao interesse coletivo e buscando assegurar eficiência na sua aplicação. Enfeixa qualidades técnicas e políticas responsáveis pela sua aceitação geral e adoção por todos os governos democráticos. Não obstante, tem sido objeto de reformas ao longo de praticamente toda sua história.

Em que medida essa ideia permanece válida num mundo onde os governos, a soberania nacional, a democracia, a noção de interesse público e de bem-estar social passam por profundas e (algumas) imprevisíveis transformações? Esta é a questão de fundo em debate neste ensaio teórico, que parte de um resgate histórico da orçamentação e

de seu controle pelo “povo”, por meio de uma revisão do que tem sido a prática do orçamento público e de seu controle externo no Brasil

Em tempos em que se clama por uma democracia deliberativa, com maior protagonismo do cidadão, face aos questionamentos relativos à qualidade e à eficácia da representação, e em que se experimentam práticas de orçamentação participativa em todo o mundo, o que esperar do controle parlamentar das receitas e despesas públicas? Na medida em que razões técnicas se apropriam cada vez mais da gestão orçamentária, impondo limites econômicos e financeiros quase intransponíveis para o exercício de vontades políticas que possam ameaçar o equilíbrio fiscal, por maior que sejam suas fundamentações sociais, o que se pode fazer para resgatar o orçamento público como efetiva manifestação financeira da vontade popular, tanto quanto possível (já que ele nunca foi exatamente isso)? Eis as preocupações fundamentais justificadoras do presente ensaio; preocupações aqui enfrentadas de um modo exploratório, tendo o caso brasileiro por referência, visando a fomentar o debate e, ao mesmo tempo, a lançar algum fundamento histórico e especulativo para se abordar criativamente um campo de atuação governamental que se tornou tradicionalista em excesso, embora gire em torno de modismos, como as sucessivas metodologias orçamentárias concebidas desde o período entreguerras.

Contudo, se uma mirada retrospectiva permite perceber a profundidade dos avanços representados pelas conquistas institucionais que redundaram na consolidação do Parlamento em geral e do seu papel estratégico no controle orçamentário público em particular, um olhar sobre as limitações atuais dos Poderes Legislativos e de suas possibilidades de intervenção nos processos orçamentários chamará, necessariamente, a atenção para a insuficiência das práticas. O descontentamento com o estado de coisas em termos de controle

parlamentar do gasto público é, contemporaneamente, um fato que se verifica a cada ocasião em que o tema vem à tona, seja nos meios midiáticos e da opinião pública, seja no meio político, seja no meio acadêmico.

O foco, no presente capítulo, é a compreensão do processo legislativo orçamentário (PLO) brasileiro, no interior do qual se podem compreender as relações entre Legislativo e Executivo no controle dos gastos públicos, no período em que o País se tornou independente. Assume-se o PLO como um fenômeno complexo, vinculado a uma diversidade de instituições, normas e fatores historicamente determinados, mas também lastreados por características dependentes de concepções internacionalmente consagradas.

Como será enfatizado um *processo* e não uma *sociedade*, opta-se por centrar a análise nas sucessivas normas constitucionais do País, uma vez que elas moldaram, e moldam, o comportamento dos atores políticos. Também foram os textos constitucionais as balizas da formação e da operacionalidade das diversas instituições que, direta ou indiretamente, se relacionam ao PLO.

No âmbito mais geral, o enfoque recairá sobre a evolução das instituições do PLO que viriam a resultar nas diversas configurações pelas quais os representantes participam desse processo decisório. No decorrer do percurso, as organizações públicas simples do século XIX se transformaram em um complexo Estado do século XXI, com tremendas mudanças em termos de demandas por políticas públicas.

## 1. A Constituição de 1824

Inspirada na Constituição francesa, outorgada pelo Rei Luís XVIII, em 1814, na fase da restauração pós-napoleônica, a primeira Car-

ta Magna brasileira estabeleceu uma Câmara dos Deputados temporária e um Senado vitalício. É preciso compreender o contexto de sua elaboração. Em sua coroação, D. Pedro I fez o seguinte juramento: “Juro defender a Constituição que está para ser feita, se for digna do Brasil e de mim” (MONTEIRO, 1990, p. 196, grifo nosso). Declaração muito sintomática e profética em relação à forma como o Executivo se comportaria em relação ao Legislativo no Brasil. Ainda no mesmo contexto, vale lembrar que o primeiro projeto de Constituição foi abortado. Entre os fatores que tornaram aquela Constituição natimorta talvez esteja o fato de que havia a previsão de fortalecimento do Legislativo, cabendo à Assembleia fixar anualmente o orçamento público, repartir os impostos diretos e autorizar a contratação de empréstimos. Na Constituição que veio a lume em 1824 (IMPERIO DO BRAZIL, 1824), mantiveram-se algumas dessas prerrogativas do Legislativo, mas enfeixadas pelo poder de veto suspensivo do Imperador, pelo seu poder de dissolver a Assembleia, além da criação da figura do Poder Moderador, com características próprias.

A Assembleia Geral Legislativa (deputados e senadores) só viria a se reunir, pela primeira vez, em 29 de abril de 1826. A primeira *lei orçamentária* foi aprovada em 14 de novembro de 1827, *verbis*:

LEI DE 14 DE NOVEMBRO DE 1827.

Orça a receita e fixa a despesa do Thesouro Publico na Côrte e Provincia do Rio de Janeiro.

Dom Pedro, por Graça de Deus, e unanime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brazil: Fazemos saber a todos os nossos subditos, que a Assembléa Geral decretou, e nós queremos a lei seguinte:

Art. 1º Fica sómente orçada a receita do Thesouro Publico na Côrte, e Provincia do Rio de Janeiro, para o anno futuro de 1828, a contar do 1º de Janeiro ao ultimo de Dezembro do mesmo anno, na somma de seis

mil oitocentos e oitenta contos de réis..... 6.880:000\$000 (IMPERIO DO BRAZIL, 1827, p. 99).

Apesar da preponderância do rei no processo decisório, consta que os parlamentares resistiram muito à aprovação. Na verdade, não havia um PLO, mas simples remessa da proposta de orçamento pelo Governo à Assembleia Geral Legislativa. O foco da crítica dos deputados recaiu justamente sobre o fato de que não existiam elementos para fiscalizar as contas ministeriais. Segundo Basile (1990, p. 217), “enquanto a Câmara acusava o governo de tentar excluí-la das discussões, de exagerar o montante da despesa prevista e de não especificar a mesma, realocando e utilizando arbitrariamente a receita disponível, o Executivo, por sua vez, acusava a Câmara de pretender bloquear a sua ação”.

226

Apesar do viés centralizador de poderes no Executivo, o texto constitucional de 1824 destaca-se por ter tido a capacidade de estabelecer distinções entre as competências de cada Poder, prever limitações entre as organizações públicas e privadas, além de garantir direitos e obrigações dos cidadãos. A Carta, além de suas previsões normativas, assegurou a presença de representantes ideologicamente de oposição à política governamental, com o intuito mesmo de que fossem suscitados debates quanto aos rumos da administração (NOGUEIRA, 1999).

O Imperador nomeava os presidentes provinciais e a gestão pública imperial era composta de instituições que centralizavam as funções político-administrativas. A manutenção da Família Imperial, prevista nos artigos 105 a 115 da Constituição, deveria ser feita pelo Tesouro Nacional, ao qual cabia pagar os dotes, alimentos, dotação e os ordenados dos mestres contratados pelo Imperador para a educação dos príncipes.

O texto constitucional previa a formação de um tribunal responsável pela administração dos recursos financeiros, que atuasse de forma integrada com as tesourarias das províncias (art. 170 da Constituição do Império):

Art. 170. A Receita e despesa da Fazenda Pública será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de “Tesouro Nacional”, onde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das Províncias do Império (IMPERIO DO BRAZIL, 1824).

Essa atuação correspondia à participação do governo monárquico no lado da obtenção de receitas. Pelo lado da despesa, cabia ao Ministério da Fazenda reunir as propostas enviadas pelos demais ministérios, e apresentá-las na Câmara dos Deputados (casa iniciadora). A Assembleia Geral Legislativa detinha a competência de fixar a cada ano as despesas públicas, e estabelecer a repartição das contribuições diretas (inc. X do art. 15 da Constituição do Império). Tais prerrogativas demonstram a existência e dão sinais de como se configurava a atuação dos corpos legislativos nacionais no processo de apreciação do orçamento público anual.

A Câmara dos Deputados participava no processo orçamentário basicamente na discussão sobre os gastos do Governo, pois era sua competência o exame das contas da administração pública do ano anterior (inc. I do art. 37 da Constituição do Império). Além disso, convém ressaltar que o orçamento público anual expressava um plano de despesas a realizar por cada Ministério, conforme mencionado no art. 172 da primeira Carta Magna:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesas do

Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (IMPERIO DO BRAZIL, 1824).

O PLO era simples. Com o recebimento da proposta pela Câmara dos Deputados, iniciava-se a discussão da matéria (inc. I do art. 37 da Constituição do Império). Uma possível rejeição da proposta significava reunir um grupo de sete deputados, os quais comunicavam ao Imperador, mediante súplicas, considerá-la inviável (art. 56 da Constituição do Império). Na ocorrência de emendas a um projeto de lei por uma das Câmaras, esse deveria ser enviado para a outra, destacando que com as emendas seria oportuno pedir ao Imperador a sanção do projeto (art. 58). Após a discussão, havendo a concordância integral de uma Casa com o projeto de lei enviado pela outra, a última Câmara a deliberar a matéria a transformava num Decreto, remetendo-o ao Imperador (art. 62). A vantagem da casa iniciadora deve-se ao fato de que, havendo emendas pela casa revisora, o projeto sempre tem que retornar para a iniciadora, que terá a palavra final no PLO.

Ao Imperador cabia a sanção dos decretos enviados pelas Câmaras da Assembleia Geral, mas, caso discordasse do projeto aprovado, na forma dos autógrafos apresentados, poderia negar-lhe a sanção (art. 66). Ocorrendo o consentimento do Imperador com o Decreto da Assembleia Geral, uma nova lei era promulgada.

Uma vez que o poder de veto do Imperador era ilimitado, fica evidente sua prevalência no PLO, pois podia rejeitar integralmente, sem consequências, a proposta. Percebe-se que as instituições do império relacionadas com o orçamento público federal continham arranjos marcados por expressiva assimetria de poder.

## 2.2. Aspectos orçamentários na Constituição de 1891

A primeira Constituição republicana (BRASIL, 1891a), elaborada com base em projeto da Comissão de Petrópolis<sup>31</sup> inspirou-se na Carta norte-americana. O regime político passou a ser republicano e presidencialista, as províncias converteram-se em estados e consagrou-se o princípio federalista. O Presidente da República foi estabelecido como Chefe de Estado e de Governo e deveria ser escolhido pelos cidadãos (art. 41<sup>32</sup>). A Assembleia Geral Legislativa foi transformada no Congresso Nacional (art. 2º).

A federalização não alterou significativamente a repartição de competências entre Estados e Municípios. Todavia, a transposição do modelo norte-americano (aos Estados é permitido tudo que o texto constitucional não proíba) era impraticável e a nova Carta deu vez a um período de abuso da intervenção federal e institucionalização da fraude eleitoral, com a vitória garantida das correntes políticas dominantes (coronelismo).

A deliberação sobre o orçamento público anual permaneceu com o Congresso Nacional (art. 34).

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

2º Autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e a fazer outras operações de crédito.

3º Legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento.

---

<sup>31</sup> Joaquim Saldanha Marinho, Américo Brasiliense de Almeida Mello, Antonio Luiz dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro.

<sup>32</sup> As menções a artigos no item 2.2 referem-se à Constituição de 1891.

4º Regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais (BRASIL, 1891a).

O PLO era iniciado a partir do recebimento da proposta legislativa orçamentária do Executivo, feita pelo Ministério da Fazenda, que detinha a competência privativa de consolidar as propostas setoriais elaboradas pelos demais ministérios (§ 2º do art. 2º da Lei nº 23, de 30/10/1891 (BRASIL, 1891b), que reorganizou os serviços da administração federal).

A Câmara dos Deputados continuou como Casa iniciadora. Os deputados federais podiam emendar o projeto, no prazo de cinco sessões seguintes à distribuição dos avulsos<sup>33</sup>. As emendas deveriam ser apresentadas perante a Mesa (§ 6º do art. 260 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1921)). Após sua votação, era encaminhada ao Senado Federal que, caso o emendasse, precisava devolvê-lo à Câmara (§ 3º do art. 37). Os senadores podiam apresentar emendas destinadas ao aumento ou diminuição de despesas se assim o fizessem nas respectivas rubricas do orçamento (art. 143 do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 1904, p. 40)). Sua aprovação pelo Congresso Nacional dependia de uma maioria qualificada de 213 dos presentes.

Caso fossem rejeitadas as emendas, também por dois terços, o projeto seria enviado, sem emendas, ao Poder Executivo, que detinha a competência de sancionar e promulgar a lei (*caput* do art. 37). A Presidência da República podia não sancionar um projeto de lei por considerá-lo inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação. Tal possibilidade consubstanciava-se como verdadeiro poder de veto.

---

<sup>33</sup> Os avulsos são exemplares de proposições, pareceres ou relatórios publicados oficialmente pelas Casas Legislativas, de caráter obrigatório e base para discussão em plenário ou em comissão.

Ressalte-se que o PLO no período era frouxamente regulado – não havia regramento específico – e cada Casa manifestava-se apenas quando o projeto tramitava por si. As matérias orçamentárias não estavam previstas na deliberação conjunta e o Regimento Comum do Congresso Nacional então vigente enumerava somente prerrogativas como abertura e encerramento das sessões legislativas, apuração da eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República e a posse desses (BRASIL, 1905, p. 111).

A Constituição de 1891 introduziu o crime de responsabilidade para os ocupantes de cargos no Poder Executivo e instituiu um Tribunal de Contas para “liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional” (SILVA NETO, 2003, p. 300). Foi o primeiro Tribunal de Contas brasileiro (art. 89).

Outra alteração relativa ao PLO sobreveio com a emenda constitucional de 1926, que trouxe a possibilidade de utilização da lei orçamentária em vigor, nos casos de não aprovação do projeto de lei orçamentária anual em discussão, até 15 de janeiro.

Art. 34. [...]

1º Orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorrogando o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor (BRASIL, 1926).

### **2.3. Aspectos orçamentários na Constituição de 1934**

A terceira Constituição nacional teve como principais influências as Cartas mexicana (1917), alemã (Weimar – 1919) e espanhola (1931). Foi a primeira a ir além das questões de organização limitativa do poder e buscava instituir no País uma democracia social. Também

rompeu, de modo inédito, com o bicameralismo, deixando as atividades legislativas sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado.

Destaque-se, ainda, que foi uma Carta elaborada em um momento de crise política aberta, sem que nenhum dos grupos políticos envolvidos lograsse alcançar hegemonia, o que permitiu à burocracia estatal a possibilidade de atuar com relativa margem de autonomia. O período também foi marcado por um extremo conservadorismo econômico, traduzido na excessiva preocupação com o equilíbrio orçamentário, diante de uma conjuntura internacional recessiva.

Em termos de orçamento, o Ministério da Fazenda manteve a função de agrupar as propostas orçamentárias parciais, elaboradas pelos demais ministérios, consolidando-as em uma peça única. O Poder Legislativo também manteve as suas competências (art. 39), cabendo à Câmara dos Deputados votar o projeto enviado pelo Executivo.

Art. 39. Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

1º) [...]

2º) votar anualmente o orçamento da receita e a despesa, e, no início de cada legislatura, a lei de fixação das Forças Armadas da União, a qual, nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República (BRASIL, 1934a).

A Carta de 1934 foi mais detalhista ao tratar do processo de elaboração do Orçamento. Introduziu os princípios da unidade e da exclusividade orçamentária, explicitou o poder de iniciativa, definiu o caráter das despesas, as prerrogativas para créditos adicionais, além de estabelecer a forma como deveria ser prorrogado o Orçamento. Outro ponto foi a introdução de dispositivos limitadores da atuação do Poder Legislativo sobre o Orçamento, com o intuito de evitar um crescimento descontrolado das contas públicas.

Art. 50 – O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º – O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.

§ 2º – O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.

§ 3º – A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição:

a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação de receita;

b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o *déficit*.

§ 4º – É vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados.

§ 5º – Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vintouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção (BRASIL, 1934a).

Os princípios da unidade e da exclusividade elucidam que a administração pública requeria uma atividade sistemática e especializada, pois as experiências eram de ações pouco criteriosas. Explicita-se, no texto constitucional, que a proposta orçamentária, que define as despesas e receitas, compõe-se de uma parte fixa ou vinculada e de outra variável, expressando a possibilidade de abertura de créditos suplementares, mas com a devida disciplina nas concessões dos próprios, já que competia ao Poder Legislativo. E, caso o orçamento não fosse aprovado até o dia 3 de novembro, a Lei orçamentária em vigor era prorrogada.

O PLO, por sua vez, foi mais procedimentalizado pelos artigos 155 a 167 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL,

1934b). Havia a previsão de um órgão colegiado, denominado Comissão de Orçamento, com a competência de emitir parecer sobre o projeto de lei orçamentária anual, bem como de a esse oferecer emendas.

As emendas podiam ser apresentadas pelos deputados federais em até cinco dias úteis após a distribuição dos avulsos (§ 1º, art. 159, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1934b)). Ressalte-se que a Comissão de Orçamento tinha prerrogativas amplas quanto a emendas: além de apresentá-las, podia propor substitutivos ao conjunto das emendas que tratavam de um mesmo assunto; e podiam dar parecer sobre as emendas oferecidas.

Portanto, a Constituição de 1934 destacou-se por trazer, de forma inédita, um conjunto de dispositivos sobre Orçamento Público e PLO que viriam a ser tendência nas Constituições futuras e que espelhavam a eficiência no campo da técnica e no âmbito jurídico.

#### **2.4. Aspectos orçamentários na Constituição de 1937**

A simpatia do governo Vargas pela ideologia fascista europeia e suas pretensões de permanecer no poder possivelmente contribuíram para o golpe de Estado de 1937, consolidando a estratégia política de centralizar meios, medidas e soluções preponderantemente no Poder Executivo. As pretensões de Vargas foram auxiliadas pelo contexto político-econômico da época, já que os propósitos das autoridades eram de submissão das instituições aos seus desígnios, em especial, os chefes de governo, que em vários países se mantiveram no cargo pela via ditatorial.

O Estado Novo prescindiu da representatividade democrática e a sua Constituição teve como modelo a polonesa. A Carta de 1937 (BRASIL, 1937) estabeleceu uma desproporcionalidade entre os poderes,

com o Legislativo impedido de contestar as decisões tomadas pelo Executivo. Este último detinha o poder de expedir decretos-leis sobre as matérias de competência da União, seja nos períodos de recesso parlamentar, seja com a dissolução da Câmara dos Deputados (art. 13<sup>34</sup>).

A centralização de prerrogativas aparecia também no PLO. A mera existência de dotações orçamentárias era condição suficiente para que o Presidente da República expedisse decretos-leis que definissem onde e como seriam alocados os recursos públicos, desprezada a participação dos membros do Poder Legislativo (art. 14).

Art. 14 – O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas (BRASIL, 1937).

Ressalte-se que, mesmo em regime de exceção, a elaboração da peça orçamentária é uma questão complexa e demandante de um tratamento técnico. Na Carta de 1937, o orçamento era elaborado pelo Departamento Administrativo, que acumulava as funções de realizar os estudos das necessidades de despesas, organizar a proposta orçamentária anual e ainda fiscalizar a execução das despesas. A abrangência de sua atuação pode ser percebida no art. 67:

Art 67 – Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orça-

---

<sup>34</sup> Referências a artigos no item 2.4 são da Constituição de 1937.

mentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária (BRASIL, 1937).

A Câmara dos Deputados, na apreciação orçamentária, votava apenas os valores globais e os deputados não tinham a prerrogativa de emendar a proposta. O Conselho Federal – a outra casa do Poder Legislativo, composta de dez membros indicados pelo Presidente e mais um membro de cada estado – podia apresentar emendas. Se assim o fizesse, caberia à Câmara dos Deputados deliberar sobre essas. Os artigos 71 e 72 (Carta de 1937) registram o PLO:

Art. 71. – A Câmara dos Deputados dispõe do prazo de quarenta e cinco dias para votar o orçamento, a partir do dia em que receber a proposta do Governo; o Conselho Federal, para o mesmo fim, do prazo de vinte e cinco dias, a contar da expiração do concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal será de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal.

Art. 72. – O Presidente da República publicará o orçamento:

a) no texto que lhe for enviado pela Câmara dos Deputados, se ambas as Câmaras guardarem nas suas deliberações os prazos acima afixados;

b) no texto votado pela Câmara dos Deputados se o Conselho Federal, no prazo prescrito, não deliberar sobre o mesmo;

c) no texto votado pelo Conselho Federal, se a Câmara dos Deputados houver excedido os prazos que lhe são fixados para a votação da proposta do Governo ou das emendas do Conselho Federal;

d) no texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento (BRASIL, 1937).

Percebe-se que a possibilidade de alteração do orçamento anual foi reduzida, o que consiste também na supressão da manifestação democrática quanto à escolha das necessidades coletivas a serem atendidas. A possibilidade de aprovação unilateral por decurso de prazo (art. 72, “d”) escancara a grande assimetria entre os poderes.

## **2.5. Aspectos orçamentários na Constituição de 1946**

A retomada da democracia no Brasil, no contexto do término da Segunda Guerra Mundial, foi marcada pela elaboração de uma nova constituição, que reafirmava o emprego das instituições representativas no atendimento das demandas sociais. Havia alguma resistência em utilizar os anteprojetos constitucionais anteriores; por isso, tentou-se elaborar um texto baseado no princípio filosófico kantiano, considerando o Estado como um meio para o desenvolvimento do homem (BALEEIRO; SOBRINHO, 1999, p. 18).

Os constituintes objetivaram evitar os exageros cometidos pelo presidencialismo da Velha República e as lacunas que levaram ao regime ditatorial precedente. Enfatizaram as regras eleitorais, bem como a liberdade dos partidos políticos; a prática do sufrágio universal e direto; e o voto secreto, além de adotar o critério da representação proporcional dos partidos políticos, assegurada na forma da lei. Tais elementos, que pertencem à estrutura da democracia moderna, encontram-se na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 (BALEEIRO; SOBRINHO, 1999, p. 53).

O restabelecimento do equilíbrio entre os Poderes, algo constatável na definição das atribuições e competências de cada órgão, significa um processo de redefinição das esferas institucionais que podem existir na democracia representativa. Um exemplo dessa postura está no inciso XVI do art. 87, que trata das atribuições do Poder Executivo.

Art. 87 – Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XVI – enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento;

XVII – prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

XVIII – remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, dando conta da situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias (BRASIL, 1946).

Observa-se que tais competências expressam o compromisso do Chefe de Governo na elaboração da proposta orçamentária, além do dever de prestar contas ao Congresso Nacional sobre os gastos realizados no exercício anterior, bem como informar ao Poder Legislativo a situação do País. O Congresso Nacional reassumiu a competência de votar o orçamento e os tributos da União; dispor sobre dívida pública federal e os meios de solvê-la; autorizar a abertura de créditos de curso forçado e ainda julgar as contas do Presidente da República (arts. 65 e 66).

No tocante ao PLO, na seção VI, entre os artigos 73 e 77 da Lei Maior, são repetidos os princípios da unidade e da exclusividade; é mencionada a autorização para abertura de créditos suplementares; ressalta-se o caráter de despesas fixas e variáveis; presta-se atenção ao mecanismo de prorrogação da lei orçamentária, quando não for enviada a proposta para sanção até o dia 30 de novembro; são registradas as competências do Tribunal de Contas<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> A fiscalização dos atos executados pelos poderes a cargo do Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Congresso Nacional, nos termos do art. 22 da Constituição de 1946, a qual também especifica as competências do próprio no art. 77, incluindo emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

A proposta de orçamento deveria ser encaminhada pelo Poder Executivo até o segundo mês da sessão legislativa (art. 87, XVI). Caso assim não o fizesse, a Câmara dos Deputados, mediante a Comissão de Finanças formularia, em trinta dias, o projeto de orçamento, conforme o parágrafo único do art. 87 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), de 1947. Perante essa Comissão, os deputados federais poderiam apresentar emendas no prazo de dez dias úteis, após a publicação (§ 2º, art. 88 do RICD/1947). Ressalta-se que o presidente da Comissão de Finanças poderia designar livremente um dos membros deste colegiado para ser o relator-geral do orçamento federal (§ 20 do art. 90 do RICD (BRASIL, 1947)).

A aprovação da Resolução nº 582, de 1955 (BRASIL, 1955a), que reorganiza o regimento interno da Câmara dos Deputados, promoveu uma alteração nas instituições orçamentárias, criando a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, à qual competia opinar sobre a prestação de contas do Presidente da República; atos do Tribunal de Contas e especialmente sobre a proposta do orçamento remetida pelo Presidente da República, organizando, na falta dela, o Projeto de Lei orçamentária à base da anterior (BRASIL, 1956, p. 14). E, no Senado Federal, após a votação feita na Câmara dos Deputados, a proposição era recebida e enviada para a Comissão de Finanças do Senado, e na sessão em que houvesse a distribuição dos avulsos, o presidente da Mesa comunicava a abertura do prazo de emendas pelas próximas três sessões (art. 167 do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 1955b)).

## **2.6. Aspectos orçamentários na Constituição de 1967**

A ocorrência do golpe militar de 1964 deu origem à Constituição de 1967 (BRASIL, 1967). As instituições políticas foram novamente modificadas de forma a promover mais uma centralização do poder po-

lítico e da capacidade de decisão, em favor do Poder Executivo, bem como adotando medidas para reduzir as manifestações dos grupos de pressão, as quais pareciam estar associadas com interesses eleitorais (CAVALCANTI; BRITO; BALEEIRO, 1999, p. 37).

Vale ressaltar que, além da mudança constitucional, esse período registrou um conjunto de alterações legais voltadas para a superação de algumas contradições e entraves experimentados pelo País:

- a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que *estabuiu normas gerais de direito financeiro* para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal (BRASIL, 1964a);
- a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências (BRASIL, 1964b).

Esses marcos legais sinalizam o aparelhamento institucional do funcionamento do Estado e a criação de condições para o crédito da economia nacional.

Ressalte-se que havia a necessidade de aperfeiçoar as instituições governamentais, bem como melhorar a obtenção de receita e sistematizar os gastos, elencando, inclusive, que ao Poder Legislativo era dada a prerrogativa de dispor sobre mecanismos de planejamento público dentre outras atribuições, conforme o art. 46 da Constituição de 1967.

Art. 46 - Ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

[...]

II - o orçamento; a abertura e as operações de crédito; a dívida pública; as emissões de curso forçado;

III - planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais (BRASIL, 1967).

E, na Seção VI, que trata especificamente do orçamento, o texto da Lei Maior foi analítico ao enunciar os procedimentos, inclusive com indicações sobre o tipo de norma que disporia sobre o exercício financeiro e a elaboração dos orçamentos públicos. Destaca-se que o art. 65 define a abrangência do orçamento, separando-o entre corrente e de capital, assim como ressaltando que não seria objeto de deliberação as emendas que propusessem aumento de despesas. O texto constitucional incorporava, afinal, o relevante critério de não se criar gastos sem que haja especificado a fonte de recursos a custeá-los.

Art. 65 – O orçamento anual dividir-se-á em corrente e de capital e compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 1º Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.

§ 2º Observando, quanto ao projeto de lei orçamentária anual, o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo seguinte, os projetos de lei mencionados neste artigo somente receberão emendas nas comissões do Congresso Nacional, sendo final o pronunciamento das comissões, salvo se um terço dos membros da Câmara respectivas pedir ao seu Presidente a votação em plenário, que se fará sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas comissões (BRASIL, 1967).

Utilizando as possibilidades oferecidas pelo orçamento para desenvolver uma região, mediante o § 6º do art. 65, verifica-se que “o orçamento consignará dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País” (BRASIL, 1967). Com esse dispositivo, a lei orçamentária tem sido ampliada de

simples quadros de receitas e despesas para uma complexa instituição de promoção de tipos específicos de política pública.

A iniciativa da proposta orçamentária permaneceu com o Poder Executivo, mas o texto constitucional estabeleceu os procedimentos que os membros do Poder Legislativo precisavam acatar para apresentarem emendas ao projeto de lei orçamentária anual, com especial caráter conclusivo e final na Comissão mista, conforme o art. 66 da Constituição de 1967.

Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

§ 1º Organizar-se-á comissão mista de Senadores e Deputados para examinar o projeto de lei orçamentária e sobre ele imitir parecer.

§ 2º Somente na comissão mista poderão ser oferecidas emendas.

§ 3º O pronunciamento da comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados e mais um terço dos membros do Senado Federal requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na comissão (BRASIL, 1967).

As Comissões do Congresso Nacional passaram a ter um significativo poder, podendo emendar a proposta orçamentária, uma delegação que conferiu elevação da capacidade de manifestação dos colegiados especializados sobre matérias relativas aos gastos públicos. Esta decisão contribuiu, principalmente, para o aperfeiçoamento do PLO. A especialização decorrente da divisão de trabalho e do agrupamento de um conjunto de parlamentares, que conhecem as regras institucionais e as manejam em conformidade com os limites normativos existentes, gera um impacto positivo na participação do Parlamento.

O processo de apreciação da lei orçamentária anual, a exemplo do que ocorria com o processo legislativo ordinário quando o Presidente solicitava urgência, deveria ser concluído em até 45 dias em cada Casa legislativa, pois o não atendimento desta exigência do poder Executivo implicava que o projeto de lei estaria então aprovado, art. 54 da Constituição de 1967.

Art 54 – O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal.

§ 1º – Esgotados esses prazos, sem deliberação, serão os projetos considerados como aprovados (BRASIL, 1967).

Ou seja, como característico do período autoritário, o decurso de prazo foi usado em benefício do Poder Executivo. O texto outorgado em 1967 também aborda a fiscalização financeira e orçamentária de maneira detalhada, especialmente entre os artigos 71 e 73, inserindo o sistema de controle interno, uma instituição do Poder Executivo, com os seguintes objetivos:

Art. 72 – O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:

- I – criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;
- II – acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;
- III – avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos (BRASIL, 1967).

Percebe-se que, tecnicamente, o Estado brasileiro ganhou novos mecanismos de controle do orçamento público, mas havia um contexto de contenção das manifestações, algo que limitou o acesso dos grupos de pressão.

## 2.7. Aspectos orçamentários na Constituição de 1969

A sucessão de militares no comando do Poder Executivo, bem como a necessidade de um aparato normativo que os assegurasse na chefia do governo, dado que havia um regime de exceção legalmente constituído, contribuiu para a adoção de um conjunto de Emendas Constitucionais, a começar pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (BRASIL, 1969), a qual, por sua amplitude, é considerada uma Constituição à parte.

Percebe-se que a opção governamental por uma maior participação do Estado na produção de bens e serviços, mediante empresas estatais, consolidou o modelo de substituição de importações, embora suas diretrizes tenham fomentado o esgotamento do próprio, especificamente pelo caráter cerceador das liberdades e manifestações, além da consequente dívida pública gerada.

Destaca-se que as emendas constitucionais adotadas justificam o modelo de Estado centralizador e comprometido com a produção de bens, não priorizando os aspectos sociais. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, evidencia o caráter restritivo da liberdade de expressão, inclusive para os parlamentares, nos termos do item “c” do parágrafo único do art. 30.

Art. 30 [...]

c) não será autorizada a publicação de pronunciamentos que envolverem ofensas às Instituições Nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política ou social, de preconceito de raça, de religião ou de classe, configurarem crimes contra a honra ou contiverem incitamento à prática de crimes de qualquer natureza (BRASIL, 1969).

Na época, considerou-se que o Poder Executivo detinha a prerrogativa de emendar a Constituição de 1967, pois o Congresso Nacional estava de recesso, mediante o Ato Complementar nº 38, de 13 de de-

zembro de 1968 (BRASIL, 1968). Com isso, era facultado ao Poder Executivo legislar sobre todas as matérias.

As regras orçamentárias foram mantidas, nos termos do texto constitucional de 1967. E, após 25 emendas, em 27 de novembro de 1985 publicou-se a Emenda Constitucional nº 26 (BRASIL, 1985), que estabeleceu, em seu art. 1º, a data de 1º de fevereiro de 1987 para se constituir a Assembleia Nacional Constituinte, composta por membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de elaborar uma nova Constituição.

## **2.8. Aspectos orçamentários da Constituição de 1988**

A elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988), entre outros aspectos, aconteceu pela necessidade de liberdade de expressão combinada com as pretensões sociais pelo funcionamento das instituições democráticas. Também se desejava o fortalecimento dos partidos políticos e das associações representativas de grupos organizados.

O resultado da Assembleia Nacional Constituinte foi um texto analítico e destinado a estabelecer os freios e contrapesos dos Poderes da União, tentando assim equilibrar a participação das instituições governamentais, que deveriam obedecer às regras do estado democrático de direito, com o direito de livre manifestação cidadã. Nesse contexto, as dotações orçamentárias são necessárias para que instituições e indivíduos tenham condições de indicar suas pretensões de realização.

A iniciativa das propostas orçamentárias anuais permaneceu entre as matérias de competência privativa do Presidente da República, conforme o inciso XXIII do art. 84 da CRFB. Assim também se deu com

o dever de prestar contas ao Congresso Nacional, expresso no inciso XXIV. Entregue a proposta na Câmara dos Deputados, a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária compete ao Congresso Nacional, incluindo a apreciação sobre outras peças, que formam um conjunto de matérias relacionadas com o vigente arcabouço do orçamento público federal. Em especial com a inclusão do projeto de lei do Plano Plurianual (PPA), com previsão de duração de quatro anos, e o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que deve orientar os critérios a ser empregados para a deliberação do projeto de lei orçamentária anual, conforme os termos contidos no art. 48 da CRFB.

Os aspectos do projeto de lei orçamentária anual são abordados especificamente entre os artigos 165 e 169 da CRFB, pois essa proposta legislativa deve estar concatenada com o caráter de planejamento de médio prazo expresso na lei do Plano Plurianual, assim como observar as metas e prioridades que tendem a ser prescritas na lei de diretrizes orçamentárias. A observância de tais regras normativas significa que o projeto de lei tende a cumprir com os propósitos institucionais contidos na CRFB, segundo os quais as instituições públicas são as instâncias de realização das demandas sociais. E, todo e qualquer serviço público depende necessariamente de recursos, que são obtidos mediante critérios objetivos e institucionalmente formalizados, algo que se pode comprovar no § 5º do art. 165 da CRFB.

Art. 165 [...] § 5º – A lei orçamentária anual compreenderá:

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem

como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

A especificidade da deliberação do projeto de lei orçamentária anual envolve uma comissão mista permanente do Congresso Nacional, além do que o conteúdo constitucional é de cunho analítico, expressando um conjunto de princípios orçamentários; as regras sobre compatibilidades entre as propostas; a forma de apreciação pelo Congresso Nacional; bem como a necessidade de consultar o Regimento Comum na realização de reuniões que analisam matérias orçamentárias. Além disso, essa Comissão mista trata ainda das emendas às matérias orçamentárias, na forma dos parágrafos 1º e 2º do art. 166.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º – Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º – As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Os requisitos necessários para apresentação de emendas à proposta orçamentária anual estão enumerados no § 3º do art. 166. Há regras que delimitam a atuação dos membros dos Poderes, consistindo em

parâmetros norteadores para o comportamento dos atores políticos e para a delimitação da capacidade de alteração concedida às instituições pertencentes aos poderes da República.

Art. 166. [...]

§ 3º – As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (BRASIL, 1988).

Compreende-se que o texto constitucional vigente, no tocante às instituições orçamentárias, apresenta uma abrangência relativamente maior, especialmente por orientar a destinação de possíveis dotações às diversas áreas, em especial, a social. Verifica-se, portanto, que houve um detalhamento do processo de emendas, com ênfase na participação de atores institucionais.

## **2.9. Preponderância decisória no PLO: quadro comparativo**

Tendo em mente os aspectos do PLO identificados em cada arcabouço constitucional, o Quadro 1 sintetiza os principais marcos institucionais referentes ao processo de apreciação da peça orçamentária nos diversos regimes constitucionais nacionais.

**Quadro 1. Síntese da apreciação da proposta orçamentária anual pelo Poder Legislativo**

CF	INICIATIVA	PODER DE EMENDAS	DELIBERAÇÃO	SITUAÇÃO DEFAULT
1824	Ministério da Fazenda	Assembleia Geral: Câmara dos Deputados ou Senado	Fixar despesas e repartir contribuições, separadamente	Poder Moderador. Favorece Executivo.
1891	Ministério da Fazenda	Câmara dos Deputados e Senado – ao projeto	Sobre as receitas e despesas, separadamente.	Usava a lei orçamentária em vigor. Favorece Executivo.
1934	Ministério da Fazenda	Câmara dos Deputados e Senado – ao projeto	Sobre as receitas e despesas, separadamente. Vedado créditos ilimitados	Prorrogação automática, lei automática. Favorece Executivo.
1937	Departamento Administrativo	Conselho Federal	Câmara dos Deputados: apenas votar o orçamento	Vale a proposta do Executivo. Favorece Executivo.
1946	Presidente da República	Câmara dos Deputados e Senado	Votar o orçamento e demais matérias financeiras	Favorece Executivo.
1967	Presidente da República	Câmara dos Deputados e Senado: Comissões	Votar o orçamento de forma conjunta	Aprovação automática do projeto de Lei do Executivo.
1969	Presidente da República	Câmara dos Deputados e Senado: Comissões	Votar o orçamento de forma conjunta	Aprovação automática do projeto de Lei do Executivo.
1988	Presidente da República	Câmara dos Deputados e Senado: Comissões	Votar as leis orçamentárias de forma conjunta	Favorece Executivo.

Fonte: Elaboração própria, baseada nas Constituições brasileiras. Inspirado em Cheibub (2007).

A relevância do Quadro 1 é considerar quatro dimensões, afeitas às competências relativas ao PLO, o que transcende a tradicional e dicotômica análise em torno do poder de emendar o orçamento. Analisa-se a iniciativa, o poder de emendas, o poder decisório e os procedimentos em caso de não votação da lei orçamentária (situação *default*).

A análise combinada dessas quatro dimensões gera uma percepção, qualitativa, quanto ao favorecimento ou não do Poder Executivo em termos de competência decisória sobre o orçamento. No caso brasileiro, verifica-se que, em todos os regimes constitucionais, o arcabouço normativo favorece o Poder Executivo na definição última do orçamento nacional.

## Considerações finais

O aparato normativo relativo à deliberação dos projetos de lei orçamentária expressa um aperfeiçoamento institucional que permite inferir uma notável especialização no trato das questões legislativas orçamentárias. Esta condição, necessária para a consolidação da democracia representativa, não foi constatada em todas as experiências constitucionais, pois houve períodos em que o desequilíbrio de poder era algo meramente imposto por um grupo.

Verifica-se que as melhorias nas regras orçamentárias significam que algumas instituições foram aprimoradas, com especial destaque para o trabalho conjunto de representantes das duas casas do Poder Legislativo. Isso tem contribuído para redução do custo de transação nas negociações entre os atores políticos. Nota-se ainda que ao longo das experiências constitucionais houve a pretensão de detalhar os procedimentos relevantes para a formação de uma lei orçamentária que aproximasse do atendimento das demandas sociais.

O caso brasileiro confirma, historicamente, a dificuldade de materialização do controle parlamentar do gasto público e, em sua fase recente, revela algo mais: muito tardiamente as condições constitucionais, legais e institucionais se completam a ponto de se poder considerar o Brasil um país dotado do mínimo necessário para, pelo menos, se envolver efetivamente com os esforços para praticar a ges-

tão orçamentária tal como ela é preconizada na teoria da democracia representativa tradicional. Somente a partir da CRFB o Brasil pode ser considerado um país em condições legais e administrativas (simultaneamente consideradas) para uma prática orçamentária tecnicamente alicerçada e politicamente amparada em preceitos democráticos.

Quando, enfim, em 1964, se adotou uma lei tecnicamente avançada (a Lei nº 4.320/1964, ainda vigente), houve um retrocesso democrático, com o golpe militar, sendo a democracia resgatada somente em meados dos anos 1980. A combinação de condições políticas promissoras (democracia consolidada, mecanismos de *accountability* operantes) com condições técnicas adequadas (legislação, metodologias, estrutura governativa, competências profissionais, aparatos tecnológicos) para a condução das políticas orçamentária e fiscal se materializam, no Brasil, somente após a CRFB, com os reforços das Leis Complementares nºs 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e 131/2009 (Lei da Transparência Orçamentária) (BRASIL, 2000, 2009).

Persistem, contudo, desafios intrincados para que se possa falar em efetivo controle parlamentar do gasto público. Entre eles, desafios inerentes à própria natureza das relações de poder entre Executivo e Legislativo, desafios adicionais das crises que engendram as exigências de equilíbrio fiscal e desafios referentes à natureza do sistema e do regime políticos nacionais, como desdobramentos históricos com suas especificidades.

## Referências

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. 1946. Brasília: Senado Federal, 1999. (Coleção Constituições brasileiras, v. 5).

BASILE, Marcello. O Império brasileiro: panorama político. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). *História geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 188-301.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. Reorganiza os serviços da Administração Federal. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891b.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Regimento interno do Senado Federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/174420/000006292.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Manual do senador*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Manual do deputado*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1921.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional de 1926. Substituição de artigos e parágrafos da Constituição. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 7 set. 1926.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934b. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/14016>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 set. 1946.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. [Rio de Janeiro: Imprensa Nacional], 1947. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/14018>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Resolução nº 582, de 31 de janeiro de 1955. Reorganiza o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, 1º fev. 1955a.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Regimento interno*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1955b.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Manual do deputado: regimento interno da Câmara dos Deputados e Constituição da República*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/14036>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 mar. 1964a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 1964b.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 jan. 1967.

\_\_\_\_\_. Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968. Decreta o recesso do Congresso Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 dez. 1968.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 out. 1969.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 nov. 1985.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências... *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2009.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. 1967. Brasília: Senado Federal, 1999. (Coleção Constituições brasileiras, v. 6).

CHEIBUB, José Antonio. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

IMPERIO DO BRAZIL. Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824. *Collecções das Leis do Imperio do Brazil*, Rio de Janeiro, 1824.

\_\_\_\_\_. Lei – de 14 de novembro de 1827. Orça a receita e fixa a despeza do thesouro publico na Côrte e provincia do Rio de Janeiro. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil*, Rio de Janeiro, 1827.

MONTEIRO, Hamilton de Mattos. Da independência à vitória da ordem. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). *História geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 125-144.

NOGUEIRA, Octaciano. *1824*. Brasília: Senado Federal, 1999. (Coleção Constituições brasileiras, v. 1).

SILVA NETO, Casimiro Pedro da. *A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das Assembléias Nacionais Constituintes e do Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.





## 6. Controle socioestatal sobre o orçamento no Brasil, à luz da teoria democrática

Wagner de Melo Romão  
Carla Gandini Giani Martelli

## Introdução

A questão do controle sobre a gestão e a orçamentação pública está presente tanto na agenda de estudos em administração pública e economia, como em ciência política. Dos clássicos da filosofia política aos autores contemporâneos, ao tema do poder necessariamente se adiciona a perspectiva do controle. Montesquieu (1689-1755), por exemplo, no seu *Do Espírito das Leis*, dizia que era preciso que “o poder freasse o poder”, uma vez que a experiência mostrava que todo homem que tivesse poder seria tentado a dele abusar (MONTESQUIEU, 2000, p. 166). Também é clássica a afirmação de James Madison (1751-1836) na obra *O Federalista*,

Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos [...] Ao constituir-se um governo, integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens, a grande dificuldade está em que se deve primeiro habilitar o governante a controlar o governado e, depois,

obrigá-lo a controlar-se a si mesmo” (MADISON, 2001, p. 269, tradução nossa).

Com a consolidação das modernas democracias, não só se assistiu à crescente necessidade de o governante controlar o governado e de controlar-se a si mesmo, como de os governados controlarem seus representantes e governantes. Ou seja, a questão do controle tanto pode expressar as formas de controle do Estado sobre a sociedade, do Estado sobre ele mesmo, como da sociedade civil sobre o Estado, com maior ou menor intensidade em cada forma, a depender do contexto social, político e institucional de cada época.

A especificidade desse debate no campo da ciência política ocorre no âmbito da teoria democrática e, mais contemporaneamente, na interface entre uma relativamente nova tradição de autores que buscaram ir além dos limites da representação ou de uma democracia minimalista, à *la* Schumpeter (1942), em que a democracia é entendida como um método de escolha de elites para exercer a função de governo, e a participação dos cidadãos comuns no sistema político se dá apenas pelo voto em eleições periódicas.<sup>36</sup> No contexto do período de alta efervescência cultural e política que caracterizou o final dos anos 1960, sobretudo na Europa Ocidental e na América do Norte, os regimes democráticos baseados na eleição de elites reunidas em torno de partidos políticos passaram a ser alvo de críticas. De maneira geral, haveria nas democracias representativas considerável déficit de legitimidade, demasiada distância entre representantes e representados, escassez de mecanismos do que se convencionou chamar, tempo

---

<sup>36</sup> Para autores como Cohen e Arato (1992, p. 5), o modelo schumpeteriano é base de outras tradições em teoria democrática, no confronto com as teorias normativas da democracia: “the empirical theories of democracy (elite, pluralist, corporatist, and rational choice models) tend quite openly to reduce the normative meaning of the term to a set of minimums modeled on a conception of bargaining, competition, access, and accountability derived more from the market than from earlier models of citizenship”.

depois, de *accountability*: a democracia carecia de mais participação dos cidadãos nos assuntos governamentais. Essa crítica pode ser vista em autores como Pateman (1992), Macpherson (1977) e Barber (2003), tratados a seguir.

Essa crítica, entretanto, perdeu força no período seguinte, sobretudo em meio à “terceira onda de democratização” (HUNTINGTON, 1993). A década de 1980 foi o período de recolhimento das ditaduras militares na América do Sul e, no fim da década, caía a Cortina de Ferro no Leste Europeu. O centro do debate transferiu-se para a análise dos processos de transição para a democracia. Predominam, então, trabalhos comparativos e analíticos sobre os diversos processos de transição e a ideia de que, nas democracias nascentes ou ressurgidas, o que importava era que as instituições democráticas estivessem em funcionamento (eleições periódicas, parlamento relativamente autônomo, sistema de justiça independente do poder executivo etc.).

Porém, logo viria um novo momento de crítica aos limites da democracia representativa e suas instituições. Tendo como principal referência teórica os trabalhos de Jürgen Habermas, publicados nos anos 1970 e 1980, autores como Cohen, Bohman, Guttman e outros passaram a pautar a retomada do debate sobre o aperfeiçoamento dos regimes democráticos com base na ideia de esfera pública e com ênfase em processos racionais de deliberação para a qualificação do processo decisório.

De início, com trabalhos eminentemente teóricos, o debate sobre a democracia deliberativa logo avançou para estudos sobre experiências no “mundo real”. Conselhos, experiências de orçamento participativo, fóruns deliberativos de outras ordens: buscou-se – e ainda se busca – verificar a factibilidade empírica dos princípios da democracia deliberativa.

A experiência brasileira passou a ser modelar para essa literatura. Especialmente a partir dos anos 1990, no contexto do avanço do processo de redemocratização e de descentralização da administração pública no Brasil, forjou-se – e até nossos dias em constante aperfeiçoamento – um novo conjunto de instâncias de controle social da ação governamental que, somado à legislação e às instâncias internas de controle, conformam um arcabouço institucional que pretende limitar abusos no exercício do poder político.

No entanto, a problemática subjacente à produção de controle externo sobre os governantes está necessariamente relacionada à questão sobre quão realmente *externa* ela é. Colocadas teoricamente como uma alternativa aos limites da democracia representativa e suas instituições, pouco se evoluiu no sentido de identificar o quanto essas instâncias estão imunes aos efeitos do próprio ambiente político.

Neste capítulo pretende-se avançar essa discussão em dois sentidos. Em primeiro lugar, na próxima seção, abordamos como se constituiu, no âmbito da teoria democrática, uma reação à estreiteza de análises que consideravam a democracia nos limites da representação política. A insuficiência das eleições como elemento de controle sobre os governantes levou ao surgimento de novas abordagens sobre a democracia, as quais embasam teoricamente inovações no campo institucional. Trata-se de recuperar os fundamentos da relação entre o sistema político e a sociedade civil, indicando a insuficiência dos mecanismos minimalistas de controle calcados nos processos de eleição de representantes e seu desenvolvimento no sentido de ação societária mais incisiva, com vistas a estabelecer limites ao soberano. Essa discussão prepara o segundo eixo de análise que aqui desenvolvemos indicando como, no Brasil, é possível perceber que as inovações institucionais que incorporam o controle societal (da sociedade

civil) sobre os governantes, fortaleceram um incipiente conjunto de mecanismos de controle internos ao Estado sobre a gestão orçamentária, criados ainda no período ditatorial. Exporemos a evolução das iniciativas de controle social no Brasil, considerando ações no campo do orçamento público e da conformação de uma arquitetura da participação social no País, pela qual os mecanismos e agências institucionais de controle têm reforçada sua atuação. Nas considerações finais, apresentamos o modo como, no nosso entendimento, se configuram os principais desafios tanto da ação do Estado como da sociedade civil neste campo.

## **2. O controle sobre os governantes: representação, participação e democracia**

262

Os fundamentos dos dilemas relativos à capacidade do Estado em processar demandas de seu meio circundante (a sociedade) baseiam-se, em amplo sentido, na questão da representação. Considerando-se não ser possível a ação direta do conjunto dos cidadãos para a execução das decisões – algo reservado historicamente a experiências muito localizadas e temporárias – configura-se a necessidade da eleição de representantes e da formação de estruturas de administração e gestão que possam colocar tais decisões em prática. Adicionada a dimensão do monopólio da violência legítima, que reforça e acentua a centralização do fundo público, essas estruturas conformam o que podemos, com Weber (2005), denominar o Estado moderno.

Os processos de democratização do Estado necessariamente se relacionam à construção de mecanismos de decisão sobre o uso desse fundo público. No campo de estudos sobre a democracia verifica-se uma constante tensão na relação entre representantes e representados que, a partir dos anos 1960, teve seus limites postos com a ideia

de participação, em trabalhos de uma geração de autores norte-americanos tributários da tradição rousseauiana. Desenvolveu-se, a partir daí, todo um debate sobre a ampliação da participação da sociedade nos assuntos públicos, antes reservada apenas ao ato de eleger representantes. A seguir, retomaremos esse percurso na teoria democrática recente, de maneira a indicar qual é, atualmente, o estatuto dos controles democráticos sobre a ação do Estado.

Em trabalho seminal, Pitkin (1972, 2006) recuperou os elementos fundacionais do debate sobre a representação. Aqui nos importa menos a singular discussão etimológica sobre o termo, presente no texto da autora, e mais as duas questões conceituais propostas por Pitkin, acerca da polêmica sobre o mandato e a independência – que tem nos escritos de Burke (1949) seu primeiro protagonista – e sobre a relação entre representação e democracia.

A polêmica sobre o mandato e a independência diz respeito à importância da base sociopolítica do representante para seus posicionamentos, quando do estabelecimento da assembleia geral de um país, o Parlamento. O deputado eleito por Bristol para a Câmara dos Comuns, Edmund Burke, é o principal porta-voz do posicionamento daqueles que defendem que o representante, ao assumir seu mandato nas casas parlamentares gerais – de sua província ou de seu país – deve portar-se como representante de toda a nação. Em síntese, Burke (1949 apud PITKIN, 2006, p. 31) entende que

o Parlamento não é um congresso formado por embaixadores de interesses diferentes e hostis, que cada um deve sustentar como agente e advogado contra outros agentes e advogados. O Parlamento é uma assembleia deliberativa da nação, com um interesse, o interesse do todo – onde os preconceitos locais não devem servir de guia, mas sim o bem geral, que resulta do juízo geral do todo. É verdade que os senhores elegem um membro; mas ele, uma vez escolhido, não é um membro de Bristol, é um membro do Parlamento.

Da ideia de que a origem da representação não deve pautar a atuação do parlamentar, decorre que ele é brindado com uma espécie de conhecimento tradicional sobre os interesses gerais do país e a crença de que estes são ou serão benéficos para os cidadãos: “a virtude, o espírito e a essência da Câmara dos Comuns consiste em ser capaz de ser a clara imagem dos sentimentos da nação. [...] Ela não foi criada para ser um controle *sobre* o Povo [...], mas um controle *para* o Povo”. E isso pressupõe, segundo Burke (1949, p. 28 apud PITKIN, 2006, p. 32), que esses representantes “sejam eles mesmos controlados por seus eleitores”.

A maneira como evoluíram as reflexões sobre o controle variou pouco, em essência, desde os discursos de Burke até a constituição e afirmação das democracias liberais de partidos de massas, a partir do final do século XIX. Em suma, manteve-se apenas a relação social fundamental entre representantes e representados como elo necessário e suficiente: o ato de eleger um representante funciona como a *autorização* pela qual os eleitores cedem aos eleitos um mandato soberano, em prol do bem-estar de todos e de todo o País, supostamente acima dos interesses pessoais e das classes sociais ou regiões.

Schumpeter (1942) afirma que a função primordial do eleitorado é formar governos. Após as eleições livres – a competição eleitoral vista como um espelho da situação de livre mercado no capitalismo liberal – os representantes devem ser deixados à luz de sua própria racionalidade, imunes a pressões dos de baixo, que só desvirtuariam o método.

De acordo com o ponto de vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. [...] A democracia é o governo dos políticos (SCHUMPETER, 1942, p. 284-285).

Os herdeiros da perspectiva schumpeteriana, como Downs (1999) e, *grosso modo*, também Dahl (1989), também sustentam suas abordagens sobre a democracia limitados pelo princípio de que o controle dos cidadãos sobre seus representantes deve ocorrer dentro do próprio sistema representativo, ou seja, de que é unicamente por meio das eleições e da possibilidade do “castigo eleitoral” que os cidadãos podem controlar seus representantes. Contra essa tradição hegemônica na teoria democrática insurgem-se os trabalhos sobre democracia participativa originados no final dos anos 1960, nos Estados Unidos.

### **Os teóricos da democracia participativa**

Os trabalhos sobre a democracia participativa surgidos nos anos 1970 e 1980 tinham como endereço a chamada “democracia liberal” e, apesar de assumir contornos distintos para cada autor, pode-se dizer que se constituíram em um modelo teórico alternativo de democracia (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011). Aqui nos deteremos a analisar os trabalhos fundamentais de três autores: Carole Pateman, C. B. Macpherson e Benjamin Barber.

É bem conhecido o trabalho pioneiro de Pateman (1992), publicado nos EUA em 1970. A autora elabora uma leitura do que chama os “teóricos da democracia participativa”, Rousseau, Stuart Mill e G. D. H. Cole. O último, que produziu nos anos 1910 e 1920, é especialmente incluído, pois é fundamental para o argumento de Pateman sobre como a democracia deveria incorporar-se aos locais de trabalho no contexto de uma sociedade industrial. Ressaltam-se nesses autores a) a *dimensão educativa* da participação, pois o ato de participar levaria os homens a repesarem seus interesses individuais e elevar-se em busca do bem comum; b) a democracia participativa como algo que se aprende no *nível local* – elemento presente em Tocqueville e também em Stuart Mill. Tais componentes sugerem que a autora

não propõe necessariamente uma oposição entre os fundamentos da democracia representativa – apropriada aos níveis nacionais de participação política – e a democracia participativa, que mantinha seu caráter educativo relacionado aos poderes locais.

É esse o sentido também da visão de Pateman (1992), amparada no debate proposto por Cole, sobre a participação nos ambientes de trabalho no contexto da sociedade industrial, considerada uma prática educativa que prepararia os trabalhadores para o exercício da democracia na sociedade e no sistema político como um todo. A democratização das relações no ambiente de trabalho seria o melhor antídoto contra a massificação das classes populares, terreno fértil para todo tipo de autoritarismo.

Nota-se que, ao encaminhar sua argumentação para a análise das possibilidades de autogestão em ambientes industriais, Pateman (1992) distancia-se do debate mais próximo da teoria política sobre a democracia, assim como de um enfrentamento mais incisivo contra a teoria democrática “hegemônica”, advinda dos escritos de Schumpeter (1942). Ao mesmo tempo, o entendimento da autora sobre a complementaridade de eventuais institutos democráticos nas empresas ou nos níveis comunitários de organização sociopolítica com a democracia representativa, não gera elementos mais concretos sobre como isso se daria, ou se haveria algum conflito de legitimidades com as instituições democráticas existentes. *Participação e teoria democrática* não é uma obra que estrutura um diálogo com a questão da representação nas sociedades modernas, o que talvez seja compreensível em um trabalho pioneiro, cuja ênfase permanece na defesa da participação no nível local como elemento pedagógico aos cidadãos.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Das páginas finais de Pateman (1992, p. 146): “a existência de uma sociedade participativa significa que ele (o homem comum) estaria mais capacitado para in-

Ainda nos anos 1970, o cientista político canadense Macpherson (1977) estrutura uma de suas principais obras – *The life and times of liberal democracy* – pela identificação de quatro modelos de democracia:

- i. *protective democracy*, composta pelos autores utilitaristas Jeremy Bentham e James Mill, pelos quais se apresenta o princípio democrático da defesa dos governados perante os abusos autoritários dos governos;
- ii. *developmental democracy*, baseado sobretudo na obra de John Stuart Mill, pela qual a democracia assume a dimensão moral de ser benéfica ao auto-desenvolvimento individual, elemento também destacado pelos autores, como Pateman, que enfatizam o potencial educativo da participação;
- iii. *equilibrium democracy*, baseado na obra de Joseph Schumpeter e Robert Dahl, pelo qual se entende a democracia como um método de promoção do equilíbrio do sistema político e social, num ambiente quase totalmente desprovido de participação dos cidadãos comuns;
- iv. *participatory democracy*, modelo exploratório pelo qual Macpherson verifica as possibilidades de incremento de participação nas democracias liberal-representativas.

Detemo-nos aqui na apresentação das principais ideias do autor com relação à democracia participativa. Após considerar que mais participação é algo desejável nas democracias – ao contrário de outros autores, como os do terceiro modelo –, Macpherson (1977) indica como isso poderia ocorrer.

Em primeiro lugar, trata-se de salientar que o autor entende a participação como algo complementar ao sistema representativo, basicamente quanto à questão do tamanho das democracias modernas. Seria impossível não contar com algum sistema de representação em

---

tervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições de tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca”.

países de milhões de habitantes. É também digna de nota a importância que o autor atribui às novas tecnologias de comunicação, com as quais seria possível, de maneira rápida, fazer consultas a toda a população (esse elemento também aparecerá nos textos de Barber (2003), como veremos em seguida). O ato de participar, para Macpherson, ainda parece estar muito vinculado à mera coleta de opiniões dos cidadãos sobre os assuntos de seu interesse.

Em segundo lugar, cabe destacar o que o autor chama de “círculo vicioso da participação” e a saída que desenha para rompê-lo. Aponta dois pré-requisitos para a emergência da democracia participativa. O primeiro está relacionado à mudança de consciência das pessoas, que deveriam deixar de ser meros consumidores de produtos (inclusive produtos políticos) e passar a desenvolver seu senso de comunidade. O segundo pré-requisito diz respeito a uma grande redução da desigualdade social e econômica, que estaria diretamente relacionada ao próprio sistema político extremamente não participativo. Tal seria o círculo vicioso: não seria possível mais participação sem a diminuição da desigualdade e a mudança da consciência política da população; mas essas apenas seriam possíveis com mais democracia participativa.

Diante do impasse, Macpherson (1977) indica algumas possíveis brechas que poderiam levar ao rompimento do círculo vicioso: a primeira seria a mudança no padrão de consumo por conta dos efeitos imprevistos do crescimento econômico, como os custos ocasionados por todo tipo de poluição por ele provocado. Isso levaria a uma diminuição do consumo em respeito a um interesse público. A segunda seria o aparecimento de lutas no nível comunitário e nos locais de trabalho, por maior participação nos processos decisórios. Nesse caso, assim como Pateman (1992), o autor destaca a experiência da participação em contextos mais concretos e próximos como uma formação dos cidadãos para as decisões políticas em níveis mais avançados. E

a terceira brecha coloca-se com a debacle do Estado de bem-estar keynesiano, cuja crise estava em seu auge no momento de publicação do livro, que indicava os limites para a manutenção do capitalismo de consumo num quadro de ampliação das desigualdades sociais.

Considerando a possibilidade de que tais condições fossem satisfeitas, Macpherson (1977) volta-se à indicação sobre como a democracia participativa poderia tornar-se possível nas democracias representativas ocidentais. O modelo inicialmente apresentado é o da estrutura piramidal de conselhos, desde as bases até os níveis mais elevados, em que esses fossem constituídos por delegados eleitos de baixo para cima. Entretanto, ao apresentar esse sistema, o autor tem que haver-se com o fato de que ele era muito semelhante ao modelo praticado na União Soviética.

É interessante como a saída de Macpherson redundará numa relação completa com o sistema representativo baseado em partidos políticos. Para o autor, a principal diferença que tornaria o modelo participativo ocidental superior ao soviético é a existência de partidos políticos múltiplos e livres no primeiro, ao contrário do modelo de partido único da URSS. Considerada essa diferença, Macpherson (1977) aponta duas possibilidades de adequação à estrutura piramidal de conselhos: na primeira, apontada como a que provocaria mudanças mais difíceis, haveria uma transposição dos modelos políticos ocidentais – baseados nos sistemas parlamentaristas ou presidencialistas – ao modelo soviético. Na segunda, mais fácil de ser implantada, seriam os próprios partidos políticos que operariam em um sistema piramidal de participação, sem que isso ocasionasse mudanças no sistema representativo em vigor nas grandes democracias ocidentais. Embora o modelo de “partidos participativos” (MACPHERSON, 1977, p. 114) proposto pudesse ensejar muitos desdobramentos argumentativos, o autor

não avança para uma análise dos partidos políticos no Ocidente, na composição do modelo de “partidos participativos” ou mesmo na ponderação sobre as chances de mudança.

Barber (2003), com seu conceito de *strong democracy*, tinha como principal missão a recuperação dos princípios ético-morais da democracia estadunidense. Em contraposição à democracia frágil (*thin democracy*), individualista ao extremo, dominada pela exacerbação dos valores liberais nos Estados Unidos, Barber propunha uma democracia forte, pela qual deveria ser reabilitado o sentido comunitário e cívico prezado pelos fundadores da nação norte-americana.

No meio do caminho entre um tratado de filosofia moral e de teoria política, o livro de Barber se inicia com uma detalhada argumentação sobre as características da *thin democracy*, no que diz respeito aos seus fundamentos conceituais, epistemológicos, morais e psicológicos. Tratando esse superdimensionado liberalismo como uma patologia social, Barber (2003), desde as primeiras páginas do livro, aponta a incompatibilidade entre a democracia participativa e a democracia representativa. Esse “dualismo” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 105) pelo qual se pretende demolir os fundamentos do liberalismo – e, de resto, também da democracia representativa – leva, a princípio, a nenhuma possibilidade de relação com a teoria democrática hegemônica.

No entanto, no diálogo entre a proposta de democracia participativa com as estruturas institucionais da democracia representativa, Barber rejeita o jogo de soma zero. Embora seu “programa” seja relativamente extenso e composto por iniciativas variadas no sentido da “revitalização da cidadania”,<sup>38</sup> o autor entende que a melhor “escolha

<sup>38</sup> São as seguintes as propostas apresentadas por Barber (2003). Um sistema nacional de assembleias comunitárias à proporção de uma por cada cinco mil cidadãos, que poderia inicialmente ter apenas funções deliberativas, mas poderia eventual-

tática” (BARBER, 2003, p. 307) para que a *strong democracy* possa vir a concretizar-se não é a substituição de instituições, mas a busca por gradativamente “adicionar os ingredientes participativos à fórmula constitucional”. Ou seja, na prática, trata-se de considerar as propostas como *complementares* à democracia liberal-representativa, uma vez que qualquer proposta de mudança brusca no sistema político poderia ser minada antes de seu início: “above all, strong democracy needs to advance its program in a temperate spirit” (BARBER, 2003, p. 310).

Mesmo considerando a forte carga de militância política no livro, a mensagem final de Barber é preciosa – menos com relação a uma suposta estratégia para que a democracia participativa possa prevalecer sobre a democracia representativa, e mais no sentido analítico e explicativo de se levarem em consideração as pressões políticas advindas das instituições liberal-representativas quando são colocados em prática experimentos participativos. É certo que a literatura analisada nesse tópico permaneceu muito mais no terreno da teoria democrática e não avançou para o estudo das interações práticas entre um e outro campo da democracia. Isso certamente teria sido prematuro e talvez até impossível para a época. Mas essa questão estava posta ao menos no nível das interrogações sobre a viabilidade da democracia participativa num mundo político dominado pela representação. Essa preocupação está presente nos estudos de Macpherson (1977)

---

mente obter competência legislativa local; 2. Uma cooperativa de comunicações cívicas, para a utilização das novas tecnologias de telecomunicações em processos de debate e referendos; 3. Equalização da educação cívica a todos os cidadãos; 4. Experimentos em descriminalização e justiça informal pela realizada pela cidadania local; 5. Referendos; 6. Voto eletrônico experimental; 7. Eleições locais por sorteio; 8. Experimentos de vales para que o cidadão possa escolher seus próprios serviços públicos, como escolas, projetos habitacionais, sistemas de transporte; 9. Serviço social e militar que possa envolver todos os cidadãos; 10. Promoção do engajamento da população em programas voluntários locais de ação coletiva; 11. Promoção de experimentos democráticos nos locais de trabalho; 12. Renovação arquitetônica de espaços públicos comunitários.

e Barber (2003), e mesmo em Pateman (1992), se considerarmos a especificidade da democratização dos ambientes de trabalho. Como se verá mais a frente, isso parece ter se ausentado no âmbito da teoria da democracia deliberativa.

### **Teoria democrática na transição para a democracia: mudanças institucionais**

Desde o final dos anos 1970, entretanto, a democracia como forma e procedimento de governo foi-se ampliando pelo globo. Primeiro na Espanha e em Portugal, depois na América Latina, em alguns países africanos, em seguida no Leste Europeu, cada vez mais países passavam a abraçar a democracia representativa como forma de governo. De certo modo, portanto, as alternativas que pugnavam pela crítica à democracia liberal ou representativa, no paradigma que ia se construindo desde os anos 1960 sob o signo da participação, passam a ter seu pressuposto analítico fragilizado ou, pelo menos, perderam centralidade nos debates teóricos sobre a democracia, uma vez que não se trata mais de tematizar a tibieza da democracia liberal, mas seu triunfo sobre as formas autoritárias e, sobretudo, sobre o “socialismo real”.

A questão dominante passou a ser sobre como se daria a passagem dos regimes autoritários para os regimes democráticos. Os chamados teóricos da transição para a democracia (O'DONNELL; SCHMITTER; WHITEHEAD, 1986; PRZEWORSKI, 1991; LINZ; STEPAN, 1996) dominavam a cena ao propor análises comparativas dos vários processos em curso pelo mundo afora. De maneira geral, a concepção de democracia nesses trabalhos é muito próxima da perspectiva procedimental inaugurada por Schumpeter (1942). Ou seja, caracteriza-se o ressurgimento dos regimes democráticos a partir do funcionamento de determinadas instituições, como eleições periódicas,

partidos políticos livres, existência de um parlamento e de um sistema de justiça autônomo com relação ao poder executivo, liberdade de imprensa e outros elementos.

Perdem espaço perspectivas de incorporação dos cidadãos na institucionalidade democrática, a não ser pela mediação dos partidos políticos. Seu foco de análise sobre as instituições políticas, portanto, reforça a necessidade de criação de instâncias de controle interno ao Estado, harmonia entre os Poderes, de maneira a restringir a manutenção de estruturas autocráticas de poder.

Essa visão fortemente calcada no bom funcionamento das instituições como fundamento para os regimes democráticos terá como elemento em parte adicional, mas em parte oposto, outra linha de análise, baseada no potencial democratizante da sociedade civil nos processos de transição (COHEN; ARATO, 1992). Essa linha apontará que os processos de transição foram fortemente influenciados, na Europa Oriental e na América Latina, por uma ampla renovação no seio da sociedade civil e de sua relação com os Estados autoritários (AVRITZER, 2002), e se reforçará pela intensa divulgação das teses habermasianas sobre a esfera pública.

Da tensão entre as estruturas sistêmicas e o mundo da vida (HABERMAS, 1984) conceitua-se o surgimento de uma esfera autônoma, de dimensão societária, pela qual se identifica a produção de ambientes democráticos. Segundo autores como Avritzer (1996), os movimentos sociais apareceriam como representantes das “formas de comunicação e de interação”, próprias do mundo da vida, no embate com as estruturas sistêmicas. Essa visão implicaria o restabelecimento de um “significado normativo à democracia”, pois os processos de democratização seriam fruto da demarcação da especificidade do mundo da vida frente ao avanço das estruturas econômicas e ad-

ministrativas (essas últimas burocráticas, próprias da lógica estratégica do poder, relativa ao Estado), o que originaria a uma “esfera de autonomia social”.

Dessa maneira, à linha argumentativa de base institucionalista formulada pelos teóricos da transição será contraposta a leitura advinda da teoria habermasiana pela qual ganha centralidade a constituição de esferas públicas democráticas nos processos de passagem do autoritarismo para a democracia. Essas esferas públicas são constituídas pela ação da sociedade civil e, por essa literatura, a sociedade civil torna-se a principal protagonista nos processos de transição democrática.

No Brasil, a criação de estruturas de controle social sobre os governos de maneira geral, e sobre a gestão orçamentária em particular, será lida com base nessa visão. A democratização, desse modo, ocorre com a incorporação de práticas societárias de produção de decisões no interior do Estado. À perspectiva de um controle social sobre os representantes incorpora-se a dimensão da ação comunicativa habermasiana para a tomada de decisões que importem para o conjunto da sociedade e que visem a reparar injustiças.

### **Esfera pública e democracia deliberativa**

Assim, o debate sobre as insuficiências dos regimes democráticos representativos e a construção de alternativas teóricas e práticas a essa visão restritiva de democracia toma novo impulso com a introdução dos estudos sobre a democracia deliberativa, desenvolvidos, sobretudo, com base na influência dos trabalhos de Habermas.<sup>39</sup> Segundo Marques (2009, p. 12), as ligações entre Habermas e a teoria democrática se verificam uma vez que o autor busca

---

<sup>39</sup> E também de John Rawls, cujos trabalhos não serão tratados aqui.

estabelecer princípios formais de interação que possam assegurar a legitimidade das normas e de garantir alternativas capazes de regular os tipos de conflito que surgem nas sociedades pluralistas, marcadas, sobretudo, pela tensão e pelo embate entre múltiplas e diferentes demandas, necessidades e identidades.

De fato, um dos fatores principais da crise da democracia representativa é a questão da legitimidade. A ausência de legitimidade se dá pela relativa autonomização do sistema político sobre a vontade popular, dada pela distância entre os representantes e os representados e pela ausência de mecanismos de controle social sobre o sistema político. A tal problema os teóricos da democracia deliberativa buscam estabelecer parâmetros procedimentais aos processos decisórios, como a preservação da forma argumentativa, a racionalidade livre de constrangimentos externos ao ambiente deliberativo, igualdade de oportunidades e a busca por decisões consensuais (COHEN, 2009).

O que nos interessa aqui é destacar a conexão entre esse ramo da teoria sobre a democracia deliberativa e a necessidade de apontar a existência “real” de instituições políticas que possam apresentar os procedimentos e mecanismos próprios do que seriam, segundo a teoria, os princípios de legitimidade democrática baseados na racionalidade argumentativa e na igualdade de condições dos interlocutores. Trata-se, nesse sentido, de propor ou de verificar a existência de uma institucionalidade alternativa àquela própria dos padrões da democracia representativa, à luz da teoria da democracia deliberativa.

Embora no que se refira à vertente procedimentalista pura<sup>40</sup> não pareça haver a necessidade de se configurar uma categoria específica daqueles que participarão dos ambientes deliberativos, no debate

---

<sup>40</sup> Ver em Bohman (2009) uma distinção apropriada entre os procedimentalistas puros e os substantivistas.

específico sobre a viabilidade prática da deliberação pública há uma incorporação do paradigma da “sociedade civil” aos esquemas de análise, o qual se constrói com base em autores que se opõem à visão de Habermas, uma vez que o autor indicava limites ao papel que teria a sociedade civil nos processos de democratização no que se refere ao seu relacionamento direto com o Estado, enquanto autores como Cohen (2009) e Bohman (2009) trabalham com a perspectiva da criação de novas instituições que possam provocar a interação direta do Estado com as esferas públicas promovidas pela sociedade civil.

Habermas mantém separados os mecanismos de “formação de vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra-institucionais” (FARIA, 2000, p. 50). A amplitude da legitimidade democrática de um sistema político se daria pela capacidade de recepção, pelos espaços institucionais próprios da democracia representativa, dos influxos advindos da esfera pública societária, em seus espaços extra-institucionais.

Segundo Avritzer e Costa (2004, p. 710), autores críticos a Habermas nesse aspecto, entendem que

Habermas insiste na necessidade de autolimitação da influência dos atores da sociedade civil, sob dois aspectos fundamentais. O primeiro diz respeito à complexidade, qual seja, para que possam funcionar como catalisadoras dos processos espontâneos de formação da opinião, as organizações da sociedade civil não podem transformar-se em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos. De outra forma, o ganho de complexidade poderia significar a rendição aos imperativos organizacionais e o conseqüente distanciamento da base. A segunda autolimitação diz respeito diretamente à questão do poder. Para Habermas, os atores da sociedade civil não podem exercer poder administrativo, isto é, a influência destes sobre a política se faz através das mensagens que, percorrendo os mecanismos institucio-

nalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios. Dessa forma, procura-se afastar a ideia de que a sociedade civil possa assumir funções que cabem ao Estado.

No entanto, muito embora a visão de Habermas seja considerada quase um alerta para os analistas acerca dos problemas conceituais e práticos da existência de estruturas deliberativas ancoradas na sociedade civil e conectadas diretamente ao Estado, o fato é que os anos 1990 e 2000 viram surgir inúmeras experiências de participação política direta e a constituição de espaços de deliberação alternativos às instituições formais de representação política, como são exemplos as *instituições participativas* (IPs) no Brasil. A literatura, então, caminha para a análise desses espaços, em geral balizada pelos parâmetros procedimentais estabelecidos no debate sobre a democracia deliberativa, outras vezes referenciada apenas pelo espírito dos trabalhos anteriores sobre a democracia participativa.

O início da década de 2000 verá o surgimento de um conjunto de trabalhos, entre os quais identificamos a coletânea organizada por Fung e Wright (2003)<sup>41</sup>, que, apesar de enfoques diferenciados, se propõem a analisar experiências concretas de participação, alternativas às instituições da democracia representativa.

277

### **A democracia deliberativa e participativa no mundo “real”**

Os encontros entre os paradigmas da democracia participativa e da democracia deliberativa passam a ser mais frequentes quando os trabalhos de análise saem do terreno teórico e passam para o terreno empírico. Embora a embocadura teórica seja específica, esses trabalhos buscam estabelecer a mediação entre a teoria e a “realidade”.

---

<sup>41</sup> Ver também Santos (2005), Avritzer e Navarro (2003), Coelho e Nobre (2004) e Cornwall e Coelho (2009).

A busca que efetuaremos a seguir é identificar de que modo três desses trabalhos, inspirados pelo objetivo de perceber a factibilidade empírica dos princípios da democracia deliberativa/participativa, irão problematizar sua relação com a democracia representativa.

Sob o mote de “aprofundar a democracia” (*deepening democracy*), Fung e Wright (2003) trazem à análise “casos” de inovações institucionais em *empowered participatory governance*. Os autores, logo na introdução do livro, indicam que: “we also hope that injecting empirically centered examination into current debates about deliberative democracy will paradoxically expand the imaginative horizons of that discussion at the same time that it injects a bit of realism” (FUNG; WRIGHT, 2003, p. 5). As experiências comentadas em ambos os livros – com destaque especial para o Orçamento Participativo de Porto Alegre e os *panchayats* de Kerala, Índia – foram vistas como a possibilidade de existência “real” do que a teoria da democracia participativa e deliberativa buscava como alternativa à democracia representativa. A esquerda – é o que defendem Fung e Wright – em um contexto de perda da vitalidade democrática da democracia, deveria buscar desenvolver novas instituições para que seus valores essenciais – justiça social igualitária, liberdade individual combinada com controle popular sobre as decisões coletivas, comunidade e solidariedade e a capacidade de fornecer meios pelos quais os indivíduos possam realizar seus potenciais. O livro busca apontar respostas empíricas para esse desafio (FUNG; WRIGHT, 2003, p. 4).<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> As experiências analisadas são as seguintes: 1. Conselhos de vizinhos sobre políticas específicas em Chicago, EUA; 2. Planejamento de conservação de habitats de espécies ameaçadas nos EUA; 3. Orçamento Participativo de Porto Alegre, Brasil; 4. Descentralização democrática (os *panchayats*) em West Bengal e Kerala, Índia.

As experiências empíricas analisadas pelos autores, sob o signo da chamada *Empowered Participatory Governance* (EPG), teriam como princípios:

- 1) orientação prática: os problemas a serem tratados são concretos, dizem respeito a saúde pública, pavimentação de ruas, orçamento público. Esse foco na prática criaria situações pelas quais atores acostumados a competir entre si por poder ou recursos poderiam começar a cooperar e construir relações mais próximas;
- 2) participação de baixo para cima (*bottom-up*): as experiências têm a característica de estabelecer novos canais de ação para aqueles mais afetados pelos problemas sociais, dispensando ou diminuindo a importância da mediação de partidos políticos e burocratas;
- 3) geração de soluções deliberativas: o processo decisório envolve a livre argumentação, a consideração dos pontos de vista dos cidadãos envolvidos e a consideração conjunta de uma solução que seja benéfica para todos, ou próxima disso.

Para nosso intento neste capítulo, salientamos que essa leitura sobre experimentos participativos invariavelmente desconsidera o fato de que estes permanecem sob influência das mesmas disputas – com seus vícios, instituições próprias e lógica competitiva – próprias da democracia representativa. O trecho a seguir é bastante esclarecedor:

Whereas parties, social movements organizations, and interest groups often set their goals through internal deliberative process and then fight for corporate or political power to implement these goals, these experiments reconstitute decision processes within state institutions. When this reorganization is successful, participants have the luxury of taking some exercise of authority for granted; they need not spend the bulk of their energy fighting for power (or against it) (FUNG; WRIGHT, 2003, p. 22).<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> “Partidos, movimentos sociais e grupos de interesse frequentemente definem seus objetivos por meio de um processo deliberativo interno e então lutam por poder político ou corporativo para implementar esses objetivos. Esses experimentos reconstituem esse processo decisório dentro das instituições estatais. Quando essa reorganização é bem-sucedida, os participantes têm o luxo de ter algum exercício

O que transparece no estudo é que os dois espaços de ação política em questão – o espaço tradicional em que os partidos, movimentos e grupos de interesse atuam externamente ao Estado de maneira a provocá-lo a executar ações em seu benefício; e o novo espaço de *empowered participatory governance*, restrito aos seus cidadãos participantes – mantêm-se virtualmente separados, desconectados. Essa visão que separa as instituições de poder próprias da já instalada democracia representativa (partidos políticos, grupos de interesse, governos, processos eleitorais etc.) condiciona o discurso sobre a racionalidade desses espaços, por sua vez elemento fundamental para sua caracterização como espaços deliberativos em que o que vale é o poder de argumentação e a igualdade de oportunidades de fala e de escuta, que lhes confere a necessidade de sua existência e a sua efetividade como mecanismo de controle social sobre a política institucional.

280

Demonstramos nesta seção que nos últimos cinquenta anos a teoria democrática avançou para além de ser uma teoria da representação. Os questionamentos e indicações elaboradas por autores como Pateman (1992), Macpherson (1977) e Barber (2003) sustentaram teoricamente a necessidade do desenvolvimento de alternativas de controle externo dos governantes, suplementares às eleições periódicas. Já em período mais recente, os teóricos da democracia deliberativa apostaram que a criação de novas instituições paralelas àquelas tradicionais do sistema político deveriam promover o aprofundamento da democracia e salvá-la de seus defeitos e limites. Veremos, na próxima seção, como se desenvolveram as iniciativas de controle externo no período recente no Brasil, em paralelo ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno sobre o orçamento.

---

de autoridade garantido; eles não precisam despende sua energia lutando pelo poder (ou contra ele)” (Tradução nossa).

### 3. Evolução das iniciativas de controle social do orçamento no Brasil e o papel da participação institucional

#### As mudanças no controle estatal e socioestatal ao orçamento

Considerando o foco no debate sobre o orçamento público no Brasil, pretendemos destacar como as iniciativas de controle estatais transistaram, no período de redemocratização até os dias atuais, para formas de controle socioestatais – da sociedade civil sobre o Estado. Pretendemos inicialmente pôr em foco os elementos da orçamentação pública *strictu sensu*, passando em seguida a analisar formas menos específicas de controle social.

Ao processo de consolidação dos regimes democráticos, soma-se um movimento de multiplicação de inovações institucionais orientadas para o controle democrático do orçamento público, o qual pode assumir duas formas: controle estatal e controle socioestatal.<sup>44</sup>

O controle estatal é exercido pelos órgãos fiscalizadores, cabendo essencialmente ao Congresso Nacional<sup>45</sup> a responsabilidade pelo controle, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno. Na esfera federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a quem compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção. Outros órgãos públicos também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção como o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos

---

<sup>44</sup> A Controladoria-Geral da União (CGU) faz essa distinção, como mostra a *Coleção Olho Vivo – Controle Social e Cidadania* (BRASIL, 2012).

<sup>45</sup> Ver artigos 70, 71 e 74 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988).

Estaduais, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, apenas para citar os órgãos mais evidentes (BRASIL, 2012).

Esses órgãos ganham maior ou menor relevância a depender do contexto social e político que define as leis a serem por eles seguidas. No Brasil, destacam-se quatro importantes momentos que marcaram as condições institucionais para a sua gestão orçamentária. O primeiro ocorreu em 1964, com a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que organizou o sistema e o processo orçamentários, disciplinou a contabilidade pública e obrigou os governos federal, estaduais e municipais de maior porte à adoção da nova metodologia orçamentária, então apoiada e fomentada pela Organização das Nações Unidas – o *orçamento-programa* –, que fora adotado no contexto das economias europeias em recuperação no pós-guerra e, anos depois, pelas economias latino-americanas no auge do nacional-desenvolvimentismo com amplo apoio estatal (PIRES, 2018).

O segundo momento, já nos anos 1986/1987, foi marcado pela implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) que criou novas condições operacionais para a orçamentação e para a gestão financeira com avanços no armazenamento, processamento, disseminação e transparência, além da rapidez das informações orçamentárias e financeiras, integrando-as e tornando-as mais significativas do ponto de vista gerencial. O terceiro momento veio em 1988, com a nova Constituição<sup>46</sup> que estruturou o Orçamento Público a partir de três leis básicas: a que institui o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (PIRES, 2018).

---

<sup>46</sup> Ver artigos 165 a 169 da CRFB (BRASIL, 1988).

O PPA é destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Para um período de quatro anos, esse plano define as ações e as metas da administração pública para as despesas de capital e para os programas de duração continuada. O PPA estipula diretrizes para as outras duas leis orçamentárias, a LDO e a LOA. A LDO é uma lei anual pela qual o governo estabelece metas e prioridades da administração pública, com base nas ações previstas no PPA. Nessa lei estão contidos os programas e as ações que o governo deverá realizar no ano seguinte, assim como suas respectivas metas fiscais e financeiras. Porém, todas as ações dos governos nos níveis federal, estadual e municipal são disciplinadas pela LOA. O projeto da LOA é elaborado pelo Executivo e sempre de acordo com o que já foi estabelecido na LDO e no PPA. É essa Lei que autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter serviços públicos, realizar investimentos etc. A LOA deve ter o formato de *orçamento-programa* porque baseada em diversos programas de trabalho que serão executados por diversas Unidades Orçamentárias com base na metodologia do orçamento por programas<sup>47</sup>.

Além dessas inovações garantidas pela Carta de 1988, o quarto momento que merece destaque na construção da gestão orçamentária e financeira do Brasil vem com a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), que surgiu no contexto do “enxugamento” das funções de Estado, iniciado em meados da década de 1990. Essa lei concentrou-se no processo orçamentário, procurando discipliná-lo, e na gestão financeira, de modo a reduzir e evitar desequilíbrios, com vistas à solução dos problemas fiscais e de endividamento elevado e persistente; para isso, estabeleceu conceitos, limites e procedimentos alinhados com a

---

<sup>47</sup> Conferir <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)> e <[www.orcamentofederal.gov.br](http://www.orcamentofederal.gov.br)>. Acesso em 1º set. 2018.

tendência internacional de adoção de metas fiscais (PIRES, 2018). A experiência acumulada na orçamentação pública somada a uma nova concepção de Estado, fruto do chamado processo de *reforma do Estado* (BRESSER-PEREIRA, 1998; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005), ensejaram a introdução de mudanças estruturais na forma de pensar o planejamento e a orçamentação, levando ao movimento de *reforma gerencial do orçamento* (RGO), que abrangeu tanto aspectos relacionados à austeridade fiscal quanto à lógica de planejamento e programação orçamentária (BARCELOS; CALMON, 2014, p. 178-179).

O que nos importa aqui é destacar que o País tem buscado melhorias tanto dos mecanismos de controle institucional (como demonstra o PPA 2000-2003)<sup>48</sup> como de novas formas de controle social, mas isso *pari passu* aos contextos político-institucionais que modificam as peças do jogo ora em direção à maior ou menor intervenção de órgãos do Estado no controle de suas ações, ora à maior ou menor demanda da sociedade pela participação no controle sobre as ações do Estado. Por esse segundo viés, vale destacar o PPA 2004-2007 (*Plano Brasil para Todos: participação e inclusão*) (BRASIL, 2003), que inaugurou os processos participativos na elaboração dos Planos Plurianuais, bem como o PPA 2012-2015, que intensifica a participação com o Fórum Interconselhos, criado com base nas avaliações dos processos anteriores.<sup>49</sup> Portanto, a implementação de mecanismos e instâncias de controle social insere-se num processo gradativo de geração de controles no próprio interior das instituições do Estado brasileiro.

---

<sup>48</sup> O PPA 2000-2003 representou um avanço para o planejamento, na medida em que introduziu técnicas destinadas a transformar a administração burocrática tradicional numa estrutura organizacional voltada para as demandas da sociedade utilizando-se de um gerenciamento com foco em resultados. Isto representou um grande avanço, pois a gestão voltada para resultados estabeleceu um compromisso do Estado em alterar a realidade (a partir de problemas e/ou demandas identificadas na sociedade), e não apenas em prestar serviços (PAULO, 2010, p.178-179).

<sup>49</sup> Sobre isso, ver Oliveira (2013).

Como “um sistema aberto, o processo orçamentário reage às metamorfoses políticas, econômicas, sociais e tecnológicas mais intensas, ainda que de forma assimétrica e não sincronizada” (BARCELOS; CALMON, 2014, p. 160). Dito de outro modo, se nas décadas de 1960 e de 1970 a adoção institucional do orçamento por programas obedeceu a uma lógica de maior controle do Estado sobre si mesmo, com o objetivo de prosseguir na sua tarefa intervencionista no contexto do nacional-desenvolvimentismo iniciado nos anos 1930, a década de 1980, marcada pelo contexto de crescente crítica ao Estado autoritário e de luta pela redemocratização, constrói um jogo diferente, no qual as peças se viram, da sociedade civil para o Estado, demandando ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo deste para com seus cidadãos. Nesse movimento, ganha espaço o *controle socioestatal* que passa a significar o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, implicando a participação dos cidadãos na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento, ou seja, no controle das ações da Administração Pública<sup>50</sup>.

E também no sentido contrário do movimento dos anos 1960-1970 veio a LRF dos anos 2000, que visa, exatamente na contramão daquela, reduzir as possibilidades de intervenção do Estado a partir de instrumentos fiscais que lancem mão de déficit e endividamento públicos, sob a justificativa de que estes instrumentos precarizam as condições de crescimento econômico e inserção internacional do País e, além disso, dão margem à prática de diversas modalidades de corrupção (PIRES, 2018). Desse modo, ao que a literatura mais

---

<sup>50</sup> Alguns analistas chamam atenção para o fato de que o termo *controle social* foi cunhado no contexto de intensa mobilização dos movimentos sociais contrários aos governos autoritários e da consequente efervescência política que provocou o processo de redemocratização do país, podendo estar ligado à formação de uma pseudodicotomia entre Estado e sociedade civil, bem como de uma pseudo-homogeneização dessa última, como se ela fosse composta unicamente por setores progressistas e/ou classes subalternas, em luta pelos direitos negados pelo Estado ditatorial. Sobre isso, ver Bravo e Correia (2012, p. 132).

recente, de corte habermasiano, destacaria como impacto da sociedade civil na democratização do Estado também pode ser observado como um esforço advindo das próprias estruturas estatais e seus agentes políticos no sentido do aperfeiçoamento dos mecanismos estatais de controle sobre o orçamento, evitando-se a discricionariedade dos governantes de ocasião e limitando abusos.

Reduzir as possibilidades de intervenção do Estado e intensificar os mecanismos de intervenção da sociedade nas ações do Estado são, portanto, dois movimentos que marcam as décadas pós-ditadura militar. Aliás, como a própria literatura analisada na primeira seção desvela, a demanda por mecanismos de controle da sociedade sobre as ações do Estado só tem crescido nas democracias atuais, de modo a que as eleições e seu mecanismo básico, o voto, embora fundamentais, sejam cada vez mais entendidos como instrumentos limitados para controlar os representantes, assim como são quase nulos para estimular respostas das burocracias aos anseios dos cidadãos.

### **A consolidação da participação institucional e o controle social das políticas públicas**

No Brasil, com a CRFB, foi dada a largada para a formação de uma vasta institucionalidade participativa, que inclui os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências nacionais de políticas, as experiências do orçamento participativo e os Planos Plurianuais e os Planos Diretores permitindo que se fale na construção de um *repertório de inovação institucional* no campo do controle social democrático brasileiro (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012, p. 118).

Dadas as pressões de grupos e movimentos sociais no processo da Constituinte, foram instituídos espaços de controle da sociedade sobre as ações do Estado, reforçando o novo pacto federativo que deu

maior independência e autonomia e estabeleceu mecanismos de gestão compartilhada para os governos estaduais e municipais na gestão pública. Destacam-se, nesse contexto, os conselhos de saúde, de assistência social, de defesa dos direitos da criança e do adolescente, que atuam nas três esferas governamentais, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações dos governos. Voltados à garantia de universalização dos direitos sociais, são também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais, bem como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado (LÜCHMANN, 2009, p. 12). Também as conferências seguem a estrutura federativa, bem como os planos plurianuais e os planos diretores que são obrigatórios para todos os municípios.

A federalização dos controles socioestatais mostra a inovação na política de controle por meio da participação, pois tornou-se parte da agenda do Estado pós-Constituição. Também chama atenção a presença de vários dispositivos sociais e transversais simultaneamente articulados entre si, e conectados com a sociedade civil e com o Estado, como os demonstrados pela conexão entre conselhos gestores de políticas, por um lado, e fundos setoriais, fóruns da sociedade civil e conferências convocadas pelo Estado, por outro. Pode-se dizer, então, que a lógica federativa dos conselhos “corre nos dois sentidos, de cima para baixo e vice-versa, isto é, do plano municipal para o federal, mostrando o avanço de mecanismos de controle social à disposição dos municípios e dos estados em articulação com o nível nacional”. É essa a percepção de Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012, p. 120-121) chamando a atenção para a amplitude do campo que se forma no Brasil pós-Constituição para os controles democráticos:

a federalização de parte central das inovações de controle democrático social no Brasil, a institucionalização estatal ou incorporação da questão dos controles democráticos sociais na agenda do Estado, a presença de agentes institucionais do Estado com agendas fortes de controle horizontal (Ministério Público, Tribunal de Contas, Polícia Federal, Conselho Nacional de Justiça), a densidade organizacional da sociedade civil e os efeitos multiplicadores da articulação entre as agendas desses agentes e da sociedade civil prefiguram um regime de controles democráticos sociais amplo, policêntrico e capilar, com potenciais aliados estratégicos de controle horizontal dentro do Estado.

288

E isso não é pouco, somado à crescente demanda por transparência, bem como por prestação de contas (*accountability*), que entram para o léxico das inovações democráticas com mais força a partir da década de 1990, na agenda da reforma do Estado. A ideia central é a de que o processo de democratização do Estado deve vir junto a um movimento de abertura do sistema político com o objetivo de torná-lo mais transparente e, então, mais afeito à prestação de contas e à avaliação do público. O conceito de transparência surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea, de modo que sua realização significa ampliar as informações da sociedade a respeito das ações realizadas pelos agentes públicos. A transparência serviria para o maior controle da sociedade sobre as ações do Estado, por meio das informações disponíveis, e também à maior articulação e organização da própria administração pública, além de contribuir para a concretização da *accountability* e, por consequência, para a diminuição da corrupção. Diante dos inúmeros casos de corrupção, intensifica-se a demanda por maior transparência das instituições, pela abertura das contas públicas e pela moralização da política (FILGUEIRAS, 2011).

Nesse sentido, destacam-se os *portais da transparência* criados em vários estados e municípios, bem como no nível federal, que, em

alguns casos, além de disponibilizar as contas públicas, apresentam projetos que visam a ensinar, de forma clara e objetiva, o uso dos mecanismos para a participação do cidadão na gestão pública e no exercício do controle social.<sup>51</sup> Esses portais ganharam mais força desde a parceria que o Brasil assumiu, em 2011, com a *Open Government Partnership* (OGP), uma organização internacional que, por meio do desenvolvimento de novas tecnologias, promove iniciativas multilaterais com o objetivo de fortalecer a participação cívica, combater a corrupção e propiciar maior transparência às ações dos governos tornando-os “more open, effective, and accountable”.<sup>52 53</sup> Não só no nível federal, mas também nos estados e municípios, a ideia de *governo aberto* é a de disponibilizar, pela internet, documentos, informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização da sociedade. Também merece destaque a implementação da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011b) que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas, criando mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, nos níveis federal, estaduais e municipais.

## Considerações finais

A análise dos avanços recentes dos controles sobre o orçamento e os governos na experiência brasileira, feitas na seção anterior, mostrou

---

<sup>51</sup> Ver cartilha sobre controle social organizada pela Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2012).

<sup>52</sup> Ver <[www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org)>. Acesso em: 1º set. 2018.

<sup>53</sup> Em 15 de setembro de 2011 é publicado o decreto que, entre outras providências, institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e o Comitê Interministerial Governo Aberto (Ciga). O Ciga é o responsável por orientar a implementação e elaboração dos Planos de Ação do Brasil. O comitê é composto por 18 ministérios e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2011a).

que a conformação deste complexo sistema se deu em parte por ação interna ao aparelho estatal – anterior até ao período democrático –, e em parte por estímulos e demandas advindas dos anseios societários por maior transparência e participação.

Embora os avanços sejam inegáveis, os entraves para a garantia da gestão pública sob princípios republicanos e democráticos permanecem e são graves. Embora, como destacamos, tenhamos evoluído bastante no campo da gestão orçamentária no Brasil, alguns entraves institucionais permanecem.

Talvez um dos principais esteja relacionado à desigualdade entre os entes federados. A passagem de um Estado fortemente centralizado no regime militar para um Estado mais propriamente federativo em um regime democrático impactou profundamente as atribuições de gestão de cada ente federado. No entanto, sua autonomia e independência no plano político-institucional não implicou autonomia e independência no plano econômico, social e administrativo, já que o Brasil continua sendo um País estruturalmente marcado por profundas desigualdades, seja no que diz respeito às suas capacidades econômica e fiscal, seja no que se relaciona à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas, seja ainda no que se refere à sua tradição cívica. As desigualdades ficam evidentes pela existência de uma esmagadora maioria de municípios pequenos, com reduzida densidade econômica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa e burocrática (ARRETCHE, 2011, p. 17).

Por outro lado, mesmo nossa arquitetura de controle social tão avançada, carece de maior conexão com o conjunto da sociedade. Como todas as formas de controle envolvem atores sociais e políticos (do Estado e/ou da sociedade civil) “que não são anjos”, já o dissemos lembrando Madison no início desta seção, tais instrumentos também

precisam da vigilância da sociedade para bem funcionar. Ou seja, “o controle social institucionalizado pelos conselhos gestores, pelos conselhos gerais, pelos OPs e por todas as possíveis formas de representação de interesses necessitam igualmente de um controle social” (GURGEL; JUSTEN, 2013, p. 375).

Dito de outro modo, consideramos que a própria ação da sociedade civil no exercício de sua representação nos conselhos, conferências e outras formas de participação institucional não está imune ao jogo de interesses próprio da política em um contexto de democracia representativa. Este aspecto foi pouco tratado na tradição da literatura sobre democracia participativa e democracia deliberativa. Ocorre que conselhos, conferências, orçamento participativo, em suma, essas instâncias de participação institucional, abertas à participação de “todos” os cidadãos – qualificativo que fortalece esses espaços como elementos distintos das instâncias da democracia representativa e que, em parte, promovem o fascínio de experiências como as do orçamento participativo (OP) – situam-se em ambientes escassos de oportunidades de participação.

Parece necessário retomar com mais atenção a análise conjunta entre as características da democracia representativa em relação aos espaços alternativos de participação e de controle socioestatal institucionalizado. A escassez de mecanismos de participação no âmbito da democracia representativa faz com que, ao serem abertos esses novos fóruns deliberativos, haja um grande afluxo de pessoas cujos objetivos para fazer parte desses espaços podem ser distintos do que menciona a teoria democrática deliberativa. Dessa maneira, em determinadas experiências práticas muito próximas dos ambientes de disputa político-partidária, podem ficar prejudicados os princípios elencados por Fung e Wright (2003), relacionados a uma orientação prática para a tomada de decisões, à inclusão de cidadãos não per-

tencentos aos círculos usuais de deliberação e à busca de soluções guiadas pela argumentação racional entre iguais.

Assim, a valorização de formas de controle socioestatal que não estejam necessariamente ancoradas em instituições políticas – mesmo que elas prevejam participação da sociedade civil – pode constituir-se num movimento complementar do que já existe. Experiências como os observatórios cidadãos, que se têm multiplicado em vários municípios brasileiros e da América Latina, retomam o papel de organizações da sociedade civil que, sem necessariamente participar de conselhos ou orçamentos participativos, exerciam pressão sobre os governos nos primórdios da redemocratização, recuperando a autonomia frente ao Estado como um valor supremo, pressuposto ao exercício do controle. A exemplo deles, outras formas de controle social podem ser testadas com vistas ao amadurecimento de nossa recente democracia.

292

## Referências

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2011.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 1996.

\_\_\_\_\_. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2018.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BARBER, Benjamin R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 2003.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 159-181, jan./fev. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16065/14892>>. Acesso em: 1º set. 2018.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública?: uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-83.

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*, Brasília, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000.

\_\_\_\_\_. *Plano Brasil de todos: participação e inclusão: orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social*. Brasília: Governo Federal, 2003. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/gesta/PPA.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto de 15 de setembro de 2011. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 set. 2011a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal... *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 nov. 2011b.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília: CGU, 2012. (Coleção olho vivo). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 1º de set. 2018.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a08n109.pdf>>. Acesso em: 1º de set. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

BURKE, Edmund. Speech to the electors. In: \_\_\_\_\_. *Burke's politics*. Edited by Ross J. S. Hoffman and Paul Levack. New York: Alfred A. Knopf, 1949. p. 113-117.

COELHO, Vera; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COHEN, Joshua; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 85-107.

CORNWALL, Andréa; COELHO, Vera Schattan (Org.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular, 2009.

DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2018.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (Ed.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n2/v47n2a04.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2018.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a05n84.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2018.

HABERMAS, Jünger. *Theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1984.

HUNTINGTON, Samuel P. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1993.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. Tradução de José Szwako e Lílíana Sanjuero. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 92, p. 105-121, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n92/n92a07.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2018.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2009. p. 2-30. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt06-12/1827-ligialuchmann-os-sentidos/file>>. Acesso em: 1º set. 2018.

MACPHERSON, C. B. *The life and times of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1977.

MADISON, James. No. 51. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. p. 267-272. Disponível em: <[http://files.libertyfund.org/files/788/0084\\_LFeBk.pdf](http://files.libertyfund.org/files/788/0084_LFeBk.pdf)>. Acesso em: 32 ago. 2018.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (Ed.). *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *Revista Brasil de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 24-43, 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao%20nos%20ppas%20da%20unio.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2018.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44/42>>. Acesso em: 1º set. 2018.

PIRES, Valdemir. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. In: PIRES, Valdemir; GUIMARÃES, André Rehbein Sathler

(Org.). *Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2018. [No prelo].

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.

\_\_\_\_\_. Representação: palavras, instituições, ideias. Tradução de Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/pitkin.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/pitkin.pdf)>. Acesso em: 1º set. 2018.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1991.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper & Row, 1942.

WEBER, Max. A ciência como vocação. In: WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 13. ed. São Paulo: Cultrix, 2005. p. 17-52





## 7. Transparência orçamentária e responsividade democrática na Espanha e no Brasil

João Henrique Pederiva

## Visão geral

O exame comparado da conexão orçamentária – as formas de legitimação do gasto público – faculta a identificação de oportunidades para o aperfeiçoamento da democracia representativa brasileira, entre outras, mediante o aumento da responsividade democrática dos respectivos sistemas políticos.

A responsividade identifica o grau de correspondência das agendas de diferentes públicos, inclusive dos agentes e intermediários da representação política, e permite a verificação da qualidade da democracia, em geral, e dos gastos públicos, em particular, pelo grau de congruência entre pautas de gastos públicos e temas apontados por populações e públicos pertinentes (PEDERIVA; RENNÓ, 2015; CARREIRÃO, 2015; ENNS; WLEZIEN, 2011; SOROKA; WLEZIEN, 2010).

O exame comparado das instituições orçamentárias espanholas aumenta a compreensão do papel da conexão orçamentária brasileira, no contexto da representação exercida no âmbito dos respectivos sistemas políticos, e evidencia que maiores graus de transparência orçamentária não estão necessariamente associados a democracias e gastos com melhor qualidade democrática. Mais ainda, esse eventual descompasso entre disponibilidade de informações acerca do gasto público e apropriação e uso dessas informações por diferentes segmentos sociais sugere que mais transparência orçamentária pode ampliar, em lugar de reduzir, as desigualdades.

Por exemplo, aumentos de gastos governamentais não necessariamente são convertidos em mais e melhores utilidades e satisfação públicas. Sem mecanismos institucionais adequados de elaboração, distribuição, apropriação e utilização deliberativa, pelos diversos públicos interessados, além de meios substantivos de intervenção desses públicos, na condução dos negócios estatais, a partir dessas informações, mais informações e gastos terminam dissipados. Pior ainda, tais aumentos podem consolidar transferências indevidas de rendas, à luz dos objetivos estatais fundamentais da República federativa brasileira, constitucionalmente declarados, como a redução de desigualdades sociais e regionais (RENNÓ; PEREIRA, 2013; MENDES; ROCHA, 2003; BRASIL, 1988).

A informação orçamentária é um bem público, cujo risco de captura e manipulação pode ser mais bem monitorado e gerenciado por indicadores de responsividade democrática (PEDERIVA; RENNO, 2015; ENNS; WLEZIEN, 2011). De modo similar ao aumento de gastos, a maior disponibilidade informações orçamentárias desacompanhadas de instrumentos que garantam sua relevância, apropriação e efetivo uso por públicos com menos recursos de poder – baseados em capitais social, cultural e econômico (BOURDIEU,

2012) – tende a ampliar as desigualdades regionais e sociais, em lugar de diminuí-las. Nesse sentido, a responsividade democrática também apura a efetividade das instituições participativas voltadas para essa redução (PEDERIVA; RENNÓ, 2015; ENNS; WLEZIEN, 2011).

Na sequência do capítulo, são detalhados vínculos entre instituições orçamentárias e responsividade democrática, indicadores de qualidade democrática e desigualdade, formas de apuração de agendas populares e transparência orçamentária, seguidos ainda do exame de macro instituições constitucionais legais e dos ciclos orçamentários. Tais detalhamentos e exames subsidiam o argumento, já exposto, de que transparência orçamentária entendida como o mero aumento da disponibilidade de informações acerca da conexão orçamentária não basta para cumprir os objetivos democráticos de redução das diferenças sociais e regionais. É imprescindível também o uso de indicadores de efetividade da ampliação da transparência e das instituições participativas, como os de responsividade democrática ora versados.

## **1. Instituições orçamentárias e responsividade democrática**

Este capítulo trata das instituições orçamentárias, isto é, das regras e regulações que orientam a elaboração, a aprovação, a execução e o controle dos orçamentos públicos (GIACOMONI, 2012; ALESINA; PEROTTI, 1996). Tal mapeamento comparado das instituições orçamentárias brasileiras e espanholas tem relação com os valores prestigiados pelos respectivos sistemas políticos (ALESINA; PEROTTI, 1996; WILDAVSKY, 1987).

De fato, a qualidade da democracia pode ser ampliada por alterações do sistema político que aumentem o número e a abrangência temá-

tica dos foros deliberativos (URBINATI, 2006). Assim, a presente abordagem das instituições orçamentárias comporta questionamentos acerca do modo como tais instituições afetam a qualidade da democracia, na Espanha, e, comparativamente, também dos sistemas políticos, em outros países, como o Brasil.

O objeto do orçamento público é a gestão dos recursos coletivos (GIACOMONI, 2012; RUBIN, 2006). Existem incentivos para que os participantes do processo orçamentário atuem de maneira predatória e maximizadora dos benefícios privados da sua posição de agentes públicos relevantes (RUBIN, 2006). O aumento da representatividade, pela expansão do número dos agentes relevantes, tende a incrementar a demanda total por recursos e pode gerar níveis excessivos de gastos no presente. Os déficits públicos decorrentes de tais excessos ensejam eventuais situações de insuficiência de recursos, com crescente realização de empréstimos que comprometem ainda mais o futuro.

A conexão orçamentária permite o acompanhamento e a modulação desse processo de ajustamento temporal entre benefícios e sacrifícios presentes e futuros (RUBIN, 2006; PEDERIVA; RENNO, 2015). O aumento da dívida pública eleva o risco de insustentabilidade dos fluxos de recursos, isto é, de incapacidade futura de pagamento das obrigações assumidas no passado e no presente. A percepção dessa possível incapacidade futura promove relações sociais subjacentes – às vezes, de modo desordenado – e exacerba os respectivos custos correntes de transação, com efeitos depressivos na economia e diminuição de emprego e renda.

Dessa forma, as instituições orçamentárias têm poder sobre as expectativas individuais, as escolhas coletivas e as responsabilidades pessoais e coletivas de representantes e representados. Em tal contex-

to, os indicadores de responsividade democrática evidenciados por Pederiva e Rennó (2015), são essenciais para a avaliação da qualidade das democracias e dos gastos públicos.

Tal essencialidade decorre do fato de que indicadores parciais podem conduzir a decisões globais equivocadas, como demonstrado pela teoria das restrições (GOLDRATT; COX, 1993). Nesse mesmo diapasão, Shank e Govindarajan (1997) alertam para a necessidade de exame do conjunto da cadeia de valor de qualquer processo produtivo. A propósito, as cadeias de representação construídas ao longo dos sistemas políticos formam um processo que permite conectar as agendas demandadas pela população com as entregas efetuadas por diferentes agentes (POWELL JUNIOR, 2005).

A conexão orçamentária permeia elos e etapas das cadeias de valor da responsividade democrática (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). As métricas da conexão orçamentária são objetos de disputa dos agentes relevantes do sistema político. A definição metrológica do que está dentro ou fora dos limites diminui ou expande o poder de mobilização, definido pelo volume dos recursos apropriáveis e apropriados (LATOURET, 2000). Agendas não computadas para a apuração dos respectivos limites ampliam o poder dos beneficiados e aumentam o valor relativo dos recursos apropriados, pela diminuição dos recursos disponíveis para os demais agentes.

Assim, o estudo das conexões orçamentárias sob o prisma da responsividade democrática afere a efetividade da representação política democrática, no sentido da observância aos devidos processos orçamentários e aos princípios republicanos de equidade e inclusão social (POWELL JUNIOR, 2005). Tal incremento deliberativo incentiva o aperfeiçoamento dos processos políticos e respectivos mecanismos de representação política.

A Espanha apresenta similaridades com o Brasil, como regime democrático, estabelecido mediante eleições competitivas regulares, bicameralismo e federação, com a existências das províncias autônomas. Há, contudo, diferenças importantes, a exemplo das regras fiscais externas da Comunidade Europeia e o regime monárquico parlamentarista, cujos distintos incentivos eleitorais e legislativos impactam nas microinstituições de elaboração, aprovação, execução e controle orçamentários.

A iniciativa de elaboração do orçamento federal, por exemplo, é do *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, sujeito ainda à aprovação do *Consejo de Ministros*, antes do exame, do emendamento e da aprovação pelas *Cortes Generales*. A tramitação legislativa das matérias orçamentárias, na Espanha, inicia-se pelo *Congreso de los Diputados* para, depois, seguir no *Senado de España*.

Desse modo, o exame comparado de outro sistema político, com destaque para as instituições orçamentárias, subsidia a análise e as sugestões de aperfeiçoamento da representação política democrática brasileira. Assim, o exame da conexão orçamentária espanhola permite o cotejo com as instituições políticas brasileiras, em especial as orçamentárias, e subsidia a análise e a oferta de sugestões para o aperfeiçoamento destas últimas, do ponto de vista da melhoria da qualidade democrática da representação política (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Os sistemas majoritários privilegiam a vontade das maiorias reveladas por eleições e outros mecanismos de evidenciação das agendas, enquanto os sistemas proporcionais enfatizam a constituição de fóruns deliberativos com base em critérios de representação descritiva (LIJPHART, 1999; PITKIN, 1967). Enquanto os sistemas majoritários tendem a excluir as minorias, os sistemas proporcionais são conhecidos pelas dificuldades de governabilidade (LIJPHART, 1999).

Desse modo, os sistemas políticos e as suas reformas, inclusive no domínio orçamentário, lidam com o adequado balanço entre os objetivos ou valores sociais prestigiados e as respectivas instituições formais e informais, assim como as expectativas coletivas associadas às utilidades prometidas e entregues aos diferentes públicos (PITKIN, 1967).

Além das instituições formais, com validade normativa, cabe verificar as práticas e os procedimentos efetivamente observados, isto é, aquelas instituições com validade positiva, que, de modo informal, podem diferir ou contraditar as regras formais (FILC; SCARTASCINI, 2007). Desse modo, as instituições formais coexistem com as informais, sob a expectativa de que, quanto mais formais e positivas as instituições, maiores as garantias de exigibilidade das prestações futuras e o grau de certeza da sua executoriedade, ou seja, de *enforcement* do planejamento governamental (NORTH, 1990; HELMKE; LEVITSKY, 2006).

Os ritos políticos formais e informais relacionadas à conexão orçamentária, inclusive de elaboração, aprovação, execução e controle orçamentários, harmonizam expectativas dos agentes sociais, conferem previsibilidade à sua atuação e subsidiam as escolhas decisórias de alocação de recursos governamentais (PEDERIVA; RENNÓ, 2015; GIACOMONI, 2012; WILDAVSKY, 1987). A ampliação dessas garantias mediante ritos com maiores formalidades aumenta os custos transacionais correntes, porquanto a redução de incertezas do porvir exige investimentos adicionais, no presente, visando ao aumento da segurança de previsibilidade dos adimplementos futuros.

Dadas essas considerações, a pesquisa compara e realiza avaliações institucionais dos sistemas políticos espanhol e brasileiro, com foco na conexão orçamentária, no intuito de identificar oportunidades de ampliar os respectivos espaços deliberativos (PEDERIVA; RENNÓ,

2015). Tais oportunidades convertem-se em objetos passíveis de consideração, para uma eventual reforma política que incorpore de modo explícito a dimensão orçamentária e melhore a qualidade democrática dos sistemas políticos, à luz da democracia representativa (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

A conexão orçamentária é observada, sob o prisma da elaboração da aprovação, da execução e da avaliação e do controle da dinâmica orçamentária nacional espanhola, o que permite aferir, também de modo comparado, a responsividade democrática desse instrumento de planejamento estatal. Tal observação ocorre com a expectativa de que o cotejo da responsividade democrática com a transparência orçamentária evidencie a relação direta entre as duas situações, ou seja, quanto mais responsividade, maior a transparência e vice-versa.

## **2. Qualidade democrática e desigualdade**

A *Freedom House*, uma entidade civil autônoma, avalia o grau de liberdade individual dos países ao redor do mundo. Segundo ela, essa liberdade está diretamente relacionada ao ambiente político democrático. A Espanha recebe a melhor avaliação possível da *Freedom House*, desde 2003, nos dois quesitos considerados: direitos políticos e liberdades civis, ao passo que o Brasil, desde 2006, está um nível abaixo (FREEDOM HOUSE, 2015).

Assim, os espanhóis desfrutam de uma ampla gama de direitos políticos, incluindo eleições livres e justas. Além disso, os candidatos eleitos governam de fato, os partidos políticos são competitivos, a oposição desempenha papel relevante e detém força real e os interesses de grupos minoritários estão bem representados na política e no governo (FREEDOM HOUSE, 2015).

Conforme referido, nas disposições constitucionais pertinentes, detalhadas mais adiante, o parlamento espanhol é bicameral, como o brasileiro. O Senado tem 264 membros, dos quais 208 são eleitos pelos cidadãos e 56 são escolhidos pelas legislaturas regionais, enquanto o Congresso de Deputados compõe-se de 350 membros, eleitos pelos cidadãos dos respectivos distritos eleitorais (FREEDOM HOUSE, 2015).

Os senadores e deputados espanhóis têm mandatos de quatro anos. Após as eleições nacionais, o Rei indica o seu candidato a primeiro ministro, geralmente, o líder do partido majoritário ou da coalizão vencedora, que se submete à votação parlamentar. “With powerful regional parliaments, Spain is one of the most decentralized countries in Europe” (FREEDOM HOUSE, 2015).

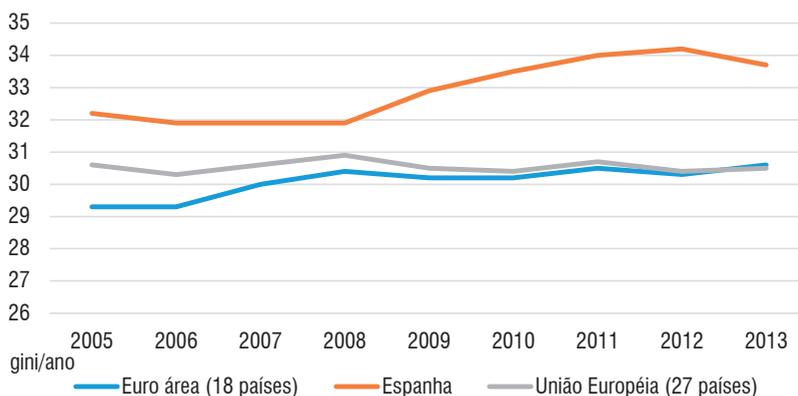
308

O referendo sobre a independência da Catalunha foi realizado, em novembro de 2014, apesar de contestado pelo governo nacional e declarado ilegal pelo tribunal constitucional. Dessa forma, o referendo foi conduzido por associações civis, isto é, de modo informal. Os resultados do referendo indicaram a participação de cerca de 2,3 milhões eleitores (37% do colégio eleitoral, estimado em cerca de 6,2 milhões de votos potenciais). Mais de 80% dos que participaram do pleito disseram sim às perguntas sobre ser a Catalunha um estado independente (PÉREZ; RÍOS, 2014). Isso significa que as questões de afirmação das identidades regionais estão presentes e atuantes, na Espanha, assim como no Brasil, embora com menor intensidade.

Além disso, do ponto de vista da distribuição de renda espanhola, o Gráfico 1, com o Índice de Gini, demonstra que, entre 2008 e 2012, aumentou a desigualdade de renda, em contraste com a trajetória das médias de 18 países abarcados pelo euro e de 27 países que participam da União Europeia. Em 2013, essa diferença diminuiu, em-

bora os indicadores da Espanha continuassem cerca de 3% acima de ambas as médias (EUROSTAT, [2015]). Em outras palavras, além da emergência das questões regionais, a desigualdade social também aproxima os contextos políticos de Espanha e Brasil.

**GRÁFICO 1 – Índice de Gini – 2005-2013**

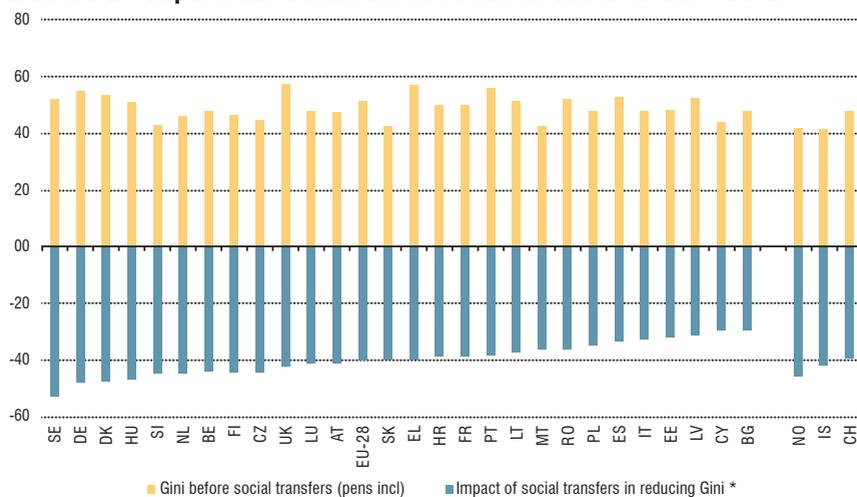


Fonte: Eurostat ([2015]).

A tendência à diminuição da desigualdade de renda na Espanha é um fato, num horizonte passado de 30 anos, com exceção de dois períodos recessivos. Essa lenta diminuição, contudo, reverte uma situação inicial de elevada desigualdade relativa e é ameaçada por quatro fatores (FERRER-I-CARBONELL; RAMOS; OVIEDO, 2013): 1) polarização dos resultados educacionais, especialmente entre jovens; 2) dualidade do mercado de trabalho, com elevado número de *outsiders*, sem perspectiva de acesso às relações estáveis e aos trabalhos permanentes, em contraste com a estabilidade e outras garantias de *insiders*; 3) elevadas taxas de desemprego; 4) elevada parcela de trabalhadores com pouca qualificação em atividades com baixa produtividade.

O Gráfico 2 evidencia que as transferências sociais, na Espanha (ES), impactaram menos do que na média de 28 países da União Europeia na redução da desigualdade. A rigor, o impacto redistributivo dessas transferências é dos menores do conjunto de países e grupos de países examinados, visto que esse impacto superou apenas o de cinco outros países.

**GRÁFICO 2 – Impacto das transferências sociais no Índice de Gini – 2012**



Fonte: Eurostat ([2014]).

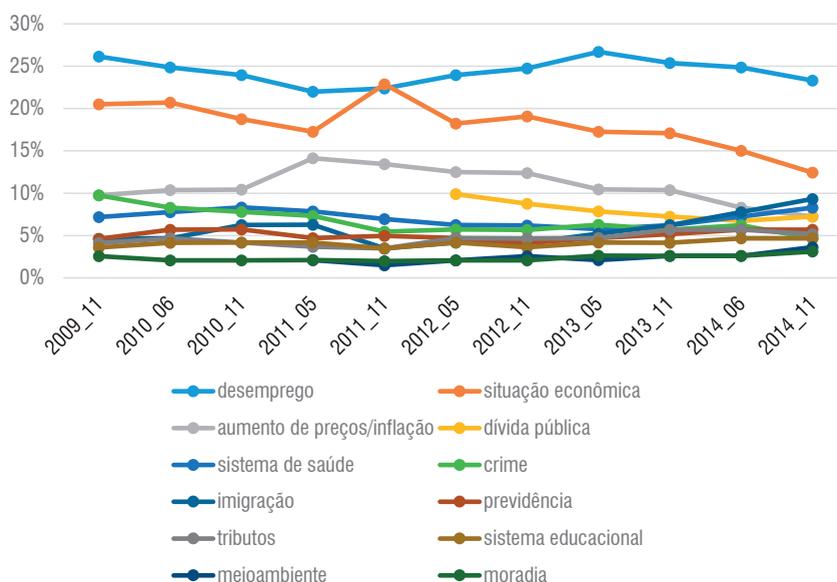
Assim, os fatores mencionados reforçam a percepção de que a Espanha tem desafios semelhantes aos do Brasil do ponto de vista redistributivo e da redução das desigualdades sociais e regionais.

### 3. Agenda popular: principais temas nacionais (Eurobarômetro)

A Comissão Europeia é o órgão executivo da União Europeia e representa interesses conjuntos desta comunidade, em lugar dos interesses

de cada estado membro individual (UNIÃO EUROPEIA, [2015]). Essa comissão monitora a evolução da opinião pública dos estados membros, desde 1973, como subsídio para a elaboração de orientações, a tomada de decisões e a avaliação do seu próprio trabalho (EUROPEAN UNION, [2015]).

**GRÁFICO 3 – Espanha: 95% de indicações do principal tema nacional – 2009-2014**



Fonte: elaboração própria, com base em European Union ([2015]).

O Gráfico 3 evidencia a percepção do principal tema nacional, elencado pelos espanhóis entrevistados, entre novembro de 2009 e novembro de 2014, em ordem decrescente de indicações (EUROPEAN UNION, [2015]). Pelo critério de materialidade, no Gráfico 3, aparecem os temas que representam 95% das respostas. O conjunto completo de dados pode ser observado no Apêndice A. Considerando as médias dos períodos examinados, *desemprego* (24%), *situação econô-*

*mica* (18%) e *aumento de preços/inflação* (11%) foram os temas mais indicados pela população espanhola. Esses temas foram seguidos de outros, como a *dívida pública* (8%), cujas primeiras indicações apareceram, em 2012, e *previdência* (5%), com um histórico mais extenso. Note-se que *educação* não foi considerada como um dos temas mais relevantes, apesar das suas implicações para a distribuição de renda, conforme já mencionado.

A propósito, em estudo comparativo das agendas governamentais de Brasil e Argentina, com dados de pesquisas de opinião do Lati-nobarômetro, Pederiva e Rennó (2015) destacam a ausência de indicações de *dívida pública* e *previdência*, entre os principais problemas nacionais apontados, pelas respectivas populações, entre 2003 e 2009. Vale lembrar que os dois temas representaram cerca de 85% dos gastos federais brasileiros naquele período.

Tais ausências indicam a falta de visibilidade popular de parte substantiva dos gastos públicos e, portanto, de correspondência entre agendas democráticas e gastos nacionais. Tais obscuridades incenti-vam práticas de representação política pouco transparentes e gastos públicos de menor qualidade democrática. Ademais, aquela pesqui-sa também indicou o Macrotema *trabalho*, relacionado a *desemprego*, como o mais destacado para a maioria da população brasileira (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

#### **4. Transparência orçamentária**

O *International Budget Partnership* (IBP) instrumentaliza a sociedade civil, para o aumento da compreensão e da utilização dos orçamentos públicos, voltado à melhoria da governança e à redução da pobreza (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]). O projeto foi iniciado e é mantido, desde 1997, pelo *Center on Budget*

*and Policy Priorities* (CBPP). O CBPP é um instituto não partidário, sediado em Washington, de pesquisa de políticas públicas federais e estaduais norte-americanas voltadas para redução da pobreza e da desigualdade, assim como a disseminação da responsabilidade fiscal de modo equitativo e efetivo (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]).

Os diretores do CBPP respondem pela governança do IBP, enquanto a apuração da transparência orçamentária é conduzida por organizações da sociedade civil e pesquisadores autônomos dos respectivos países. Dessa maneira, a média de transparência orçamentária, nos 100 países examinados, ao longo do mundo, em 2012, foi de 43 pontos. Tal média subiu para 73 pontos, no âmbito dos países da Europa ocidental e Estados Unidos (CASTEJANA, 2013). A diferença sugere também elevada disparidade na qualidade democrática das conexões orçamentárias dos sistemas políticos dos diversos países pesquisados.

Essa pontuação do *Open Budget Index* (OBI) decorre das respostas a 95 das 125 questões, que analisam se o governo central nacional coloca oito documentos orçamentários à disposição dos cidadãos e se os dados desses documentos são exaustivos, oportunos e úteis (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]; CASTEJANA, 2013). Tais critérios são reconhecidos e utilizados por organizações multilaterais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI).

A *Universidad de Las Palmas de Gran Canaria* (ULPGC) realizou essa apuração na Espanha (CASTEJANA, 2013). Numa escala de 0 a 100, em que 100 representa a melhor transparência orçamentária,

a Espanha recebeu nota 63, em 2010 e 2012. Nesses mesmos anos, o Brasil obteve 71 e 73 pontos respectivamente. Em 2012, a nota alcançada posicionou a Espanha em 19ª posição, melhor do que Itália (60 pontos) e Portugal (62 pontos), enquanto Nova Zelândia, com 93 pontos, foi o país mais transparente.

Ao comentar os resultados de 2012, Andrés Caballero, um dos pesquisadores responsável pela apuração, em 2012, reconheceu o relativamente bom nível europeu de transparência, em quase todos os pontos relacionados à publicação das contas, à execução e à tramitação do processo orçamentário (CASTEJANA, 2013).

Segundo o *International Budget Partnership* ([2015]), dos oito documentos aferidos relacionados às instituições orçamentárias espanholas, o orçamento aprovado – a lei orçamentária espanhola – foi o mais bem avaliado (100 pontos, nos dois anos), ao passo que as informações periódicas das tendências de ingressos, gastos e endividamento, ao longo do ano, evoluíram de 54 pontos, em 2010, para 83 pontos, em 2012, seguidas da proposta de orçamento do Executivo, com aumento de 72 pontos para 79 pontos, respectivamente.

As maiores deficiências apareceram no controle e no acompanhamento orçamentários, que ainda não permitiam a identificação e a comparação dos objetivos dos gastos, de modo a estabelecer os meios mais eficientes e econômicos de entrega das utilidades públicas prometidas pelas autoridades e esperadas pela população.

O informe de fim de ano, que contrasta os orçamentos autorizado e executado, apesar da melhora, não alcançou metade dos pontos possíveis (43 pontos, em 2010, e 47 pontos, em 2012, de um total de 100 pontos), enquanto diminuiu a pontuação das informações de auditoria, incluindo a avaliação das contas de governo pelo tribunal competente, de 43 pontos em 2010 para 33 pontos em 2012.

Ademais, a Espanha não divulgou três documentos orçamentários relevantes: 1) *Documento Preliminar*, isto é, as diretrizes para elaboração, aprovação, execução e controle dos orçamentos anuais; 2) *Presupuesto Ciudadano*, apresentação compreensível dos planos de governo, quanto aos ingressos, gastos e objetivos; 3) *Documento de Revisión de Mitad de Año*, com os resultados obtidos e os efeitos das mudanças dos contextos econômicos que afetam as contas aprovadas (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]; CASTEJANA, 2013). A propósito, o documento de revisão semestral tampouco foi publicado no Brasil (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]).

Essa avaliação da transparência orçamentária também detectou carências de deliberação pública, na elaboração dos marcos macroeconômicos espanhóis, que estão sendo ditados por agentes políticos, sem consultas prévias à sociedade civil (CASTEJANA, 2013). A falta de informação e de oportunidades deliberativas compromete o controle social, devido às deficiências de compreensão popular do orçamento e à inadequada responsabilização dos governos pelos cidadãos (CASTEJANA, 2013).

Para aumentar a transparência orçamentária, além da publicação dos documentos mencionados, a apuração de 2012 recomendou o detalhamento de várias informações, a exemplo de (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]): atividades quase-fiscais, ingressos para finalidades específicas e objetivos das políticas governamentais, inclusive benefícios às populações mais pobres, na proposta do Executivo; volume de gastos da dívida pública e sua composição, taxas de juros e prazos de vencimento, nas informações prestadas durante o ano; explicações acerca das diferenças entre as estimativas iniciais e os resultados obtidos, especialmente, dos fundos destinados a beneficiar as camadas sociais mais pobres, nas informações

de encerramento do exercício; resumos executivos, até seis meses depois do encerramento do ano fiscal, com as ações adotadas pelo Executivo, em resposta às recomendações das auditorias, e informes da seguridade social e outros programas secretos, para compartilhar com os legisladores, nos relatórios dos órgãos de controle. Demandas semelhantes ocorreram para o Brasil (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]).

A consolidação do papel das entidades fiscalizadoras e do acompanhamento e da fiscalização orçamentários, exige que os legisladores espanhóis disponham de uma unidade especializada em temas e análises orçamentários, assim como possam alterar a totalidade do orçamento proposto pelo Executivo (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]).

316

Além disso, o Executivo deveria previamente consultar o Legislativo para a definição de prioridades da proposta orçamentária e a realização de transferências de recursos, entre unidades orçamentárias e programações, e de gastos dos fundos de contingência (IBP, 2015). Ademais, o controle do tribunal de contas poderia se beneficiar da utilização de pessoal qualificado em auditorias no âmbito da segurança pública (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]).

No Brasil, as Câmaras congressuais já contam com assessoramento orçamentário especializado, assim como a corte de contas, nos mais diversos campos de atuação. Contudo, as demais indicações relacionadas ao controle externo realizado pelo Legislativo brasileiro são compartilhadas com as indicações dirigidas para a conexão orçamentária espanhola, assim como as recomendações voltadas para a participação cidadã em ambos os países (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]).

Como já mencionado, a melhoria da governabilidade democrática decorre de mais transparência acompanhada de mais e melhores oportunidades deliberativas para a população, ao longo da elaboração, da aprovação, da execução e do controle orçamentários, além dos mecanismos institucionais de alinhamento das agendas de representantes e representados. Contudo, a aparente carência de esforços e mecanismos institucionais orçamentários espanhóis nesse sentido pode ser dimensionada, além das avaliações já referidas, pelo fato de os resultados preliminares do questionário do IBP não obter comentários do governo espanhol, diferentemente do caso brasileiro (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, [2015]).

Assim, a elaboração e divulgação de informações mais informações orçamentárias, ainda que elevada ao conceito de transparência orçamentária, não dá conta dos processos de uso pragmático dessas informações, pelos diferentes públicos, mediada por instituições não abarcadas por esse conceito, mas que impactam na responsividade democrática. O quadro espanhol evidencia que outros mecanismos institucionais da cadeia de valor da representação política incentivam com mais intensidade ainda a congruência de agendas do que a mera divulgação de documentos a correspondência democrática de agendas.

Tais considerações relacionadas ao conceito de transparência da conexão orçamentária remetem ao prestígio da representação majoritária, no sistema político espanhol, em comparação com a preponderância do modelo de representação proporcional que orienta o sistema político brasileiro. Conforme Lijphart (1999), a exclusão das representações das minorias, nos sistemas majoritários, diminuiria a qualidade democrática desses sistemas, em comparação com os sistemas proporcionais. Contudo, essa expectativa não é corroborada pelas evidências ora colhidas.

## 5. Instituições constitucionais e legais

A Espanha é um estado social e democrático de direito, constituído como monarquia parlamentar (ESPAÑA, 1978). A nação espanhola reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram. Desse modo, a democracia representativa espanhola convive com um poder moderador, diferentemente do Brasil, em que o Presidente da República acumula funções de Chefe de Estado e de Governo (BRASIL, 1988).

A diferenciação desses papéis é essencial, quando se consideram as propostas de parlamentarização do sistema político brasileiro. Assim, a adequada representação política de valores sociais que cambiam ao longo do tempo está também relacionada a mudanças nas instituições, especialmente as formais, e de prioridades de agendas de políticas públicas, com particular destaque para os gastos governamentais (PEDERIVA; RENNÓ, 2015; WILDAVSKY, 1987; SOROKA; WLEZIEN, 2010; ENNS; WLEZIEN, 2011).

### 5.1. Divisão vertical do poder político

A autonomia municipal é constitucionalmente reconhecida e exercida na Espanha mediante personalidade jurídica plena e eleição de alcaides e conselheiros (*los Alcaldes y los Concejales*), em sufrágios universais, iguais, livres, diretos e secretos (ESPAÑA, 1978). Os municípios podem agrupar-se em províncias – unidades territoriais voltadas para o cumprimento de atividades estatais – cujo governo e administração autônoma estão a cargo de conselhos e corporações representativas (*Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*), entre outras formas de entidades locais com personalidade própria. Os tributos próprios dessas unidades e as participações nos tributos nacionais e das comunidades autônomas são as principais fontes de recursos dos erários locais (ESPAÑA, 1978).

As províncias limítrofes, com características históricas, culturais e econômicas comuns, os territórios insulares e as províncias com identidade regional histórica podem autogovernar-se e constituir-se em Comunidades Autônomas, sendo vedada a federação de comunidades (ESPAÑA, 1978). O art. 148 da Constituição espanhola enumera matérias de competências dessas comunidades, como o ensino da língua local, enquanto o artigo seguinte indica as competências exclusivamente nacionais, a exemplo das estatísticas estatais.

Além das participações nos tributos nacionais e dos tributos próprios, tais comunidades contam com recursos de um fundo de compensação territorial, assim como recursos de outras programações orçamentárias, rendimentos patrimoniais e demais ingressos de direito privados, inclusive operações de crédito (ESPAÑA, 1978). O acesso aos recursos do fundo depende do volume de serviços e atividades estatais assumidos e da garantia da prestação mínima de serviços públicos fundamentais no território espanhol.

## **5.2. Divisão horizontal do poder político**

O Rei exerce a Chefia de Estado, a representação internacional da Espanha e o poder moderador das instituições políticas (ESPAÑA, 1978). Entre outras atribuições constitucionais e legais, o Rei promulga e sanciona leis, convoca e dissolve as câmaras parlamentares (*Cortes Generales*), convoca eleições e referendos, propõe o candidato a Presidente do Governo e o nomeia, assim como o destitui.

Ele também nomeia e afasta os membros do Governo, por proposta do seu Presidente, edita os decretos acordados pelo Conselho de Ministros, que pode presidir, a pedido do Presidente, e é o Comandante Maior das Forças Armadas. Seus atos são referendados pelo Presidente do Governo e pelos Ministros pertinentes, exceto a indicação

e a nomeação do Presidente e a dissolução do parlamento, atos esses referendados pelo Presidente da Câmara baixa – *Congreso de los Diputados* (ESPAÑA, 1978).

O Rei é inimputável e a responsabilidade pelos atos de que participa é das autoridades que referendam tais atos (ESPAÑA, 1978). Ele tem uma dotação orçamentária, para o sustento de sua Família e Casa, cujos membros nomeia e afasta livremente.

O Poder Executivo ou Governo (*Gobierno*) é composto do Presidente, seus Vice-Presidentes e Ministros, além de outros estabelecidos em lei (ESPAÑA, 1978). O Governo dirige a política interior e exterior, a administração civil e militar e a defesa do Estado e exerce a função executiva e o poder regulamentar nos limites constitucionais e legais. O Presidente dirige as ações do Governo e coordena as funções dos demais membros do Executivo.

Após cada renovação do *Congreso de los Diputados*, o Rei consulta os grupos políticos com representação parlamentar e propõe um candidato a Presidente, que busca o voto de confiança da maioria dessa Câmara (ESPAÑA, 1978). Se nenhum dos candidatos indicados obtiver essa maioria, passados dois meses da primeira votação, o Rei dissolverá ambas as Câmaras e convocará novas eleições, com referendo do Presidente do Congresso (ESPAÑA, 1978). Tais mecanismos de conformação da representação parlamentar visam à garantia de maioria suficiente para a superação de impasses decisórios, mediante incentivos institucionais para a formação e a execução de uma agenda executiva majoritária sem equivalente no Brasil.

Em casos de necessidade extraordinária e urgente, à semelhança do Brasil, o Governo pode editar decretos-leis provisórios. O uso de decretos-leis é vedado, em matérias afetas às instituições básicas do Estado, aos direitos, deveres e liberdades dos cidadãos, às Comuni-

dades Autônomas e ao Direito Eleitoral (ESPAÑA, 1978). Tais disposições legislativas provisórias devem ser debatidas e votadas, pela totalidade do *Congreso de los Diputados*, no prazo de trinta dias. Sua convalidação ou derrogação observa procedimentos regimentais específico e sumários, também à semelhança do que ocorre no Brasil.

No âmbito do Poder Legislativo, o *Congreso de los Diputados* e o *Senado* formam as *Cortes Generales* e seus membros representam, sem mandato imperativo, o povo espanhol. Tais câmaras exercem o poder legislativo nacional, aprovam os respectivos orçamentos e controlam o Governo, entre outras competências (ESPAÑA, 1978). Até 400 deputados são eleitos em sufrágios universais, iguais, livres, diretos e secretos. As províncias constituem circunscrições eleitorais e a representação descritiva dos deputados observa critério proporcional à população (ESPAÑA, 1978). Dada a distribuição mínima dos deputados por cada província, o restante da representação é proporcional à população de cada circunscrição.

O *Senado* é a câmara de representação territorial (ESPAÑA, 1978). Cada província elege quatro senadores, em sufrágios universais, iguais, livres, diretos e secretos, com menor número para as representações das ilhas. Além disso, as Comunidades Autônomas designam um senador e outro mais por cada milhão de habitantes, indicados pelas respectivas assembleias legislativas (ESPAÑA, 1978).

Os senadores designados não têm equivalência no Brasil, uma vez que seu mandato está ligado à composição parlamentar das Comunidades. Como as eleições comunitárias estão dissociadas das eleições nacionais, podem ocorrer mudanças, na composição desses senadores, em seguida às eleições regionais.

O mandato dos deputados e senadores termina quatro anos depois das eleições ou pela dissolução da Câmara, sem prejuízo da repre-

sentação permanente de até 21 membros. Essa representação permanente é proporcional aos grupos parlamentares, que exercerão as funções congressuais, durante transições de Governos ou recessos parlamentares (ESPAÑA, 1978).

As decisões de cada Casa devem ser aprovadas pela maioria dos presentes, isto é, pelo menos a maioria dos membros, se não houver exigência específica de maioria qualificada. Por exemplo, salvo decisão regimental da maioria absoluta da respectiva Câmara, as sessões plenárias são públicas. As Câmaras estabelecem os seus próprios regimentos, orçamentos e, de comum acordo, também seu estatuto de servidores (ESPAÑA, 1978). Elas se reúnem, anualmente, em dois períodos ordinários. O primeiro vai de setembro a dezembro e o segundo, de fevereiro a junho (ESPAÑA, 1978). As Câmaras podem delegar a aprovação de proposições às suas comissões permanentes, exceto reforma constitucional, questões internacionais, leis orgânicas e de bases e orçamentos.

O Rei sanciona, promulga e ordena a publicação das leis aprovadas (ESPAÑA, 1978). A agência estatal *Boletín Oficial del Estado* (BOE) compila códigos atualizados das principais normas vigentes e disponibiliza-os pela internet gratuitamente<sup>54</sup>.

O *Tribunal Constitucional*, também com jurisdição nacional, é composto por doze ministros, indicados por maioria de três quintos do *Congreso* (4 membros), mesmo quórum exigido para as indicações do *Senado* (4 membros), pelo *Gobierno* (2 membros) e pelo *Consejo General del Poder Judicial* (2 membros). Seus membros devem ser juristas de reconhecida competência, com quinze anos de atividade

---

<sup>54</sup> Disponível em: <<http://www.boe.es/legislacion/codigos/>>. Acesso em: 2 set. 2018.

profissional, no mínimo, nomeados pelo Rei, para mandatos de nove anos, renovados pela terça parte a cada três anos (ESPAÑA, 1978).

Assim, diferentemente do Brasil, o Poder Legislativo indica dois terços dos membros do tribunal constitucional. Ademais, os mandatos desses ministros não são vitalícios.

O Presidente do *Tribunal Constitucional* é igualmente nomeado pelo Rei, por indicação do Pleno do Tribunal, para mandato de três anos (ESPAÑA, 1978). Esse tribunal tem jurisdição, entre outros temas, sobre recursos de inconstitucionalidade contra leis e dispositivos equivalentes, recurso por violação de determinados direitos e liberdades, conflitos entre as esferas nacional e comunitária ou entre estas (ESPAÑA, 1978). A impugnação de disposições comunitárias, pelo governo nacional, tem efeitos suspensivos, sujeito ao prazo de cinco meses, para ratificação pelo *Tribunal Constitucional* (ESPAÑA, 1978).

## **6. Núcleo formal da conexão orçamentária**

O núcleo constitucional formal da conexão orçamentária espanhola consta dos artigos 134 a 136 (ESPAÑA, 1978). O primeiro artigo cuida dos responsáveis pela elaboração e aprovação orçamentárias, enquanto o segundo versa sobre equilíbrio fiscal e o terceiro contempla o tribunal de contas. Dessa maneira, tais artigos lidam com as etapas de elaboração, aprovação, execução e controle orçamentários.

### **6.1. Elaboração e aprovação orçamentárias**

Cumprido ao Governo a elaboração dos orçamentos nacionais (*Presupuestos Generales del Estado*) e cabe às Câmaras o seu exame e emendamento e a sua aprovação (ESPAÑA, 1978). Tal divisão de competências observa, desde a Constituição de 1812, o papel central

do *Ministerio de Hacienda*, na elaboração do anteprojeto de lei orçamentária, conforme a Lei nº 47, de 26 de novembro de 2003, a *Ley General Presupuestaria* (Lei Geral Orçamentária), e a Lei Orgânica nº 2, de 27 de abril 2012, a *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* – Lei de Estabilidade (ESPAÑA, 2018). O sistema europeu difere do norte-americano, em que tais atribuições cabem ao Presidente (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]).

Os orçamentos gerais adotam o princípio da anualidade e abrangem todos os gastos e ingressos do setor público estatal, inclusive os benefícios fiscais que afetem tributos nacionais (ESPAÑA, 2018). O exercício orçamentário coincide com o ano civil e considera os direitos liquidados no exercício e as obrigações reconhecidas, até dezembro, decorrentes de gastos realizados no exercício e imputadas aos créditos pertinentes, ou seja, às autorizações orçamentárias individualizadas de gastos (ESPAÑA, 2018). Pelo menos três meses antes da expiração dos orçamentos anterior, o Governo deve apresentar seu projeto aos deputados.

O orçamento vigente fica prorrogado, até a aprovação do seguinte, se a nova lei orçamentária não estiver aprovada até o primeiro dia da vigência esperada, isto é, 1º de janeiro (ESPAÑA, 1978). Quando esse atraso ocorreu, em 1982, 1989 e 1995, decretos-leis lidaram com situações urgentes, como pagamento de servidores e pensionistas ou emissão de dívida e prestação de garantias. Contudo, a prorrogação de 2011 não foi acompanhada de decreto-leis sobre matéria orçamentária, tributária ou financeira (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]).

A parte não realizada dos créditos orçamentários ao final do ano é anulada (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]). O reconhecimento das obrigações de exercícios anteriores sem créditos correspondentes, no

exercício pertinente, exige autorização em norma equivalente a lei (ESPAÑA, 2018).

Os projetos de aumento dos gastos ou diminuição de ingressos poderão ser apresentados, após a aprovação do orçamento, exigida conformidade do Governo para sua tramitação (ESPAÑA, 1978). Tal exigência constitucional assegura a intangibilidade do orçamento, em face das iniciativas parlamentares, e tem raízes históricas, na *Ley Orgánica del Estado de 1967*, e no direito comparado – Constituição francesa, de 1958, e Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949 (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]).

A fase de aprovação orçamentária começa, pelas audiências com agentes executivos, para que expliquem os fundamentos e as razões das propostas orçamentárias das unidades administrativas sob sua responsabilidade (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]). Tais audiências ocorrem, a pedido dos grupos parlamentares, geralmente, nos primeiros quinze dias da apresentação do projeto. O elevado número de audiências determina que a *Comisión de Presupuestos*, encarregada da tramitação do projeto, encaminhe várias dessas oitivas para as respectivas comissões setoriais, mantendo para si, principalmente, as audiências relacionadas aos temas de economia e fazenda. No Senado, o menor número de audiências permite que todas as audiências ocorram na respectiva comissão de orçamentos (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]).

Por disposições regimentais das duas Câmaras, as emendas ao projeto de lei orçamentária indicam as fontes de recursos, mediante cancelamento de outras dotações, sob pena de inadmissibilidade, e também se submetem crivo do alinhamento com a agenda governamental (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]). Além disso, persiste o controle de constitucionalidade do conteúdo das emendas, para que não

extrapolem os limites definidos pelo Tribunal Constitucional, conforme detalhado mais adiante.

Até a edição da Lei Geral Orçamentária, em 2003, havia elevada quantidade de decretos-leis de aprovação de créditos extraordinários e suplementares (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]). Após essa lei, as necessidades não financeiras urgentes e sem dotação orçamentária suficiente podem ser supridas, mediante créditos extraordinários e suplementares autorizados pelo Conselho de Ministros, com recursos do *Fondo de Contingencia*, equivalente a 2% dos gastos previstos para o exercício (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]). As demais situações de créditos especiais, especialmente liquidação de obrigações de exercícios anteriores e operações financeiras, são atendidas mediante projeto de lei, embora persista a possibilidade formal de uso do decreto-lei para tanto (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]).

326

Para evitar práticas anteriores à Constituição de 1978, a lei orçamentária não pode criar tributos, mas modificá-los, se uma lei substantiva assim o prever (ESPAÑA, 1978). Conforme jurisprudência do Tribunal Constitucional, é substantiva “cualquier Ley (propia del impuesto o modificadora de ésta) que, exceptuando la de Presupuestos, regule elementos concretos de la relación tributaria” (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]). Desse modo, a mera adequação circunstancial de tributo prescinde de lei tributária anterior.

Os benefícios fiscais são explicados e detalhados, em anexo obrigatório ao projeto de lei orçamentária, na forma de uma memória de cálculo (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]).

O Tribunal Constitucional também delimitou o conteúdo material das leis orçamentária: aprovação de ingressos e gastos e mudanças, visando à efetivação da política econômica do Governo, sob pena de inconstitucionalidade (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]). Até 2004, es-

ses e outros conteúdos eram também vertidos para *Leyes de Medidas o Acompañamiento*, considerada constitucionais, pelo tribunal competente, embora questionáveis, do ponto de vista da técnica jurídica, devido ao seu conteúdo heterogêneo (JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]).

## 6.2. Estabilidade orçamentária

A estabilidade orçamentária é princípio constitucional essencial para a manutenção e o desenvolvimento do estado social a ser observado, por todas as administrações e Comunidades Autônomas (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]). Ela consiste no equilíbrio ou superávit estruturais, isto é, no resultado igual ou maior do que zero de receitas menos despesas, sem efeitos de ciclos econômicos e situações temporárias, nos três exercícios seguintes (ESPAÑA, 1978; JIMÉNEZ DIAZ et al., [2016]). A estabilidade assim definida indica a sustentabilidade de longo prazo das contas públicas.

Diferentemente das normas anteriores, a atual lei de estabilidade – Lei Orgânica nº 2, de 2012, que revogou decreto de 2007, conforme detalhado mais adiante, e foi alterada pela Lei Orgânica nº 4, de 28 de setembro de 2012 – é norma geral, que regula em um único texto a estabilidade orçamentária e a sustentabilidade financeira de todas as Administrações Públicas: Estado, Comunidades Autônomas, Corporações Locais e Seguridade Social (ESPAÑA, 2018). Desse modo, as entidades locais devem obedecer ao equilíbrio orçamentário (ESPAÑA, 1978). A jurisdição nacional, sobre a política econômica das demais esferas político-administrativas, foi avalizada pelo Tribunal Constitucional, em acórdão de 2011 (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]).

Pela atual lei de estabilidade, as esferas nacionais e comunitárias observam os limites de déficit estrutural – sem o efeito de ciclos eco-

nômicos e medidas excepcionais ou temporárias – de até 0,4% do produto interno bruto (PIB) e de dívida de até 60%, também do PIB, estabelecidos pela União Europeia, assim como limites fixados por lei nacional (ESPAÑA, 2018).

Este último limite, que vincula o conjunto das administrações, foi introduzido pela reforma constitucional de 2011, com base no Tratado de Funcionamento da União Europeia (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]). A partir de 2020, o limite de endividamento da administração nacional será de 4%, ao passo que o limite das comunidades autônomas passará a 13% e o das corporações locais, 3%, todos em relação ao PIB (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]).

Cinco dos seis *apartados* (detalhamentos de artigo) constitucionais que cuidam da estabilidade orçamentária espanhola são novos, o que evidencia a profundidade e a relevância da reforma espanhola (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]). Tal intromissão da política econômica de Bruxelas evidencia o crescente condicionamento da soberania orçamentária dos estados membros às políticas de governança comunitária europeia (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]). Nesse sentido, a reforma espanhola foi precedida pela alteração da Lei Fundamental alemã, em 2009, que estabeleceu a regra geral de déficit inicial do orçamento daquela federação não superior a 0,35% do PIB (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]).

A reforma e a atual lei de estabilidade foram concebidas, após o déficit das administrações espanholas alcançar, em 2009, 11,2% do PIB (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]; ESPAÑA, 2018). Antes dessa lei, a Lei nº 18, de 2001 (*Ley General de Estabilidad Presupuestaria*), introduziu o princípio de estabilidade orçamentária, no

ordenamento jurídico espanhol, com amparo político e jurídico, no Pacto de Estabilidade e Crescimento, do Conselho de Amsterdã, de junho de 1997 (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]).

Tal Pacto limitou o uso do déficit e do endividamento públicos como instrumento de política econômica dos estados membro, mediante a adoção de limites comuns para todos os países integrantes da União Europeia (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]). A revisão do Pacto, em 2005, flexibilizou os limites anteriores, ao distinguir entre resultado estrutural e cíclico (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]), diferença essa não contemplada pelas normas brasileiras. Enquanto o primeiro já foi definido como expurgado dos efeitos de ciclos econômicos e situações temporárias, este último é o efeito líquido atribuível à diferença entre o PIB a pleno emprego e o PIB de fato.

A Lei nº 18, de 2001, foi revogada pelo *Real Decreto Legislativo* nº 2, de 28 de dezembro de 2007, que aprovou o *Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria*, depois também revogado, pela atual lei de estabilidade (ESPAÑA, 2018).

A emissão de dívida pública ou a contratação de crédito exige lei (ESPAÑA, 1978). Os pagamentos de juros e amortizações constam dos orçamentos pertinentes, têm prioridade absoluta e não são objeto de emenda ou modificação, desde que conformes às leis de sua emissão. A extrapolação dos limites de déficit estrutural e dívida pública exige o reconhecimento da excepcionalidade pela maioria absoluta de deputados (ESPAÑA, 1978). No Brasil, não há previsão para tal excepcionalidade dos limites de endividamento governamental, estipulados por resoluções do Senado Federal (BRASIL, 1988).

A distribuição dos limites de déficit e dívida entre as administrações, as exceções possíveis à extrapolação desses limites, a forma e o pra-

zo de correção dos desvios, a metodologia e a forma de cálculo do déficit estrutural e as responsabilidades de cada administração pelo descumprimento da estabilidade orçamentária são matéria de lei orgânica (ESPAÑA, 1978). Assim, a lei orgânica de estabilidade orçamentária versa sobre matérias que poderiam ser constitucionais, a exemplo do ocorreu na Alemanha (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]).

Essa lei regula ainda as responsabilidades da administração de cada esfera político-administrativa, pelas eventuais sanções aplicadas à Espanha, com fundamento em descumprimento de normas comunitárias. Ela regula também o controle exercido, pelo Tribunal Constitucional, sobre as leis e os atos administrativos que vulnerarem o artigo 135 da Constituição (JIMÉNEZ DIAZ; MORET; RASTROLLO, [2016]).

### 6.3. Tribunal de contas

O tribunal de contas é órgão fiscalizador máximo das contas e da gestão econômica estatal, assim como do setor público (ESPAÑA, 1978). O tribunal de contas europeu, com base no Tratado da Comunidade Europeia, tem jurisdição nacional nos casos de transferências de fundos comunitários (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]). Existe no Congresso espanhol a *Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas*, que acompanha os resultados das fiscalizações realizadas e realiza audiências com o Presidente desse tribunal (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]).

No Brasil, papel similar é desempenhado, em parte, pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (BRASIL, 1988, 2006).

Os doze conselheiros que integram o tribunal de contas espanhol são designados, metade por cada Câmara, por maiorias de três quintos dos respectivos membros, para mandatos de nove anos, entre profissionais com mais de quinze anos de experiência e competência reconhecida (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]). Novamente, a ausência de participação do Executivo e a não vitaliciedade dos mandatos diferem o caso espanhol do brasileiro.

Em sua função fiscalizadora, o tribunal examina a aplicação dos princípios constitucionais de legalidade, eficiência e economia, na execução dos programas de ingressos e gastos, de ofício ou a pedido das Câmaras ou das assembleias legislativas das comunidades autônomas (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]). O resultado desse exame é divulgado para as *Cortes* ou *Asambleas*. A análise das contas nacionais consta de relatório anual, incluindo, entre outros temas, o investimento das estatais e o emprego das subvenções com recursos públicos (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]).

A responsabilidade contábil versada pelos tribunais de contas alcança quem arrecade, intervenha, administre, custodie ou utilize recursos públicos (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]). Ainda conforme a jurisprudência constitucional, a atividade judicante contábil é necessária, improrrogável, exclusiva e plena, abrangendo as questões prejudiciais e incidentais, salvo as de caráter penal ou de competência judicial, diretamente relacionadas à responsabilidade contábil. Essa jurisdição contábil limita-se à indenização de danos ou prejuízos ao erário, decorrentes da ação ou omissão contrária a lei (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]).

O tribunal de contas julga as contas que lhe são prestadas e encaminha relatório anual às Câmaras, em que comunica infrações ou responsabilidades incorridas (ESPAÑA, 1978).

Contudo, esse tribunal dependerá diretamente das Câmaras e atuará sob delegação destas, no exame e na comprovação das contas nacionais (ESPAÑA, 1978). Desse modo, o pronunciamento do tribunal, sobre as contas nacionais, recebe parecer da comissão, cuja proposta de resolução é debatida e votada, pelos Plenários das Câmaras, enquanto as resoluções pertinentes a informes anuais e extraordinários estão nas competências da comissão mista (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]).

Os conselheiros do tribunal têm prerrogativas semelhantes às dos juízes do Poder Judiciário, cujas incompatibilidades são reguladas pela Lei Orgânica nº 6, de 1º de julho de 1985 (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]).

A controvérsia acerca das instituições de contas criadas, por comunidades autônomas, com funções similares às do tribunal de contas nacional, foi pacificada pelo *Tribunal Constitucional* (ESPAÑA, 1988). Nesses termos, a função fiscalizadora é competência indeclinável, mas não exclusiva, e comporta a intervenção de órgãos subnacionais, e a função judicante é exclusiva desse tribunal, sem prejuízo de eventuais delegações (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]). Tal supremacia é justificada pelo controle econômico e orçamentário das comunidades autônomas, que lhes foi outorgado pela Constituição, e pela necessidade de coordenação dos sistemas de controle nacional e regional (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]).

## 7. Ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário espanhol de elaboração, aprovação, execução e controle observa a Lei Geral Orçamentária – especialmente, os Títulos II, VI e VII: *De los Presupuestos Generales del Estado, Del con-*

*trol de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado e De las responsabilidades respectivamente (ESPAÑA, 2018) – e as normas regimentais e regulamentares das Câmaras.*

Desse modo, os orçamentos anuais constituem uma expressão cifrada, conjunta e sistemática de direitos e obrigações a liquidar, durante os respectivos exercícios, por órgãos e entidades que constituem o setor público estatal. Como já mencionado, cada exercício ou ano fiscal corresponde a um ano civil – 1º de janeiro a 31 de dezembro (ESPAÑA, 2018).

### **7.1. Elaboração**

A gestão do setor governamental está submetida ao orçamento anual aprovado pelas Casas legislativas e delimitado pelos cenários orçamentários plurianuais. Tais cenários são preparados pelo Ministério da Fazenda, que os apresenta ao Conselho de Ministros, antes da aprovação do projeto de lei orçamentária anual. Eles são integrados por cenários de ingressos e gastos e determinam os limites da ação governamental com impacto orçamentário, nos três exercícios seguintes, visando aos objetivos de estabilidade orçamentária (ESPAÑA, 2018).

Dessa maneira, o Ministro da Fazenda estabelece diretrizes e critérios, para a elaboração dos orçamentos anuais. Ele também constitui uma Comissão de Políticas de Gasto, cuja atuação respeitará tais diretrizes e critérios, além dos limites fixados pelo cenário plurianual vigente. As propostas de cenários plurianuais e orçamentos anuais dos ministérios são consolidadas, pelo Ministério da Fazenda, que deve encaminhar o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, antes de 1º de outubro do ano anterior a que refere (ESPAÑA, 2018).

## 7.2. Aprovação

O *Reglamento del Congreso de los Diputados* explicita que a *Comisión de Presupuestos*, uma comissão legislativa permanente, conta com os recursos humanos e materiais próprios e adequados para o assessoramento técnico das atividades legislativas que repercutam em receitas e gastos (ESPAÑA, 1982). Esse dispositivo expresso, quando confrontado com informações divulgadas pelas pesquisas do orçamento aberto, sobre transparência orçamentária, conforme já mencionado, sugere deficiências de efetividade nessas normas regimentais.

A tramitação do projeto de lei orçamentária anual é objeto de uma seção específica, que abrange os arts. 133 a 135 do Regulamento da Câmara Baixa (ESPAÑA, 1982). Essa tramitação observa os procedimentos legislativos comuns, salvo as exceções expressamente indicadas. Assim, tal projeto tem tramitação preferencial em relação aos demais trabalhos da Câmara.

As emendas de aumento dos gastos exigem, para tramitarem, que igual quantia seja deduzida de outra programação, ao passo que as que diminuam receitas requerem a conformidade expressa do Governo (ESPAÑA, 1982). O debate sobre o orçamento anual focaliza o texto e as autorizações de gastos (*al articulado y al estado de autorización de gastos*), sem prejuízo do estudo de outros documentos, cabendo ao Presidente da Comissão e da Câmara conduzirem esses debates e as votações da maneira mais adequada ao conteúdo e à forma dos orçamentos.

O *Reglamento del Senado* também destaca a *Comisión de Presupuestos* como uma comissão legislativa permanente (ESPAÑA, 1994). Na Câmara Alta, cabe à *Comisión General de las Comunidades Autónomas* submeter informes à Comissão de Orçamentos, sobre os efeitos da lei orçamentária nas finanças dessas Comunidades.

Os procedimentos orçamentários são versados, num capítulo específico, que abarca os art. 148 a 151 do Regulamento do Senado. Esse Regulamento também confere preferência à tramitação do projeto de lei orçamentária e remete à observância de procedimentos legislativos ordinários, nessa tramitação, salvo disposição expressa, assim como à necessidade de compensação, para a admissibilidade das emendas de aumento de gastos, e ao foco dos debates no texto e nas autorizações de gastos.

O Regulamento do Senado prevê ainda que o calendário de tramitação dos projetos de leis orçamentárias seja definido pela Mesa, ouvidas as lideranças (*Junta de Portavoces*). Se alguma proposta de veto for aprovada pelo Plenário, a tramitação desses projetos de lei será dada como concluída no Senado. Caso contrário, o projeto tramitará na Comissão de Orçamentos, cujo parecer e votos em separado serão objeto de debate e votação no Plenário.

O art. 151 do Regulamento do Senado regula procedimentos de exame da adequação orçamentária e financeira das proposições, inclusive emendas, pelo Governo, para manifestação de conformidade ou não com a tramitação, em caso de aumento das autorizações de gastos ou diminuição de ingressos orçamentários. Essa regulação inclui uma conformidade tácita, pelo decurso de prazo, em caso de silêncio governamental. A manifestação do Governo deve ser dirigida ao Presidente da comissão em que tramita a proposição, cabendo ao Presidente do Senado resolver controvérsias relativas a esses procedimentos.

No Brasil, os temas orçamentários são objeto de apreciação de comissão mista permanente e constituem pauta do Congresso Nacional, distinta das pautas das duas Casas (BRASIL, 1988). Nesse sentido, não há preferência constitucional para a tramitação orçamentária, que concorre com as demais pautas. A compensação de um aumento de

gasto pela diminuição de outra autorização também é constitucionalmente prevista, assim como a adoção subsidiária do procedimento legislativo ordinário. Ademais, enquanto a norma constitucional limita o conteúdo da lei orçamentária anual a receita, despesa e autorizações para empréstimos, o foco das normas regimentais espanholas comuns às duas Casas é a discussão do texto e das autorizações de gastos.

No caso das regras de tramitação orçamentária do Senado espanhol, há também coincidência com a concentração do controle da agenda legislativa nas mãos do Presidente da Casa. As principais diferenças dessas normas específicas do Senado espanhol residem, no tratamento conferido aos vetos.

O exame de adequação orçamentária e financeira versado pelo art. 151 do Regulamento do Senado espanhol também guarda algumas semelhanças com o tratamento conferido pelas leis de diretrizes orçamentárias federais brasileiras ao exame pertinente de adequação das proposições legislativas em geral. Contudo, pelas diretrizes brasileiras, cada órgão dos Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública da União, inclusive Casa do Poder Legislativo, indica o respectivo órgão administrativo que elabora ou homologa as estimativas de impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas, inclusive emendas, acompanhadas das eventuais medidas de compensação para que se mantenha o equilíbrio fiscal.

### **7.3. Execução**

Os gastos realizados por autorização de créditos orçamentários e especiais precisam observar a finalidade e os limites aprovados, respectivamente, na lei orçamentária anual ou suas modificações (ESPAÑA, 2018). São nulos os atos administrativos que gerem compromissos que excedam tais limites. Os gastos de caráter plurianual

são incorporados aos cenários plurianuais, desde que não superem quatro exercícios e as seguintes percentagens do crédito inicial: 70% no exercício imediatamente seguinte, 60% no segundo ano subsequente e 50% nos respectivos terceiro e quarto anos, com algumas variações, conforme o objeto (ESPAÑA, 2018). Por exemplo, tais limites não se aplicam a compromissos de dívida pública ou arrendamento de imóveis.

O Governo altera os créditos, mediante proposta do Ministro da Fazenda e iniciativa dos ministérios afetados. As autorizações para gastos, na forma de créditos, que não estejam compromissadas com obrigações reconhecidas serão anuladas no último dia do ano (ESPAÑA, 2018). O Governo, por intermédio da sua *Oficina Presupuestaria*, envia ao Poder Legislativo informes trimestrais do *Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria*, equivalente a dois por cento dos gastos não financeiros, excluídos ainda os destinados a Comunidades Autônomas e entidades locais (ESPAÑA, 2018).

337

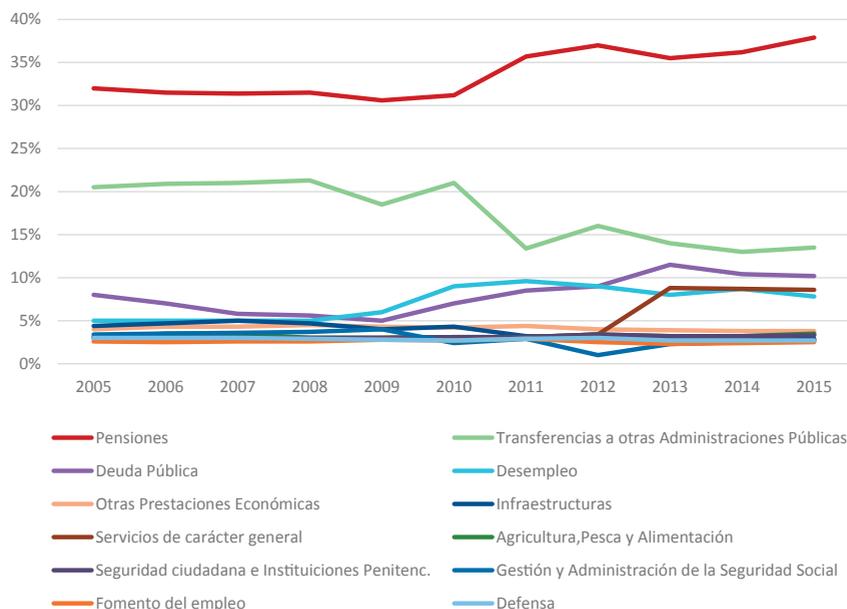
#### **7.4. Avaliação e controle**

O Tribunal de Contas é o controlador externo do setor público estatal, dada sua condição de órgão máximo da fiscalização das contas, do Estado e do setor público. A *Intervención General de la Administración del Estado*, que exerce o controle interno da gestão econômica e financeira do setor público estatal, envia-lhe informações contábeis das entidades do setor público estatal relacionadas às prestações de contas (ESPAÑA, 2018). Os controles são exercidos mediante função interventora, controle financeiro permanente e auditorias públicas.

Tanto na Espanha quanto no Brasil, os controles interno e externo da conexão orçamentária podem ser aperfeiçoados por indicadores de responsividade democrática, isto é, da correspondência ou congruên-

cia das agendas orçamentárias com as da população (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Nesse sentido, a comparação do Apêndice A (agendas populares dos principais temas) com os principais temas orçamentários (Apêndices B e C) demonstra maior correspondência do orçamento espanhol com demandas da população do que no caso brasileiro. Vale lembrar que as agendas populares espanholas foram apuradas pelo Eurobarômetro, no bojo de pesquisas de opinião realizadas pela União Europeia, e que as agendas brasileiras derivaram do Latinobarômetro, a cargo de instituição privada.

**GRÁFICO 4 – Espanha: gastos orçamentários médios acima de 2% – 2005-2015**



Fonte: elaboração própria, com base no Apêndice C.

Conforme o Gráfico 4, essa maior congruência entre prioridades reveladas por representantes e representados é percebida de três formas

distintas: 1) reconhecimento do tema como agenda compartilhada entre agentes públicos e população; 2) mais dispersão dos gastos, em maior número de temas; 3) mais correspondências democráticas entre prioridades das agendas populares e de gastos.

A primeira forma deriva da maior visibilidade, para a população, de temas tão relevantes para os gastos públicos quanto previdência, transferências de recursos entre esferas político-administrativas e dívida pública. Dos três temas mencionados, pelo menos dois foram explicitamente incorporados às métricas dessas pesquisas de opinião, que têm caráter estatal, nos últimos anos, diferentemente do caso brasileiro, em que tais pesquisas, promovidas por entes privados, não incluíram esses temas de forma explícita.

Além de alguns dos temas referidos no parágrafo anterior já constarem das agendas populares, diferentemente dos resultados das pesquisas de opinião no Brasil, o seu impacto, nas agendas espanholas de gastos, é menor do que no Brasil – cerca de 60% contra 85%. A menor concentração das agendas governamentais em temas específicos aumenta a dispersão e a amplitude de correspondências com agendas populares, assim como o número de beneficiados.

O terceiro critério que sugere maior responsividade democrática na Espanha do que no Brasil consiste na relevância conferida aos temas relacionados a trabalho. O Gráfico 3, cujos temas representam mais de 2% do orçamento espanhol, na média, entre 1995 e 2015, evidencia que *desempleo* e *fomento del empleo* foram relevantes para as políticas nacionais daquele país. Juntos, eles representam cerca de 9% dos gastos orçamentários médios do período, contra 24% das indicações populares. No Brasil, os gastos com esses temas apresentaram menor correspondência com as agendas populares pela maior relevância conferida a outros temas (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

## Conclusão

Em democracias representativas, o aumento da qualidade da representação política está diretamente relacionado à ampliação da quantidade, da qualidade e do escopo temático dos foros deliberativos (URBINATI, 2006). A comprovação da melhoria substantiva dessa representação está vinculada ao exame da atuação em prol dos demais (PITKIN, 1967), aferida pelo exame da responsividade democrática (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Os resultados do exame comparado das instituições e dos indicadores políticos espanhóis e brasileiros, especialmente os orçamentários, são díspares. De um lado, os eventuais impasses de agenda, no caso espanhol, são resolvidos pela dissolução do corpo legislativo e pela constituição de novas maiorias, capazes de definir e executar agendas executivas majoritárias de modo mais célere, o que pressupõe exclusão das minorias circunstanciais. No Brasil, o custo da paralisia decisória decorrente do presidencialismo de coalizão, integrado por minorias, pode aparecer, na forma de impasses decisórios (*deadlocks*) e de uma menor responsividade democrática, apesar dos melhores índices de transparência orçamentária.

A situação em que as agendas populares têm menos correspondências democráticas com as agendas de gastos governamentais, apesar do maior volume de informações disponíveis, sugere que tais informações são desigualmente apropriadas e utilizadas pelos públicos representados. Assim, a avaliação da qualidade democrática dos sistemas políticos parece um indicador mais abrangente e adequado da efetividade das instituições orçamentárias do que a transparência orçamentária entendida como elaboração e disponibilização de documentos.

Por conseguinte, a ampliação dos espaços deliberativos recomenda a constituição de um poder moderador, no Brasil, que separe os papéis

de Chefia de Estado e de Governo, além do resgate da autonomia dos públicos que foram comunidades objetivamente afetadas pela conexão orçamentária. Os partidos monopolizam o mercado político, promovem agendas de escolhas públicas, viabilizam candidaturas e arvoram-se como titulares dos assentos legislativos, mas não são responsabilizados pela eventual deficiência dos produtos que fazem circular nesses mercados. Assim, caberia avançar na responsabilização dos partidos, pelas deficiências de responsividade democrática nas democracias representativas.

A melhor avaliação da qualidade democrática em geral, na Espanha, não se repete no quadro da transparência orçamentária, o que sugere diferenças, na forma de conceber e praticar democracia. A tradição majoritária espanhola parece mais avessa ao controle horizontal da administração pública, especialmente pelos órgãos formais constituídos para tanto, e pela menor disposição dialógica no âmbito das contas públicas. Contudo, a disposição para tal diálogo não garante a melhor representação democrática substantiva, como já observado.

Para suprir tais carências, cabe a sugestão de institucionalização de mecanismos da apuração da responsividade democrática, à semelhança dos recomendados por Pederiva e Rennó (2015), entre os conteúdos necessários de reformas políticas voltadas para o aperfeiçoamento das democracias representativas e dos controles horizontal e vertical das administrações e das escolhas públicas.

## Referências

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Budget deficits and budget institutions. *NBER Working Paper Series*, Cambridge, MA, n. 5556, p. 1-40, May 1996. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w5556.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2018.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 10º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 15 dez. 2006. [Revogada]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2018.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 393-430, ago. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v21n2/0104-6276-op-21-02-00393.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2018.

CASTEJANA, Jaime. Andrés Caballero – Investigador de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria: “en España, el control presupuestario es del siglo XIX”. *La Gaceta*, Canarias, p. 14-15, 16 jun. 2013. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Gaceta-de-los-Negocios-interview-page1.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2018.

ENNS, Peter K.; WLEZIEN, Christopher (Ed.). *Who gets represented?*. New York: Russell Sage Foundation, 2011.

ESPAÑA. Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 29 dic. 1978. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Congreso de los Diputados. Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 5 marzo 1982. Disponível em: <[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/reglam\\_congreso.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional. Sentencia nº 187, de 17 de octubre de 1988. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 7 nov. 1988. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/de/Resolucion/Show/1128>>. Acesso em: 2 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado. Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 13 mayo 1994. Disponível em: <<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/index.html>>. Acesso em: 2 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Estadísticas 2006-2015: presupuestos generales del Estado consolidados 2015*. [Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas], 2015. Disponível em: <<http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Estadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx>>. Acesso em: 2 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. *Códigos electrónicos: Ley general presupuestaria y normas complementarias*. Edición actualizada a 9 de julio de 2018. Madrid: BOE, 2018. Disponível em: <[http://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir\\_pdf.php?fich=033\\_Ley\\_General\\_Presupuestaria\\_y\\_normas\\_complementarias.pdf](http://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=033_Ley_General_Presupuestaria_y_normas_complementarias.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2018.

EUROPEAN UNION. European Commission. [*Eurobarometer surveys*]. [2015]. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)>. Acesso em: 2 set. 2018.

EUROSTAT. *Income inequality: nearly 40 per cent of total income goes to people belonging to highest (fifth) quintile*. [2014]. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income\\_inequality\\_statistics\\_data\\_2012](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income_inequality_statistics_data_2012)>. Acesso em: 2 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Gini coefficient of equivalised disposable income*. [2015]. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tessi190>>. Acesso em: 2 set. 2018.

FERRER-I-CARBONELL, Ada; RAMOS, Xavier; OVIEDO, Mónica. *Growing inequalities and its impacts in Spain*. April, 2013. Disponível em: <<http://www.gini-research.org/system/uploads/612/original/CR-Spain-v2.pdf?1400771292>>. Acesso em: 2 set. 2018.

FILC, Gabriel; SCARTASCINI, Carlos. Budgetary institutions. In: LORA, Eduardo (Ed.). *The State of State reform in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2007. p. 157-184. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/352/9780821365755.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 2 set. 2018.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world: Spain*. 2015. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/spain>>. Acesso em: 2 set. 2018.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOLDRATT, Eliyahu M.; COX, Jeff. *A meta: um processo de melhoria contínuo*. São Paulo: Claudiney Fullmann, 1993.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *Open budgets. Transform lives*. [2015]. Disponível em: <<http://internationalbudget.org/>>. Acesso em: 2 set. 2018.

JIMÉNEZ DIAZ, Andres et al. *Sinopsis artículo 134*. [2016]. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=134&tipo=2>>. Acesso em: 2 set. 2018.

JIMÉNEZ DIAZ, Andres; MORET, Vicente; RASTROLLO, Alejandro. *Sinopsis artículo 135*. [2016]. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>>. Acesso em: 2 set. 2018.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Unesp, 2000.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

MENDES, Marcos José; ROCHA, Fabiana Fontes. *Transferências intergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros*. Brasília: ESAF, 2003.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1990.

PASCUA MATEO, Fabio; MORET, Vicente; RASTROLLO, Alejandro. *Sinopsis artículo 136*. [2016]. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=136&tipo=2>>. Acesso em: 2 set. 2018.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PEDERIVA, João Henrique; RENNÓ, Lucio. *Responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

PÉREZ, Fernando J.; RÍOS, Pere. La consulta alternativa atrae a un tercio de los llamados a votar. *El País*, Madrid, 10 nov. 2014. Disponível em: <[http://politica.elpais.com/politica/2014/11/09/actualidad/1415542400\\_466311.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/11/09/actualidad/1415542400_466311.html)>. Acesso em: 2 set. 2018.

POWELL JUNIOR, G. Bingham. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005. p. 62-76.

RENNÓ, Lucio; PEREIRA, Carlos. *Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010*. Brasília: ESAF, 2013.

RUBIN, Irene S. *The politics of public budgeting*. 5. ed. Washington, DC: CQ Press, 2006.

SHANK, John K.; GOVINDARAJAN, Vijay. *A revolução dos custos: como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SOROKA, Stuart N.; WLEZIEN, Christopher. *Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2010.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Estrutura organizativa*. [2015]. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/about/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/about/index_pt.htm)>. Acesso em: 2 set. 2018.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

WILDAVSKY, Aaron. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. *The American Political Science Review*, Cambridge, MA, v. 81, n. 1, p. 3-23, Mar. 1987.

## APÊNDICE A – Eurobarômetro: principal tema nacional (2009-2014)

tema / ano_mês	2009 _11	2010 _06	2010 _11	2011 _05	2011 _11	2012 _05	
desemprego	26%	25%	24%	22%	22%	24%	
situação econômica	21%	21%	19%	17%	23%	18%	
aumento de preços/inflação	10%	10%	10%	14%	13%	13%	
dívida governamental						10%	
sistema de saúde	7%	8%	8%	8%	7%	6%	
crime	10%	8%	8%	7%	5%	6%	
imigração	5%	5%	6%	6%	3%	4%	
pensões	5%	6%	6%	5%	5%	5%	
tributos	4%	5%	4%	4%	3%	5%	
sistema educacional	4%	4%	4%	4%	3%	4%	
meio ambiente				2%	1%	2%	
moradia	3%	2%	2%	2%	2%	2%	
proteção ambiental	2%	2%	2%				
terrorismo	2%	2%	4%	3%	2%	1%	
influência mundial da União Europeia					3%		
fornecimento de energia				3%	2%		
energia	2%	2%	1%				
defesa/relações exteriores	1%	1%	1%	1%	0%		
mudança climática					1%		
outros	1%	1%	1%	1%	0%	1%	
não sabe	0%	0%	0%	1%	0%	0%	
nenhum	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Fonte: elaboração própria, com base em European Union ([2015]).

	<b>2012 _11</b>	<b>2013 _05</b>	<b>2013 _11</b>	<b>2014 _06</b>	<b>2014 _11</b>	<b>Soma</b>	<b>% relativo</b>	<b>Soma %</b>	<b>% relativo ponderado</b>
	25%	27%	25%	25%	23%	268%	24%	24%	24%
	19%	17%	17%	15%	12%	199%	18%	43%	18%
	12%	10%	10%	8%	7%	119%	11%	53%	11%
	9%	8%	7%	7%	7%	48%	4%	58%	8%
	6%	6%	6%	7%	8%	78%	7%	65%	7%
	6%	6%	6%	6%	5%	73%	7%	71%	7%
	4%	5%	6%	8%	9%	62%	6%	77%	6%
	4%	5%	5%	6%	6%	56%	5%	82%	5%
	5%	5%	6%	6%	5%	51%	5%	87%	5%
	4%	4%	4%	5%	5%	45%	4%	91%	4%
	3%	2%	3%	3%	4%	19%	2%	93%	2%
	2%	3%	3%	3%	3%	26%	2%	95%	2%
						6%	1%	96%	2%
	1%	2%	1%	1%	3%	22%	2%	97%	2%
					0%	3%	0%	98%	2%
					0%	5%	0%	98%	2%
						4%	0%	99%	1%
						4%	0%	99%	1%
					0%	1%	0%	99%	1%
	1%	1%	1%	1%	2%	7%	1%	100%	1%
	1%	0%	0%	1%	1%	2%	0%	100%	0%
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	100%	100%	100%	100%	100%	1100%			

**APÊNDICE B – Presupuestos Generales del Estado Consolidados:  
políticas de gasto (2005-2015) – Em milhões de euros**

Políticas	2005	2006	2007	
Justicia	1.184	1.333	1.451	
Defensa	6.758	7.123	7.696	
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenc.	6.493	7.267	8.138	
Política Exterior	1.254	1.437	2.288	
Pensiones	79.221	84.682	91.458	
Otras Prestaciones Económicas	10.656	11.972	12.797	
Servicios Sociales y Promoción Social	1.378	1.650	1.833	
Fomento del empleo	6.238	6.527	7.287	
Desempleo	12.688	13.578	14.471	
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	878	1.079	1.248	
Gestión y Administración de la Seguridad Social	7.984	9.200	10.453	
Sanidad	3.648	3.961	4.200	
Educación	1.620	1.935	2.485	
Cultura	936	1.028	1.128	
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.297	8.479	8.536	
Industria y Energía	1.765	1.891	2.117	
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	1.198	1.655	1.169	
Subvenciones al transporte	1.309	1.580	1.685	
Infraestructuras	11.420	12.933	14.237	
Investigación civil	3.688	4.869	6.541	
Investigación militar	1.330	1.680	1.582	
Otras actuaciones de carácter económico	804	710	644	
Alta Dirección	588	643	715	
Servicios de carácter general	6.712	7.571	8.553	
Administración Financiera y Tributaria	1.425	1.479	1.558	
Transferencias a otras Administraciones Públicas	50.891	56.146	60.993	
Deuda Pública	19.272	17.422	15.925	
<b>CAPÍTULOS 1 a 8</b>	<b>249.636</b>	<b>269.831</b>	<b>291.191</b>	

Fonte: Elaboração própria, com base em Espanha (2015).

	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	1.564	1.658	1.819	1.713	1.613	1.543	1.501	1.508
	8.149	7.847	7.357	6.868	6.269	5.786	5.654	5.712
	8.450	8.649	8.873	8.402	8.355	7.903	7.881	7.843
	3.468	3.677	3.548	2.748	1.681	1.495	1.395	1.422
	98.012	106.099	108.283	112.216	115.826	121.557	127.484	131.659
	14.085	14.973	14.403	13.576	12.013	11.880	11.604	10.944
	2.288	2.509	2.737	2.513	2.119	2.845	1.810	1.944
	7.684	7.584	7.751	7.329	5.765	3.772	4.074	4.746
	15.777	19.616	30.975	30.474	28.805	26.994	29.728	25.300
	1.378	1.616	1.498	1.200	820	766	800	587
	11.233	12.920	6.362	7.771	2.901	4.436	4.377	5.344
	4.434	4.623	4.635	4.264	3.976	3.856	3.840	3.864
	2.933	2.988	3.092	2.843	2.220	1.945	2.175	2.273
	1.220	1.284	1.199	1.104	942	722	718	749
	8.849	8.861	8.959	8.575	8.455	7.662	7.721	8.580
	2.324	2.875	3.229	2.801	1.897	4.575	5.778	6.028
	1.196	1.627	1.511	1.433	1.110	890	936	963
	2.266	1.939	1.590	1.619	1.617	1.180	1.615	1.340
	14.690	13.177	14.325	8.859	6.901	5.966	5.454	6.150
	7.677	8.203	8.088	7.576	5.629	5.562	5.633	5.668
	1.660	1.459	1.183	1.009	758	363	507	727
	877	832	849	808	710	901	1.160	927
	769	764	818	654	633	596	594	613
	9.029	9.021	9.314	8.014	6.992	29.844	29.906	28.417
	1.627	21.597	1.500	1.409	5.238	5.502	9.705	1.878
	66.274	66.415	73.599	42.811	49.686	48.317	45.989	47.166
	16.609	17.400	23.200	27.400	28.848	38.590	36.590	35.490
	314.522	350.213	350.696	315.992	311.777	345.446	354.626	347.843

**APÊNDICE C – Presupuestos Generales del Estado Consolidados:  
estadística descriptiva das políticas de gasto (2005-2015) – Em %**

Políticas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Pensiones	31,73	31,38	31,41	31,16	30,30	30,88	35,51	
Transferencias a otras Administraciones Públicas	20,39	20,81	20,95	21,07	18,96	20,99	13,55	
Deuda Pública	7,72	6,46	5,47	5,28	4,97	6,62	8,67	
Desempleo	5,08	5,03	4,97	5,02	5,60	8,83	9,64	
Otras Prestaciones Económicas	4,27	4,44	4,39	4,48	4,28	4,11	4,30	
Infraestructuras	4,57	4,79	4,89	4,67	3,76	4,08	2,80	
Servicios de carácter general	2,69	2,81	2,94	2,87	2,58	2,66	2,54	
Agricultura, Pesca y Alimentación	3,32	3,14	2,93	2,81	2,53	2,55	2,71	
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenc.	2,60	2,69	2,79	2,69	2,47	2,53	2,66	
Gestión y Administración de la Seguridad Social	3,20	3,41	3,59	3,57	3,69	1,81	2,46	
Fomento del empleo	2,50	2,42	2,50	2,44	2,17	2,21	2,32	
Defensa	2,71	2,64	2,64	2,59	2,24	2,10	2,17	
Investigación civil	1,48	1,80	2,25	2,44	2,34	2,31	2,40	
Sanidad	1,46	1,47	1,44	1,41	1,32	1,32	1,35	
Industria y Energía	0,71	0,70	0,73	0,74	0,82	0,92	0,89	
Educación	0,65	0,72	0,85	0,93	0,85	0,88	0,90	
Servicios Sociales y Promoción Social	0,55	0,61	0,63	0,73	0,72	0,78	0,80	
Administración Financiera y Tributaria	0,57	0,55	0,54	0,52	6,17	0,43	0,45	
Política Exterior	0,50	0,53	0,79	1,10	1,05	1,01	0,87	
Subvenciones al transporte	0,52	0,59	0,58	0,72	0,55	0,45	0,51	
Justicia	0,47	0,49	0,50	0,50	0,47	0,52	0,54	
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	0,48	0,61	0,40	0,38	0,46	0,43	0,45	
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	0,35	0,40	0,43	0,44	0,46	0,43	0,38	
Cultura	0,38	0,38	0,39	0,39	0,37	0,34	0,35	
Investigación militar	0,53	0,62	0,54	0,53	0,42	0,34	0,32	

	2012	2013	2014	2015	soma	mediana	média	desvio-padrão	máximo	mínimo
	37,15	35,19	35,95	37,85	368,51	31,73	33,50	2,82	37,85	30,30
	15,94	13,99	12,97	13,56	193,16	18,96	17,56	3,53	21,07	12,97
	9,25	11,17	10,32	10,20	86,13	7,72	7,83	2,22	11,17	4,97
	9,24	7,81	8,38	7,27	76,89	7,27	6,99	1,89	9,64	4,97
	3,85	3,44	3,27	3,15	43,97	4,27	4,00	0,49	4,48	3,15
	2,21	1,73	1,54	1,77	36,82	3,76	3,35	1,36	4,89	1,54
	2,24	8,64	8,43	8,17	46,56	2,81	4,23	2,69	8,64	2,24
	2,71	2,22	2,18	2,47	29,58	2,71	2,69	0,36	3,32	2,18
	2,68	2,29	2,22	2,25	27,88	2,60	2,53	0,20	2,79	2,22
	0,93	1,28	1,23	1,54	26,72	2,46	2,43	1,09	3,69	0,93
	1,85	1,09	1,15	1,36	22,01	2,21	2,00	0,55	2,50	1,09
	2,01	1,67	1,59	1,64	24,02	2,17	2,18	0,42	2,71	1,59
	1,81	1,61	1,59	1,63	21,65	1,81	1,97	0,38	2,44	1,48
	1,28	1,12	1,08	1,11	14,36	1,32	1,31	0,14	1,47	1,08
	0,61	1,32	1,63	1,73	10,80	0,82	0,98	0,39	1,73	0,61
	0,71	0,56	0,61	0,65	8,33	0,72	0,76	0,13	0,93	0,56
	0,68	0,82	0,51	0,56	7,39	0,68	0,67	0,11	0,82	0,51
	1,68	1,59	2,74	0,54	15,76	0,55	1,43	1,74	6,17	0,43
	0,54	0,43	0,39	0,41	7,63	0,54	0,69	0,28	1,10	0,39
	0,52	0,34	0,46	0,39	5,63	0,52	0,51	0,10	0,72	0,34
	0,52	0,45	0,42	0,43	5,32	0,49	0,48	0,04	0,54	0,42
	0,36	0,26	0,26	0,28	4,38	0,40	0,40	0,11	0,61	0,26
	0,26	0,22	0,23	0,17	3,77	0,38	0,34	0,10	0,46	0,17
	0,30	0,21	0,20	0,22	3,52	0,35	0,32	0,08	0,39	0,20
	0,24	0,11	0,14	0,21	4,00	0,34	0,36	0,18	0,62	0,11

Políticas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Otras actuaciones de carácter económico	0,32	0,26	0,22	0,28	0,24	0,24	0,26	
Alta Dirección	0,24	0,24	0,25	0,24	0,22	0,23	0,21	
CAPÍTULOS 1 a 8	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

Fonte: elaboração própria, com base no Apêndice B.

	2012	2013	2014	2015	soma	mediana	média	desvio-padrão	máximo	mínimo
	0,23	0,26	0,33	0,27	2,90	0,26	0,26	0,03	0,33	0,22
	0,20	0,17	0,17	0,18	2,34	0,22	0,21	0,03	0,25	0,17
	100,00	100,00	100,00	100,00	1100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

## APÊNDICE A – Eurobarômetro: principal tema nacional (2009-2014)

tema / ano_mês	2009 _11	2010 _06	2010 _11	2011 _05	2011 _11
desemprego	26%	25%	24%	22%	22%
situação econômica	21%	21%	19%	17%	23%
aumento de preços/inflação	10%	10%	10%	14%	13%
dívida governamental					
sistema de saúde	7%	8%	8%	8%	7%
crime	10%	8%	8%	7%	5%
imigração	5%	5%	6%	6%	3%
pensões	5%	6%	6%	5%	5%
tributos	4%	5%	4%	4%	3%
sistema educacional	4%	4%	4%	4%	3%
meio ambiente				2%	1%
moradia	3%	2%	2%	2%	2%
proteção ambiental	2%	2%	2%		
terrorismo	2%	2%	4%	3%	2%
influência mundial da União Europeia					3%
fornecimento de energia				3%	2%
energia	2%	2%	1%		
defesa/relações exteriores	1%	1%	1%	1%	0%
mudança climática					1%
outros	1%	1%	1%	1%	0%
não sabe	0%	0%	0%	1%	0%
nenhum	0%	0%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração própria, com base em European Union ([2015]).

	2012 _05	2012 _11	2013 _05	2013 _11	2014 _06	2014 _11	Soma	% relativo	Soma %	% relativo ponderado
	24%	25%	27%	25%	25%	23%	268%	24%	24%	24%
	18%	19%	17%	17%	15%	12%	199%	18%	43%	18%
	13%	12%	10%	10%	8%	7%	119%	11%	53%	11%
	10%	9%	8%	7%	7%	7%	48%	4%	58%	8%
	6%	6%	6%	6%	7%	8%	78%	7%	65%	7%
	6%	6%	6%	6%	6%	5%	73%	7%	71%	7%
	4%	4%	5%	6%	8%	9%	62%	6%	77%	6%
	5%	4%	5%	5%	6%	6%	56%	5%	82%	5%
	5%	5%	5%	6%	6%	5%	51%	5%	87%	5%
	4%	4%	4%	4%	5%	5%	45%	4%	91%	4%
	2%	3%	2%	3%	3%	4%	19%	2%	93%	2%
	2%	2%	3%	3%	3%	3%	26%	2%	95%	2%
							6%	1%	96%	2%
	1%	1%	2%	1%	1%	3%	22%	2%	97%	2%
						0%	3%	0%	98%	2%
						0%	5%	0%	98%	2%
							4%	0%	99%	1%
							4%	0%	99%	1%
						0%	1%	0%	99%	1%
	1%	1%	1%	1%	1%	2%	7%	1%	100%	1%
	0%	1%	0%	0%	1%	1%	2%	0%	100%	0%
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	1100%			

**APÊNDICE B – Presupuestos Generales del Estado Consolidados:  
políticas de gasto (2005-2015) – Em milhões de euros**

<b>Políticas</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	
Justicia	1.184	1.333	1.451	
Defensa	6.758	7.123	7.696	
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenc.	6.493	7.267	8.138	
Política Exterior	1.254	1.437	2.288	
Pensiones	79.221	84.682	91.458	
Otras Prestaciones Económicas	10.656	11.972	12.797	
Servicios Sociales y Promoción Social	1.378	1.650	1.833	
Fomento del empleo	6.238	6.527	7.287	
Desempleo	12.688	13.578	14.471	
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	878	1.079	1.248	
Gestión y Administración de la Seguridad Social	7.984	9.200	10.453	
Sanidad	3.648	3.961	4.200	
Educación	1.620	1.935	2.485	
Cultura	936	1.028	1.128	
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.297	8.479	8.536	
Industria y Energía	1.765	1.891	2.117	
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	1.198	1.655	1.169	
Subvenciones al transporte	1.309	1.580	1.685	
Infraestructuras	11.420	12.933	14.237	
Investigación civil	3.688	4.869	6.541	
Investigación militar	1.330	1.680	1.582	
Otras actuaciones de carácter económico	804	710	644	
Alta Dirección	588	643	715	
Servicios de carácter general	6.712	7.571	8.553	
Administración Financiera y Tributaria	1.425	1.479	1.558	
Transferencias a otras Administraciones Públicas	50.891	56.146	60.993	
Deuda Pública	19.272	17.422	15.925	
<b>CAPÍTULOS 1 a 8</b>	<b>249.636</b>	<b>269.831</b>	<b>291.191</b>	

Fonte: Elaboração própria, com base em Espanha (2015).

	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	1.564	1.658	1.819	1.713	1.613	1.543	1.501	1.508
	8.149	7.847	7.357	6.868	6.269	5.786	5.654	5.712
	8.450	8.649	8.873	8.402	8.355	7.903	7.881	7.843
	3.468	3.677	3.548	2.748	1.681	1.495	1.395	1.422
	98.012	106.099	108.283	112.216	115.826	121.557	127.484	131.659
	14.085	14.973	14.403	13.576	12.013	11.880	11.604	10.944
	2.288	2.509	2.737	2.513	2.119	2.845	1.810	1.944
	7.684	7.584	7.751	7.329	5.765	3.772	4.074	4.746
	15.777	19.616	30.975	30.474	28.805	26.994	29.728	25.300
	1.378	1.616	1.498	1.200	820	766	800	587
	11.233	12.920	6.362	7.771	2.901	4.436	4.377	5.344
	4.434	4.623	4.635	4.264	3.976	3.856	3.840	3.864
	2.933	2.988	3.092	2.843	2.220	1.945	2.175	2.273
	1.220	1.284	1.199	1.104	942	722	718	749
	8.849	8.861	8.959	8.575	8.455	7.662	7.721	8.580
	2.324	2.875	3.229	2.801	1.897	4.575	5.778	6.028
	1.196	1.627	1.511	1.433	1.110	890	936	963
	2.266	1.939	1.590	1.619	1.617	1.180	1.615	1.340
	14.690	13.177	14.325	8.859	6.901	5.966	5.454	6.150
	7.677	8.203	8.088	7.576	5.629	5.562	5.633	5.668
	1.660	1.459	1.183	1.009	758	363	507	727
	877	832	849	808	710	901	1.160	927
	769	764	818	654	633	596	594	613
	9.029	9.021	9.314	8.014	6.992	29.844	29.906	28.417
	1.627	21.597	1.500	1.409	5.238	5.502	9.705	1.878
	66.274	66.415	73.599	42.811	49.686	48.317	45.989	47.166
	16.609	17.400	23.200	27.400	28.848	38.590	36.590	35.490
	314.522	350.213	350.696	315.992	311.777	345.446	354.626	347.843

**APÊNDICE C – Presupuestos Generales del Estado Consolidados: estadística descriptiva das políticas de gasto (2005-2015) – Em %**

Políticas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pensiones	31,73	31,38	31,41	31,16	30,30	30,88
Transferencias a otras Administraciones Públicas	20,39	20,81	20,95	21,07	18,96	20,99
Deuda Pública	7,72	6,46	5,47	5,28	4,97	6,62
Desempleo	5,08	5,03	4,97	5,02	5,60	8,83
Otras Prestaciones Económicas	4,27	4,44	4,39	4,48	4,28	4,11
Infraestructuras	4,57	4,79	4,89	4,67	3,76	4,08
Servicios de carácter general	2,69	2,81	2,94	2,87	2,58	2,66
Agricultura, Pesca y Alimentación	3,32	3,14	2,93	2,81	2,53	2,55
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenc.	2,60	2,69	2,79	2,69	2,47	2,53
Gestión y Administración de la Seguridad Social	3,20	3,41	3,59	3,57	3,69	1,81
Fomento del empleo	2,50	2,42	2,50	2,44	2,17	2,21
Defensa	2,71	2,64	2,64	2,59	2,24	2,10
Investigación civil	1,48	1,80	2,25	2,44	2,34	2,31
Sanidad	1,46	1,47	1,44	1,41	1,32	1,32
Industria y Energía	0,71	0,70	0,73	0,74	0,82	0,92
Educación	0,65	0,72	0,85	0,93	0,85	0,88
Servicios Sociales y Promoción Social	0,55	0,61	0,63	0,73	0,72	0,78
Administración Financiera y Tributaria	0,57	0,55	0,54	0,52	6,17	0,43
Política Exterior	0,50	0,53	0,79	1,10	1,05	1,01
Subvenciones al transporte	0,52	0,59	0,58	0,72	0,55	0,45
Justicia	0,47	0,49	0,50	0,50	0,47	0,52
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	0,48	0,61	0,40	0,38	0,46	0,43
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	0,35	0,40	0,43	0,44	0,46	0,43
Cultura	0,38	0,38	0,39	0,39	0,37	0,34
Investigación militar	0,53	0,62	0,54	0,53	0,42	0,34
Otras actuaciones de carácter económico	0,32	0,26	0,22	0,28	0,24	0,24
Alta Dirección	0,24	0,24	0,25	0,24	0,22	0,23
CAPÍTULOS 1 a 8	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaboração própria, com base no Apêndice B.

	2011	2012	2013	2014	2015	soma	mediana	média	desvio-padrão	máximo	mínimo
	35,51	37,15	35,19	35,95	37,85	368,51	31,73	33,50	2,82	37,85	30,30
	13,55	15,94	13,99	12,97	13,56	193,16	18,96	17,56	3,53	21,07	12,97
	8,67	9,25	11,17	10,32	10,20	86,13	7,72	7,83	2,22	11,17	4,97
	9,64	9,24	7,81	8,38	7,27	76,89	7,27	6,99	1,89	9,64	4,97
	4,30	3,85	3,44	3,27	3,15	43,97	4,27	4,00	0,49	4,48	3,15
	2,80	2,21	1,73	1,54	1,77	36,82	3,76	3,35	1,36	4,89	1,54
	2,54	2,24	8,64	8,43	8,17	46,56	2,81	4,23	2,69	8,64	2,24
	2,71	2,71	2,22	2,18	2,47	29,58	2,71	2,69	0,36	3,32	2,18
	2,66	2,68	2,29	2,22	2,25	27,88	2,60	2,53	0,20	2,79	2,22
	2,46	0,93	1,28	1,23	1,54	26,72	2,46	2,43	1,09	3,69	0,93
	2,32	1,85	1,09	1,15	1,36	22,01	2,21	2,00	0,55	2,50	1,09
	2,17	2,01	1,67	1,59	1,64	24,02	2,17	2,18	0,42	2,71	1,59
	2,40	1,81	1,61	1,59	1,63	21,65	1,81	1,97	0,38	2,44	1,48
	1,35	1,28	1,12	1,08	1,11	14,36	1,32	1,31	0,14	1,47	1,08
	0,89	0,61	1,32	1,63	1,73	10,80	0,82	0,98	0,39	1,73	0,61
	0,90	0,71	0,56	0,61	0,65	8,33	0,72	0,76	0,13	0,93	0,56
	0,80	0,68	0,82	0,51	0,56	7,39	0,68	0,67	0,11	0,82	0,51
	0,45	1,68	1,59	2,74	0,54	15,76	0,55	1,43	1,74	6,17	0,43
	0,87	0,54	0,43	0,39	0,41	7,63	0,54	0,69	0,28	1,10	0,39
	0,51	0,52	0,34	0,46	0,39	5,63	0,52	0,51	0,10	0,72	0,34
	0,54	0,52	0,45	0,42	0,43	5,32	0,49	0,48	0,04	0,54	0,42
	0,45	0,36	0,26	0,26	0,28	4,38	0,40	0,40	0,11	0,61	0,26
	0,38	0,26	0,22	0,23	0,17	3,77	0,38	0,34	0,10	0,46	0,17
	0,35	0,30	0,21	0,20	0,22	3,52	0,35	0,32	0,08	0,39	0,20
	0,32	0,24	0,11	0,14	0,21	4,00	0,34	0,36	0,18	0,62	0,11
	0,26	0,23	0,26	0,33	0,27	2,90	0,26	0,26	0,03	0,33	0,22
	0,21	0,20	0,17	0,17	0,18	2,34	0,22	0,21	0,03	0,25	0,17
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	1100,00	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00



**PARTE III**  
**CONTABILIDADE, CUSTOS E COMPRAS**  
**GOVERNAMENTAIS**



## 8. A nova Contabilidade aplicada ao Setor Público e a visão estratégica do patrimônio público

Claudio Cesar de Paiva

## Introdução

A implementação da nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) representa um esforço empreendido pelo Governo Federal brasileiro desde 2008, por meio da Portaria nº 184/2008, do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2008a), e da Resolução CFC nº 1.128/2008 (BRASIL, 2008b), de convergência com as normas e padrões internacionais de contabilidade pública. A consolidação da nova CASP permitirá a produção de estatísticas de finanças públicas em consonância com os Padrões Internacionais de Contabilidade do Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*).

Um dos elementos distintivos da nova contabilidade pública é o resgate da importância da boa gestão do patrimônio público, por meio de mecanismos de reconhecimento, mensuração e evidência dos direitos e obrigações que compõem esse patrimônio. Com isso, pro-

cura subsidiar o gestor público no processo de tomada de decisões, mediante informações fidedignas sobre a real situação dos elementos patrimoniais da entidade pública.

Diante desse cenário de mudanças profundas na contabilidade pública, o objetivo deste trabalho é promover uma reflexão sobre os limites e as possibilidades do retorno da contabilidade a suas origens, particularmente no que se refere à necessidade de mudanças na cultura institucional e na capacidade técnica fazendária para garantir a centralidade do patrimônio público.

A despeito da euforia dos profissionais da ciência contábil com o resgate do objeto da contabilidade como ciência, a ideia é problematizar a capacidade dos entes federativos para conseguirem, no curto prazo, evidenciar os elementos do patrimônio e suas variações, com a devida aplicabilidade rotineira de institutos como a depreciação patrimonial, amortização, exaustão, reavaliação etc. Sem a obrigatoriedade da aplicação sistemática desses institutos na rotina fazendária não será possível produzir informações fidedignas sobre a situação patrimonial.

A hipótese é a de que não se trata apenas de dificuldades técnicas de contabilização, que poderão ser resolvidas pela competência e criatividade dos profissionais envolvidos com a contabilidade, mas um vício de origem que é a ausência de conhecimento pleno ou a precariedade das informações sobre as reais condições de alguns bens públicos a serem evidenciados, notadamente os bens imóveis.

Nesse sentido, não é desprezível ressaltar que, embora o País se tenha constituído sob a égide de uma extensão do patrimonialismo da metrópole portuguesa, em que a propriedade é símbolo de poder e riqueza, o Estado brasileiro nunca compreendeu a questão do patrimônio público como elemento estratégico, a despeito dos interesses da Nação sempre terem sido reclamados para justificar a domina-

lidade sobre um imenso e diversificado patrimônio, composto por imóveis próprios, terrenos de marinha, áreas de preservação permanente, terras indígenas, florestas nacionais, terras devolutas, áreas de fronteira, bens de uso comum etc.

## **2. A CASP e a Lei nº 4.320/1964: o que há de novo?**

A literatura tem recorrentemente apontado o protagonismo do patrimônio na nova contabilidade pública. Essa propalada inovação proposta no âmbito da nova CASP deve ser cotejada com a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) para que se compreenda a real dimensão do “novo”, de modo a não mitificar ou superestimar as contribuições propostas na nova contabilidade pública.

Uma primeira questão apontada é que a CASP apresenta um elemento novo, uma grande inovação em relação à estrutura contábil vigente (Lei nº 4.320/1964), que é a contabilidade patrimonial. Qual o fundamento dessa inovação? A Lei nº 4.320/1964 não tratava do patrimônio público?

A resposta para esses questionamentos é bastante simples. A Lei nº 4.320/1964, com mais de meio século de vigência, estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos dos atos e fatos da fazenda pública, do patrimônio público e suas variações patrimoniais. Com isso, regulamentou os procedimentos da contabilidade aplicada ao setor público para a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Assim, deve-se notar que a preocupação com o enfoque patrimonial da contabilidade já estava presente na Lei nº 4.320/1964, particularmente no registro e na evidenciação da composição patrimonial do ente público (arts. 85, 89, 100, 101, 104, 105 e 106). Especificamente

no art. 85 é realçada a importância de acompanhamento tanto da execução orçamentária, quanto da evolução do patrimônio público, sem mencionar qualquer distinção hierárquica na política fazendária, como segue: “os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial” (BRASIL, 1964).

De modo complementar, o art. 105 estabelece que o conhecimento sobre a composição patrimonial da administração pública deve ocorrer por meio de algumas subdivisões no Balanço Patrimonial, nestes termos:

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

I - O Ativo Financeiro;

II - O Ativo Permanente;

III - O Passivo Financeiro;

IV - O Passivo Permanente;

V - O Saldo Patrimonial;

VI - As Contas de Compensação (BRASIL, 1964).

É importante salientar que no Balanço Patrimonial, segundo a Lei nº 4.320/1964, não há, por exemplo: a obrigatoriedade de reavaliação de um bem, a provisão para perdas (isto é, provisão para devedores duvidosos). Nesses termos, o Balanço Patrimonial atende à legislação (Lei nº 4.320/1964), mas está longe de atender aos anseios dos gestores públicos, enquanto instrumento de gerenciamento e de planejamento público.

O fato marcante é que, a despeito de ser ampla na sua concepção, a aplicação da Lei nº 4.320/1964 pelos entes federativos se tem pautado fundamentalmente na rotina de controle da execução orçamentária e financeira. No que relaciona ao controle patrimonial, observa-se que

o gestor público tem limitado suas ações ao simples registro dos valores resultante da movimentação de dívidas, bens móveis e imóveis, no balanço e no inventário patrimonial.

De todo modo, está demonstrado que a inovação proposta pela nova contabilidade aplicada ao setor público não reside propriamente na incorporação da análise patrimonial e no registro integral do patrimônio público (bens, direitos e obrigações) como elemento novo perante a Fazenda Pública.

Então, onde reside a inovação?

A inovação deve ser buscada no sentido atribuído ao patrimônio público e, conseqüentemente, à contabilidade patrimonial na gestão pública. O sentido das mudanças encontra-se na premissa de que é necessário contribuir para resgatar o objeto da contabilidade como ciência, que é o patrimônio, e não exclusivamente o controle do orçamento.

Nesse sentido, as novas regras buscam um reequilíbrio em torno desse objeto, o que significa que a contabilidade orçamentária, com seus controles dos fluxos de ingressos e saídas de caixa, deixa de ser o único protagonista na administração pública e passa a compartilhar esse papel com a contabilidade patrimonial.

A proposta da nova CASP de convergência das atuais regras e procedimentos utilizados para as demonstrações contábeis no Brasil com os padrões exigidos pelos organismos internacionais implica uma ampla padronização, envolvendo:

- padronização dos planos de contas dos entes da Federação, por meio da adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP);
- padronização das demonstrações contábeis dos entes da Federação, mediante a adoção das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP); e

- padronização dos demonstrativos fiscais dos entes da Federação, mediante a adoção do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

O ponto crítico na adoção da contabilidade patrimonial deverá ser a contabilização do valor real do patrimônio nas bases de mensuração definidas pelas normas, pois envolve:

- reconhecimento dos direitos a receber de créditos tributários e não-tributários;
- registro dos bens móveis e imóveis considerando a depreciação, amortização ou exaustão; e
- registro dos bens de uso comum de valor mensurável e vida útil determinável.

Uma ilustração do cotidiano da contabilidade pública é esclarecedora. Suponha-se que uma ambulância do tipo “UTI móvel” tenha sido adquirida por R\$ 150.000,00 por uma prefeitura. Após um ano, esse veículo estará valendo muito menos; portanto, deve ser apresentado seu valor real e justo na época. A mesma lógica deve ser aplicada aos bens imóveis, que devem ser reavaliados sempre que os valores contabilizados forem discrepantes dos valores de mercado, pois a contabilidade deve demonstrar seu real valor.

Pode parecer uma operação contábil simples, que envolve depreciação e reavaliação, mas não é. O caso do Governo Federal exemplifica a complexidade dessa operação. A União possui quase 600 mil imóveis, sendo que sobre uma parte importante desses imóveis não há qualquer controle, além de uma matrícula na Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Nesse caso, não há a mínima capacidade técnica dessa instituição em promover reavaliações constantes para que os registros e demonstrações contábeis dos imóveis da União sejam realizados por preços justos, próximos aos praticados pelo mercado. Na última seção, retoma-se o debate sobre a questão dos ativos patrimoniais da União, particularmente os imóveis não operacionais,

com o propósito de evidenciar esses desafios, que vão muito além das mudanças sugeridas pela nova CASP.

Poder-se-ia, então, pensar que os municípios teriam melhor capacidade para atender aos requisitos da nova contabilidade em relação à reavaliação de bens patrimoniais. Ledo engano. Em geral, os municípios brasileiros não têm capacidade técnica (equipamentos, pessoal especializado, bases cartográficas etc) para cumprir esse objetivo específico da nova contabilidade. Um exemplo clássico é que esses entes não exercem com eficiência a sua competência tributária na cobrança do Imposto Territorial e Patrimonial Urbano (IPTU); outro exemplo ilustrativo é a simples comparação do hiato entre o valor venal do imóvel e o seu valor de mercado, o que gera perdas relevantes aos cofres públicos.

370

E os bens de uso comum, como, por exemplo, a pavimentação asfáltica das ruas dos municípios, com níveis diferenciados de desgaste, em virtude do tráfego de veículos, do perfil do tráfego (caminhões ou veículos leves, avenida ou ruas secundárias de bairros), da composição asfáltica etc., estará registrado no ativo imobilizado; porém, será que os profissionais terão condições de estabelecer níveis diferenciados de depreciação para que as informações sejam, de fato, justas e reais? Ou será escolhido um método geral e aplicado para toda a contabilização asfáltica do município?

Aqui há uma crítica aos profissionais da ciência contábil que resumem esse complexo processo à escolha de métodos adequados para evidenciação e depreciação patrimonial (método linear; método dos saldos decrescentes; método das unidades produzidas etc.) e, assim, desconsideram os vícios de origem, na base da evidenciação dos bens patrimoniais. Para mitigar esses problemas será necessária, entre outras medidas, uma aproximação do setor de contabilidade com diversos outros setores da Administração Pública.

Logo, a incorporação dos institutos da depreciação patrimonial, amortização, exaustão, reavaliação, redução do valor recuperável (*impairment*) e provisões na rotina fazendária dos entes públicos será, sem a sombra da dúvida, um elemento de grande complexidade.

A aplicação desses institutos é complexa, na maioria das situações fruto de interpretações dos profissionais envolvidos no processo, pois ora se considera o custo de reposição (por exemplo, um presídio), ora se considera o valor de mercado (por exemplo, imóveis). Isso implica certa discricionariedade na aplicabilidade dos institutos. Qual o ativo? Quais suas características? O ativo tem como função gerar serviço público ou gerar renda?

Este é um grande desafio para a Administração Pública, já que, para o balanço patrimonial refletir a realidade dos elementos patrimoniais, é necessário que os ajustes sejam adequadamente realizados pelos órgãos e entidades públicas.

Não se pode perder de vista que a responsabilidade pela evidenciação do patrimônio é do setor de contabilidade, mas os atos que darão base a essa evidenciação, como elaboração de inventário, depreciações, reavaliações, levantamento de passivos, obrigações, são atribuições de setores específicos e de comissões designadas especificamente para esses fins, sob a responsabilidade dos administradores e gestores públicos.

Portanto, a introdução dos registros da depreciação e de outros fenômenos econômicos na rotina da contabilidade pública não deverá garantir à sociedade, num primeiro momento, o conhecimento fidedigno da real situação patrimonial do ente público.

Será necessário impor responsabilidades ao gestor público quanto à regularização patrimonial. Nesse sentido, com base na nova CASP, deve-se atentar para três aspectos:

- quanto à regularização Patrimonial:
  - onde estão os bens a serem registrados?
  - localização física, descrição e definição de valores dos bens; e
  - atribuição de responsabilidades aos gestores do patrimônio;
- quanto ao inventário anual de bens móveis e imóveis:
  - levantamento físico e financeiro por comissão designada para este fim;
  - segregação das funções de responsável pelo inventário e pelo registro contábil;
- quanto ao acompanhamento dos valores dos bens:
  - atualização conforme comportamento dos preços de mercado (reavaliação);
  - registro do desgaste por uso e obsolescência (depreciação); e
  - redução ao valor recuperável.

372

Nessa perspectiva, é necessário assegurar que os elementos patrimoniais nas entidades do setor público sejam submetidos a processos razoáveis de avaliação patrimonial e de depreciação, para que os registros e demonstrações contábeis sejam confiáveis, fidedignas e apresentem a composição real do patrimônio, incluindo bens móveis e imóveis, direitos, obrigações e as respectivas variações patrimoniais ativas e passivas.

### **3. As dimensões do Patrimônio Público**

O resgate do objeto da contabilidade como ciência, que é o patrimônio, impõe a necessidade de esclarecer alguns conceitos que pairam sobre essa mudança, particularmente o que se entende por patrimônio público.

O primeiro e mais importante refere-se à definição de patrimônio público adotada pelo arcabouço jurídico e normativo no Brasil.

De acordo com a Resolução CFC nº 1.129/2008 (BRASIL, 2008c), citada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, 2014, p. 129), o patrimônio público é definido como o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações.

Bezerra Filho (2008) afirma que o Patrimônio Estatal deve ser analisado sob os aspectos qualitativos que se utiliza de qualidade funcional e sob os aspectos quantitativos que são avaliados monetariamente.

Em relação aos aspectos qualitativos, as classificações dos bens públicos estão dispostas no art. 99 do Código Civil:

Art. 99. São bens públicos:

I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades (BRASIL, 2002).

A partir dessa definição, a classificação patrimonial, sob o enfoque contábil, é organizada nos seguintes grupos:

- a) Ativo – compreende os recursos controlados pela entidade com o resultado de eventos passados e do qual se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços;

- b) Passivo – compreende as obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços.
- c) Patrimônio Líquido, Saldo Patrimonial ou Situação Líquida Patrimonial – é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos.

Em termos de bens patrimoniais, o MCASP aponta que os lançamentos contábeis decorrerão basicamente das seguintes informações:

- crédito compensado, indenização e ressarcimento, desapropriação, transferência de outras incorporações por compra, guarda ou responsabilidade por bens de terceiros, permuta, transformação, dação em pagamento e compensação de crédito, com citação dos órgãos, apreensão, descobertas, nascimentos (crias), doação e outros ingressos gratuitos;
- atualização dos bens por reavaliações, correção monetária, depreciações, correção monetária das depreciações, amortizações de bens intangíveis, exaustões (redução do valor de investimentos na exploração de recursos minerais ou florestais);
- perdas involuntárias decorrentes de desvalorização, redução a valor recuperável, outras perdas involuntárias e ajuste concomitante das depreciações, amortizações e exaustões incidentes nas operações anteriores;
- desincorporações por alienação por venda, doação, perecimento, destruição, furto/roubo, permuta, inservibilidade/obsolescência, transferência para outro órgão, e depreciações, amortizações e exaustões incidentes sobre os bens desincorporados.

A complexidade que envolve a nova contabilidade patrimonial é evidente no registro do patrimônio público (bens, direitos e obrigações). Um dos principais problemas relacionados ao imobilizado tangível é a depreciação.

De acordo com Iudícibus (2009, p. 183), as dificuldades podem ser resumidas em três aspectos: “1) o problema da vida útil; 2) o pro-

blema da avaliação (do ativo e da depreciação); 3) o problema do método de depreciação”.

Para fins analíticos, o escopo da discussão sugerida na parte final do capítulo é o confronto entre a inovação proposta pela nova contabilidade pública e a realidade dos entes federativos. Para uma abordagem crítica é necessário deixar de lado, nesse momento, a perspectiva estrita da contabilidade para focar nas condições *ex-ante* que garantiriam a adequada evidenciação da composição patrimonial do ente público.

Para tanto, buscaremos na avaliação da política nacional de gestão do patrimônio público e nos ativos imobilizados, mais especificamente nos bens imóveis (por exemplo, terrenos), que, ao contrário dos demais ativos imobilizados, sofrem valorizações positivas no seu valor de mercado, alguns elementos críticos que contribuam para problematizar o processo de implantação do enfoque patrimonial (reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos) da nova contabilidade pública.

#### **4. A gestão do patrimônio público no Brasil: as limitações da SPU e da PNGPU**

A gestão do patrimônio público brasileiro, sobretudo o imobiliário, passou por grandes mudanças ao longo da história do País, da colônia aos nossos dias. Como mostra Braga (2012), desde o início da colonização até a promulgação do primeiro disciplinamento legal da destinação e uso do patrimônio público, em 1850, a gestão dos bens patrimoniais obedecia à lógica própria da legislação portuguesa, segundo a qual, pelo regime de sesmarias, havia um imbricamento entre o público e o privado.

De acordo com Silva (1996), a promulgação da Lei das Terras (Lei nº 601/1850 (IMPERIO DO BRAZIL, 1850)) procurou estabelecer limites entre esses dois campos, colocando termo ao regime de posses, por meio de um novo ordenamento jurídico da propriedade da terra, que estabelecia que a transmissão da propriedade devesse ocorrer apenas pela sucessão ou pelo estatuto da compra e venda.

Ainda para Silva (1996), não se tratava apenas de obstar as pretensões territoriais de posseiros e fazendeiros, mas de disciplinar o regime jurídico aplicável às terras públicas, colocando um limite ao regime anárquico das ocupações de terras públicas, o que foi alcançado com a criação da primeira instituição de regulação de terras públicas, denominada “Repartição Geral de Terras Públicas” (RGTP), regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854 (IMPERIO DO BRAZIL, 1854; SILVA, 1996, p. 11).

Após a Proclamação da República, redefinida a estrutura do Estado brasileiro, a antiga RGTP é transformada, em 1909, em Diretoria do Patrimônio Nacional (DPN), ligada ao Ministério da Fazenda (BRAGA, 2012). Durante o governo de Getúlio Vargas ocorrem outras duas mudanças: uma transformando a DPN em Diretoria do Domínio da União (DDU), através do Decreto nº 22.250/1932 (BRASIL, 1933); outra transformando a DDU em Serviço do Patrimônio da União – SPU, pelo Decreto nº 6.871/1944 (BRASIL, 1944; SILVA, 1996). Em 3/10/1988, o Decreto nº 96.911/1988 (BRASIL, 1988) criou uma nova instância administrativa, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), mantendo-se o vínculo institucional com o Ministério da Fazenda.

A partir de 1999, a SPU foi transferida ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com estrutura ampliada e tornada mais complexa, composta por administração central e 27

Gerências Regionais. A última mudança na estrutura organizacional da SPU/MP foi aprovada pelo Decreto nº 6.929/2009 (atualizado pelos Decretos nºs 7.063/2010 e 7.675/2012) (BRASIL, 2009, 2010a, 2012), que transformou as gerências regionais em Superintendências Regionais, acrescida por uma no Distrito Federal.

O Decreto nº 6.929/2009 definiu as seguintes competências da SPU: a) administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação; b) adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União; c) lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e averbações junto aos cartórios competentes; d) promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público; e) proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União; f) formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, bem como os instrumentos necessários à sua implementação; g) integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PN-GPU) com outras políticas públicas, inclusive as orientadas para o desenvolvimento. Para a consecução dessa última competência deveria, a SPU, efetivar um modelo de gestão participativa e descentralizada (BECHELANY, 2010).

Embora dotada de todas essas competências, a SPU tem-se ressentido, historicamente, de grandes fragilidades – estrutura adequada, recursos financeiros, humanos e tecnológicos – para fazer frente às suas responsabilidades (RESCHKE, 2010). Para exemplificar, a autora relaciona alguns dos problemas da SPU: ausência de um cadastro de imóveis atualizado e confiável; precárias condições organizacionais e tecnológicas para a entrada de dados cadastrais; ausência de automação do cadastro de processos técnico-administrativos; falta

de estrutura física adequada para armazenar as informações (arquivamento correto, segurança etc).

Além dessas fragilidades, estruturais e administrativas, a gestão do patrimônio da União tem enfrentado sucessivos períodos de mudanças de estratégia e de orientações.

De acordo com Borges (2010), a reorientação recente da missão estratégica da SPU teve como marco fundamental o relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado em fins de 2003, que definiu a missão institucional da SPU como a de “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (BORGES, 2010, p. 2). Ao final da década, os fundamentos e diretrizes da nova PNGPU, definidos pelo GTI, foram institucionalizados com a publicação da Resolução nº 3 (BRASIL, 2010b).

De acordo com essa Resolução, a PNGPU passaria a orientar-se por três princípios fundamentais: a) gestão efetiva, ética e transparente do patrimônio da União; b) cumprimento da função socioambiental do patrimônio da União, articulada com as políticas de inclusão social e com a função arrecadadora; c) gestão compartilhada com Estados, Municípios e o Distrito Federal, no contexto do pacto federativo e da articulação do Governo Federal com a sociedade (RESCHKE, 2010, p. 24).

Esses princípios orientaram as diretrizes para a tomada de decisões e para a formulação de políticas públicas no âmbito da PNGPU, particularmente no que se refere às ações de destinação, de caracterização, de incorporação, de arrecadação de receitas patrimoniais, de gestão compartilhada e de gestão participativa do patrimônio. A síntese dessas diretrizes é esquematizada na Figura 1, a seguir.

**Figura 1 – Diretrizes da PNGPU**



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2006) e Kaganova (2012).

De modo geral, essas diretrizes revelam que a SPU não constituiu mecanismos adequados de cooperação com os entes federativos, para que os imóveis da União cumprissem, de fato, a função social da propriedade e representassem dimensão estratégica na política de ordenamento do território. Além disso, a instituição continua enfrentando problemas na gestão dos imóveis sob sua responsabilidade, o que implica que não será possível obter, nem está previsto nas diretrizes da PNGPU, nenhum esforço no sentido de prover mecanismos e instrumentos que garantam aos gestores públicos federais a adequada evidenciação desse patrimônio.

Assim, é bastante significativo o risco de ocorrerem divergências entre o inventário patrimonial do Governo Federal e o registro contábil, afastando-se do objetivo almejado pela nova contabilidade pública. Logo, a transparência de informações não fidedignas é tão

ruim quanto a não transparência, pois não permite a compreensão da realidade econômica e financeira do setor público, nem tampouco contribui para o adequado planejamento.

## **Considerações finais**

O objetivo deste trabalho foi promover uma reflexão sobre os limites e as possibilidades do retorno da contabilidade a suas origens, particularmente no que se refere à necessidade de mudanças na cultura institucional e na capacidade técnica fazendária. Com o foco nos ativos imobiliários, a ideia foi problematizar a capacidade de os entes federativos conseguirem, no curto prazo, evidenciar os elementos do patrimônio e suas variações, com a devida aplicabilidade rotineira de institutos como a depreciação patrimonial, amortização, exaustão, reavaliação etc.

Sem a obrigatoriedade da aplicação sistemática desses institutos na rotina fazendária, nos termos da Lei nº 4.320/1964, não será possível produzir informações fidedignas sobre a situação patrimonial, o que limitaria a efetividade das mudanças na sua contribuição para o planejamento e a transparência pública.

Entretanto, o setor público brasileiro não deve medir esforços para disseminar as melhores práticas de gestão do patrimônio público, por meio de processos eficientes de incorporação, gestão e doação. É preciso conscientização de que o patrimônio público é um elemento estratégico do desenvolvimento e que a ineficiência no planejamento e na gestão gera prejuízos imensuráveis para a sociedade brasileira.

As mudanças e inovações propostas pela nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público trazem repercussões para toda a Administração Pública, o que implicará não apenas readequações, mas um intenso

processo de reaprendizagem, de mudança de cultura, que não estará restrita ao setor de contabilidade; será necessário o engajamento de todos os profissionais envolvidos com a Administração Pública.

O processo de implementação da nova CASP deverá ser longo, em virtude das mudanças exigidas. Porém, após incorporada na cultura administrativa, proporcionará à sociedade e aos gestores públicos conhecimento e subsídios para a tomada eficiente de decisões, por meio de informações fidedignas, representativas e tempestivas, à padronização dos procedimentos contábeis, à ampliação da transparência na administração pública, melhor avaliação da eficiência dos serviços públicos e aprimoramento da contabilidade gerencial no setor público, com utilização de sistemas de custos e indicadores de acompanhamento dos resultados dos governos.

De todo o exposto, ficam evidentes os desafios e as limitações para a implementação da nova contabilidade aplicada ao Setor Público, que se mostra muito mais do que a simples mudança no enfoque contábil e do resgate do objeto da contabilidade como ciência, que é o patrimônio. Desse modo, as inovações propostas pela nova CASP representam, na essência, uma revolução na Gestão Pública brasileira.

## Referências

BECHELANY, Gustavo F. Democracia e transparência na gestão patrimonial – a rede de comunicação da SPU. In: FERNANDES, Ciro C. C. et al. (Org.). *Seminário direito, gestão e democracia – equilíbrio democrático e controle social*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

BEZERRA FILHO, João Eudes. *Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 500 questões*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BORGES, Jennifer dos Santos. As diferentes tramas de uma intrincada teia: analisando a governança condutora de projetos de regularização fundiária e habitação

de interesse social em imóveis da União. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CURITIBA – ATELIÊS DE PROJETO URBANO, 2010, Curitiba. *Anais...* Curitiba: [s.n.], 2010. Não paginado. Disponível em: <<https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/BORGES-Jennifer-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-terras-da-uni%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

BRAGA, Maria C. A. A propriedade imobiliária do Brasil colônia e Império ao início do século XX e sua importância estratégica na dinâmica urbana. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, v. 1, n. 2, p. 60-79, 2012.

BRASIL. Decreto nº 22.250, de 23 de dezembro de 1932. Reorganiza os serviços da Diretoria do Patrimônio Nacional, altera sua denominação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 4 jan. 1933.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.871, de 15 de setembro de 1944. Transforma a Diretoria do Domínio da União em Serviço do Patrimônio da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 18 set. 1944.

\_\_\_\_\_. 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*, Brasília, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Fazenda e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. *Manual de regularização fundiária em terras da União*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spu/publicacoes/081021\\_pub\\_manual\\_regularizacao-1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spu/publicacoes/081021_pub_manual_regularizacao-1.pdf)> Acesso em: 3 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Portaria nº 184, de 25 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis... *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 ago. 2008a.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade. Resolução CFC nº 1.128, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 nov. 2008b. [Revogada].

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade. Resolução CFC nº 1.129, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 nov. 2008c. [Revogada].

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.929, de 6 de agosto de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 ago. 2009. [Revogado].

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jan. 2010a. [Revogado].

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Resolução SPU nº 3, de 6 de dezembro de 2010. Dispõe sobre as atribuições por meio da implantação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU da Secretaria do Patrimônio da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 dez. 2010b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jan. 2012. [Revogado].

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 6. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, 2014. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU\\_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o\\_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773)>. Acesso em: 3 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO 2015*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2015\\_1\\_edicao\\_-21-05-14.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015_1_edicao_-21-05-14.pdf/)>. Acesso em: 3 set. 2018.

IMPERIO DO BRAZIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Collecção de Leis do Império do Brazil*, Rio de Janeiro, 1850.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. *Collecção de Leis do Império do Brazil*, Rio de Janeiro, 1854.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Análise de balanços*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KAGANOVA, Olga. Government-owned land and other immovable property: policy and regulatory framework. *IDG Asset Management Toolkit*, [S.l.], n. 4, p. 1-9, Mar. 2012. Disponível em: <<https://www.urban.org/sites/default/files/publication/25211/412529-Government-owned-Land-and-Other-Immovable-Property-Policy-and-Regulatory-Framework.PDF>>. Acesso em: 17 out. 2018.

RESCHKE, Alexandra. *O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado*. 2010. 60 f. Monografia (Especialização) – Universidade Federal de Minas Gerais, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/.arquivos/monografias/Alexandra%20Reschke.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.





9. Usos e limitações da gestão de custos no Setor Público:  
evidências baseadas na percepção dos gestores e contadores  
do Poder Executivo de Santa Catarina

Guilherme Kraus dos Santos  
Fabiano Maury Raupp  
Leonardo Secchi

## Introdução

Durante a década de 1980, de acordo com Giacomoni (2010), a situação da economia brasileira mudou do “milagre econômico”, que caracterizou o período anterior, para a “década perdida”, devido à drástica redução do ritmo de crescimento do PIB, ao descontrole da dívida externa, aos altos índices inflacionários, à redução da atividade industrial e ao desequilíbrio fiscal. O Estado viu-se forçado a reorientar a política econômica, principalmente no que se diz respeito às despesas públicas. Em razão da crise fiscal e do fraco desempenho econômico, o Estado precisou conviver com um cenário em que a demanda social por bens e serviços crescia exponencialmente; porém, sua capacidade de resposta era cada vez menor.

Dada a impossibilidade econômica e principalmente política de aumentar a carga tributária com a finalidade de equilibrar as contas

públicas, cortar gastos passou a ser o grande desafio da administração pública. Todavia, não há como cortar gastos se a realidade atual evidencia que o governo e a sociedade não sabem quanto custam os serviços públicos (MAUSS; SOUZA, 2008). Não é à toa que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm advogado pela qualidade do gasto público, e não simplesmente pelo corte do gasto público. Esses dois organismos multilaterais têm-se empenhado em introduzir a questão da qualidade do gasto público na agenda de Reforma do Estado de diversos países, entre eles o Brasil (ALONSO, 1999). Como as informações sobre os gastos do governo são organizadas com vistas a atender às necessidades da administração financeira (fluxo de caixa), os gestores governamentais devem ter o entendimento de quanto é necessário cortar para que o equilíbrio fiscal seja obtido e mantido. Entretanto, são insuficientes as informações necessárias para identificar o quê e quanto deve ser cotado (MAUSS; SOUZA, 2008).

A preocupação da administração pública com a geração de informações sobre o custo das atividades desenvolvidas pelo governo ganhou importância no cenário nacional e mundial por contribuir para a eficiência da administração pública, e por gerar mudanças no foco da contabilidade pública, para que decisões sobre o uso dos recursos orçamentários tenham por objetivo os resultados a serem obtidos por meio dos impostos (MAUSS; SOUZA, 2008).

Tendo como pano de fundo esse delicado contexto das finanças e das políticas públicas, este estudo levanta e analisa a percepção a respeito da gestão de custos aplicados ao setor público entre gestores e contadores dos órgãos do poder executivo do Governo do Estado de Santa Catarina, que atuam na orçamentação fiscal e da seguridade social.

Após a introdução, são apresentados os fundamentos teóricos dos resultados empíricos. Em seguida, discorre-se sobre os procedimen-

tos metodológicos adotados. As seções seguintes contemplam, respectivamente, os resultados e as considerações finais decorrentes do estudo.

## 1. Fundamentos teóricos

O movimento da Nova Administração Pública, conhecido mundialmente como “New Public Management”, teve seu início em alguns países da Europa e nos Estados Unidos, nas décadas de 1970 e 1980, em virtude da necessidade da criação de um Estado eficiente, da diminuição de custos, de uma estrutura organizacional mais enxuta; trouxe consigo, também, um apelo social por uma administração pública mais transparente e democrática, sugerindo instrumentos de gestão experimentados originalmente no setor privado (FARIA, 2009).

Bresser-Pereira (2006) afirma que a Nova Administração Pública está voltada para o atendimento das necessidades da população, com a obtenção de resultados, utilizando-se de estratégias para atingir seus fins e incentivar a inovação. Ferlie et al. (1999) e Bresser-Pereira (2006) partem de seis pontos básicos para a melhoria do desempenho da administração pública, que são: preocupação com a eficiência da ação governamental, orientação para obtenção de resultados, foco no atendimento às necessidades dos cidadãos-usuários, controle voltado para o resultado, fortalecimento do controle social e transparência e gestão responsável. Para Slomski et al. (2008), a Nova Administração Pública é caracterizada pela utilização de conceitos da administração de negócios para a administração pública, e da administração burocrática para administração mais flexível de natureza gerencial.

No Brasil, a primeira reforma expressiva da administração pública ocorreu na década de 1930, período em que a alta burocracia profissional passa a fazer parte dos grupos dirigentes na administração pú-

blica local, associada à burguesia industrial. Nesse período, realiza-se a reforma do aparelho do Estado posteriormente denominada reforma burocrática, com a finalidade de tornar a administração pública mais profissional e efetiva. Como contraponto gerencial a essa reforma, ocorre nos anos de 1990 outra reforma denominada gerencial. E tinha por objetivo tornar o aparelho estatal mais eficiente por meio de agências autônomas e pela via da responsabilização de administradores públicos diante da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2007).

De acordo com Bresser-Pereira (2007), a reforma gerencial brasileira de 1995 contemplou três dimensões: a institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado; a dimensão de gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de novas formas de responsabilização dos gestores, por meio da administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e a dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada.

Para Mauss e Souza (2008), a dimensão de gestão da forma gerencial requer contabilidade de custos. De acordo com Rezende, Cunha e Cardoso (2010), o foco em resultados, a ampliação da transparência das ações governamentais, o aumento da *accountability* de políticos, gestores e profissionais na administração pública, assim como a identificação de novas formas de provisão dos serviços públicos, preconizados na reforma gerencial, têm na informação de custos um de seus pilares fundamentais.

A contabilidade de custos, de acordo com Raupp (2009), permite criar parâmetros e mecanismos que fundamentam o planejamento e a

mensuração do resultado das atividades públicas, ou seja, é um instrumento que dá amparo à tomada de decisão, controle gerencial e transparência do serviço público. Porém, diferentemente do que acontece no setor privado, a gestão de custos no setor público é direcionada para o controle do desempenho dos serviços públicos e das políticas públicas e não para a avaliação de estoques ou para a apuração de lucros. O autor afirma, ainda, que a melhoria no desempenho das organizações públicas requer sistemas de informações de caráter gerencial que sustentem o processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

No Brasil a contabilidade de custos na administração pública tem como marco inicial a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que dispõe sobre as normas de elaboração, execução e controle orçamentário e balanços contábeis da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Destaca-se que essa lei preconiza a necessidade de informações de custos desde a elaboração da proposta orçamentária, conforme determinam os artigos 22, 85 e 99:

Art. 22. A proposta orçamentária, que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo, nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á de:

[...]

IV – Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decomposta sem estimativas do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhada de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

[...]

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

[...]

Art. 99. Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeira comum (BRASIL, 1964).

Anos depois surge também o Decreto-lei nº 200/1967, dispendo sobre a nova organização da administração pública e tratando do tema custos em seu artigo 79: “A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão” (BRASIL, 1967). Já a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988) trouxe em seu art. 37 os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que reforçam a necessidade da apuração de custos. Além destes princípios, nos art. 70 e 74 determina para a administração pública brasileira os princípios de eficácia, efetividade e economicidade, objetivando melhorias no gasto dos recursos públicas. Alguns desses princípios também se relacionam à qualidade do gasto público.

Como consequência do processo de adaptação a esse ambiente de reformas, surgiu a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e que pode ser considerada um divisor de águas na administração pública brasileira. Essa lei dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas diretamente para a responsabilidade na gestão, por meio de ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de ensejar o desequilíbrio das contas públicas, destacando-se a figura do planejamento e do controle e a necessidade de transparência e responsabilização. Para Ching, Silveira e Freire (2011), essa lei cria condições para que seja implementada uma nova cultura gerencial na gestão pública dos recursos econômicos e financeiros e ainda incentiva o exercício pleno da cidadania, principalmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de monitoramento e fiscalização da aplica-

ção dos recursos públicos e na avaliação dos seus resultados obtidos pela ação governamental.

O advento da LRF reforçou também imperativos da Lei nº 4.320/1964, e princípios constitucionais como o que estabelece (no § 3º do art. 50) que a administração pública deve manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Para Mauss e Souza (2008), a contabilidade de custos é um instrumento de informação para a gestão pública, como está determinado pela LRF, e possibilita o controle como determina o art. 75, III, da Lei nº 4.320/1964, permitindo avaliar o cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e a realização de obras e a prestação de serviços.

Apesar da obrigatoriedade legal, autores como Alonso (1999), Afonso (2000) e Mauss e Souza (2008) afirmam que não existe no Brasil uma cultura de gestão de custos no serviço público, e que os gestores governamentais desconhecem onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos públicos. Além da inexistência da cultura de custos no serviço público brasileiro, Ching, Silveira e Freire (2011) observam que as experiências nos órgãos são poucas ou inexistentes. Os autores relatam que o Comando da Aeronáutica, o Comando da Marinha, o Comando do Exército, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o Banco Central do Brasil e a EMBRAPA são as poucas entidades públicas brasileiras a empregarem, ainda que de forma específica e localizada, algum tipo de sistema de custos. Nas esferas estadual e municipal a cultura de custos é ainda menos percebida. Mauss e Souza (2008) destacam algumas experiências realizadas no Rio Grande do Sul, no Rio de Janeiro e em alguns municípios como Salvador (BA), Rio de Janeiro (RJ) e, conforme estudo de Raupp (2009), no Poder Legislativo de Paulo Lopes (SC). No entanto, todas as experiências nacionais destacadas de gestão custos no setor público, indepen-

dente da esfera de governo em que são ou foram praticadas, ocorrem de forma isolada e parcial em alguns ministérios e secretarias.

De acordo com Duarte (2002), algumas das causas dessa tímida gestão de custos no serviço público são: falta de pessoal especializado na área pública, despreocupação dos administradores com o tema, deficiências dos sistemas de controle interno, pouca oferta no meio acadêmico e no mercado de estudos e pesquisas na área, disponibilidade reduzida de recursos financeiros que visam à implantação de um sistema de gestão de custos.

A mensuração e o controle dos custos permitem ao gestor saber quanto custa produzir cada um dos bens ou serviços públicos, o que dará ao gestor fundamentos para as decisões diárias, sempre observando as alternativas mais vantajosas para a sociedade. Martins (2008) reitera que dispendo de informações dessa natureza, além de sua função legal, a gestão de custos possui outras duas funções básicas, de considerável relevância e perfeitamente aplicáveis à gestão pública: a) *auxílio ao controle*: sua mais importante missão é fornecer dados para o estabelecimento de padrões, orçamentos e outras formas de previsão e, num estágio imediatamente seguinte, acompanhar o efetivamente acontecido em comparação com os valores anteriormente definidos; b) *auxílio à tomada de decisão*: seu papel é de suma importância, pois consiste na alimentação de informações sobre valores relevantes que dizem respeito às consequências de curto, médio e longo prazo sobre diversas questões: medidas de corte de produtos, terceirização de atividades, fixação de preços de venda, opção entre compra ou produção interna de bens e serviços.

Lopes (2000) considera que a contabilidade de custos deve produzir informações para os diversos níveis gerenciais de uma entidade, a fim de auxiliar o processo de planejamento, orçamento, execução,

avaliação e controle das operações públicas. De acordo com Machado (2002), o ciclo gerencial tem natureza circular, pela qual a avaliação dos resultados deve influenciar o próximo planejamento. Com o estabelecimento de padrões, por outro lado, criam-se critérios de avaliação de desempenho, que são elementos fundamentais para a compreensão da evolução e do comportamento da organização e também do processo decisório.

Um sistema de custos deve disponibilizar informações que subsidiem a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O monitoramento dos custos reais incorridos quando da execução do planejamento fornece informações que podem servir de comparação com as metas fixadas no plano inicial, o que propicia a avaliação e o devido controle. De posse dessas informações e comparações também é possível realizar auditorias de gestão, visando medir eficiência gerencial, visto que os padrões de desempenho foram disponibilizados no planejamento (MAUSS; SOUZA, 2008).

Para Machado e Holanda (2010), a escolha de um método de custeio para o setor público não é uma tarefa simples, pois existem autores defendendo quase todos os métodos. Por não existir limitação legal sobre qual método de custeio utilizar no setor público, qualquer método pode ser utilizado. Ressalte-se, ainda, que as formas de contabilizar e alocar os gastos no setor público são totalmente diferentes dos métodos utilizados por uma empresa privada, pois uma parcela considerável dos gastos públicos é registrada pelo regime de caixa e outra parte pelo regime de competência. Fatores que dificultam consideravelmente a escolha de um método para gerenciais.

A fim de compreender em que medida avança a propalada reforma gerencial no Brasil, no tocante à adoção de sistemas e procedimentos

de apuração de custos, há um longo caminho a percorrer, que passa, necessariamente, pela verificação empírica das experiências em curso e pela percepção que dela têm seus protagonistas. É a essa tarefa que se dedica o presente estudo, que se utilizou da metodologia a seguir explicitada.

## 2. Procedimentos metodológicos adotados

A pesquisa de que resultou o presente estudo classifica-se como descritiva, pois seu objetivo primordial é a descrição das características de uma determinada população, utilizando-se de técnicas padronizadas de coleta de dados. Também é de natureza quali-quantitativa porque envolve a mensuração das variáveis e a análise estatística dos dados. E é operacionalizada por um estudo de levantamento, pois investiga a percepção de gestores dos órgãos que compõem o Poder Executivo do Estado de Santa Catarina.

A população é formada pelos gestores da área de planejamento e orçamento (Diretores de Planejamento e Orçamento ou Gerentes de Planejamento e Orçamento) e pelos contadores responsáveis pela contabilidade dos órgãos que compõem o orçamento fiscal e de seguridade social do Poder Executivo do Governo do Estado de Santa Catarina, perfazendo um universo de 132 pessoas. A justificativa utilizada para determinar a área de abrangência é que esses gestores são os responsáveis pela elaboração, execução e controle do orçamento do governo, conforme dispõe o art. 4º do Decreto nº 2.910/2009<sup>55</sup>:

Art. 4º Aos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais do Sistema Administrativo de Planejamento e Orçamento compete:

---

<sup>55</sup> Note-se que não há nessa lista qualquer referência a responsabilidades relacionadas a custos.

I – programar, organizar, orientar, coordenar, executar e controlar atividades relacionadas com o planejamento e orçamento estaduais, no âmbito do órgão ou da entidade a que estejam administrativamente subordinados ou vinculados, zelando pelo cumprimento de prazos fixados pelo órgão central do Sistema;

II – consultar os núcleos técnicos objetivando o cumprimento de instruções normativas expedidas pelo órgão central do Sistema;

III – prestar assessoria técnica aos superiores hierárquicos ao qual estejam administrativamente subordinados ou vinculados;

IV – manter atualizados os sistemas de acompanhamento físico-financeiro de planos, programas e ações do Governo do Estado;

V – organizar e manter atualizados os dados e informações relativas a planos, programas e ações dos órgãos ou entidades a que se subordinam ou vinculam;

VI – elaborar e executar projetos referentes à sua área de atuação visando à eficiência e eficácia das ações governamentais; e

VII – colaborar, quando solicitado, com as prefeituras municipais, em assuntos de planejamento;

VIII – executar outras atividades solicitadas pelo órgão central do Sistema (SANTA CATARINA, 2009).

Foi elaborado um formulário, utilizando-se a ferramenta Google Drive – Formulários Google, enviado por e-mail em 14 de outubro de 2014 e disponível para os respondentes entre 15 e 21 de outubro de 2014. Após o encerramento do prazo, 63 pessoas das 132 responderam o questionário, assim perfazendo uma taxa de retorno de 47,72%.

O formulário apresenta 15 perguntas/variáveis que advêm dos estudos realizados por Diniz (2004), Ramos, Araújo e Chacon (2011) e Ramos (2013). Essas variáveis foram distribuídas em 7 dimensões para analisar a percepção dos gestores e contadores sobre o uso da gestão de custos no setor público, conforme demonstrado no Quadro 1:

**Quadro 1 – Dimensões e variáveis pesquisadas**

Dimensões	Variáveis	Objetivo
Utilização de relatórios gerenciais	Utilização dos relatórios pelos gestores (Questão 3)	Percepção sobre a utilização dos gestores dos relatórios gerenciais fornecidos pela contabilidade.
	Conhecimento dos gestores – tomada de decisões (Questão 4)	
Custo no planejamento orçamentário estadual	Objetivo orçamentário (Questão 5)	Domínio de conceitos essenciais à mensuração e evidenciação dos custos no planejamento orçamentário no setor público.
	Custo padrão para tomada de decisão (Questão 6)	
Custo como instrumento de controle da gestão pública estadual	Desperdícios de recursos públicos (Questão 7)	Percepção das informações de custo como instrumento de controle da gestão pública.
	Princípios da eficiência e economicidade (Questão 8)	
Custo como ferramenta de avaliação dos gestores	Ineficiência e desperdício de recursos (Questão 9)	Compreensão destes profissionais quanto à importância do sistema de custos para avaliação de desempenho da gestão.
	Comparar e analisar desempenho de gestores (Questão 10)	
Custo como instrumento de tomada de decisões	Decisão de comprar (Questão 11)	Percepção sobre a importância e necessidade da informação de custos para a tomada de decisões na administração pública.
	Decisão de manter serviços e aquisição de produtos (Questão 12)	
Limitações para implantação eficiente do sistema de custos	Estruturas administrativas (Questão 13)	Limitações para uma implantação bem-sucedida de um sistema de custos eficiente.
	Cultura de custos (Questão 14)	
	Conhecimentos de custos (Questão 15)	
Compreensão das informações sobre custo para a sociedade	Clareza nas informações (Questão 16)	Percepção sobre a transparência e clareza das informações disponibilizadas à sociedade e dos custos e resultados na administração pública.
	Apresentação dos relatórios de custo (Questão 17)	

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Diniz (2004), Ramos, Araújo e Chacon (2011) e Ramos (2013).

Com a finalidade de caracterizar a população pesquisada em nível de formação e tempo de experiência no setor público, foram elaboradas as questões 1 e 2. Essas perguntas objetivam relacionar a formação e a experiência dos respondentes ao grau de percepção sobre a gestão de custos no setor público.

Na parametrização das respostas às questões foi utilizada a escala de Likert de cinco pontos, considerando-se como possibilidades: con-

corda totalmente, concorda parcialmente, nem concorda nem discorda, discorda totalmente e discorda parcialmente, além de duas questões, uma sobre a localização demográfica do respondente e outra sobre seu tempo de experiência na área de planejamento e orçamento no setor público e seu nível de formação.

Para sistematizar as informações, os dados foram tabulados e analisados de forma quantitativa, por meio de uma descrição estatística baseada na frequência das respostas do questionário e demonstrada na forma de tabelas com vistas a evidenciar a proporção entre as classes analisadas.

### 3. Análise dos resultados

#### 3.1. Caracterização dos respondentes

De acordo com Duarte (2002), a ausência de pessoal especializado é uma das principais dificuldades para a implantação de um sistema de sistema de custos, tanto em organizações privadas, quanto em entidades públicas. Portanto, foram feitas as questões 1 e 2, que visam a demonstrar o nível de formação e o tempo de experiência no serviço público dos gestores de planejamento e orçamento e dos contadores, chegando-se ao resultado constante das Tabelas 1 e 2.

**Tabela 1 – Nível de formação**

Categorias	Questão 1			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
Técnico	0	0,00%	5	11,90%
Graduação	3	14,29%	14	33,33%

Categorias	Questão 1			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
Especialização	15	71,43%	19	45,24%
Mestrado	3	14,29%	3	7,14%
Doutorado	0	0,00%	1	2,38%
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00%</b>	<b>42</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Na formação dos gestores de planejamento e orçamento (Diretores de Planejamento e Orçamento ou Gerentes de Planejamento e Orçamento) existe uma predominância de servidores com especialização (45,24%), seguida dos servidores com graduação (33,33%) e ressalta-se que 5 servidores (11,90%) não têm nível superior. Em contrapartida, 4 servidores (9,52%) da área têm mestrado ou doutorado. Em relação aos contadores, a maioria (71,43%) possui especialização, seguida de servidores com graduação (14,29%) e mestrado (14,29%) e não há nenhum servidor sem o nível superior, como decorrência da própria exigência para investidura no cargo. A existência de servidores sem nível superior na função de gestor de planejamento e orçamento ocorre pelo fato de que, na sua grande maioria, são cargos de livre nomeação e exoneração, e de acordo com o art. 163 da Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007 (SANTA CATARINA, 2007), para o exercício de cargo de provimento em comissão, deverá o ocupante ter *preferencialmente*, nível superior.

No que se refere ao tempo de experiência, os dados constam na Tabela 2.

**Tabela 2 – Tempo de experiência**

Categorias	Questão 2			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
menos de 1 ano	0	0,00%	2	4,76%
de 1 a 5 anos	4	19,05%	6	14,29%
de 6 a 10 anos	11	52,38%	11	26,19%
de 11 a 15 anos	2	9,52%	4	9,52%
mais de 15 anos	4	19,05%	19	45,24%
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00%</b>	<b>42</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

A gestão de planejamento e orçamento é realizada por servidores que, na sua grande maioria, têm mais de 15 anos de experiência no serviço público (45,24%). Em seguida, estão os servidores com 6 a 10 anos de experiência (26,19%). Ressalte-se ainda a existência de 8 servidores (19,05%) com menos de 5 anos experiência. Todavia os contadores, na sua grande maioria, têm de 6 a 10 anos de experiência no serviço público (52,38%), seguidos por servidores com 1 a 5 anos e mais de 15 anos de experiência (19,05%). Dentre os contadores, mais de 71% têm menos de 10 anos de experiência. Esse fenômeno ocorre porque a contabilidade no Poder Executivo estadual foi centralizada, desde 2008, pela Secretaria de Estado da Fazenda, que em 2009, para suprir a necessidade de contadores, realizou concurso para 44 novos cargos.

### **3.2. Utilização de relatórios gerenciais**

De acordo com Mauss e Souza (2008), a gestão pública necessita de informações gerenciais oriundas da contabilidade de custos, para lhe oferecer parâmetros e mecanismos que fundamentam o planejam-

to e a mensuração do resultado das atividades públicas, ou seja, é um instrumento que dá amparo à tomada de decisões, ao controle gerencial e para a transparência do serviço público. Portanto, foram feitas as questões 3 e 4, com o intuito de analisar a percepção dos gestores de planejamento e orçamento e dos contadores acerca da utilização de relatórios gerenciais, conforme Tabelas 3 e 4.

**Tabela 3 – A utilização de informações fornecidas pelo setor de contabilidade pelos gestores**

Categorias	Questão 3			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda Totalmente	1	4,76	2	4,76
2. Discorda Parcialmente	4	19,05	9	21,43
3. Nem concorda nem discorda	5	23,81	11	26,19
4. Concorda Parcialmente	7	33,33	12	28,57
5. Concorda Totalmente	4	19,05	8	19,05
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Constata-se que 52,38% dos contadores afirmam que os gestores dos órgãos se utilizam das informações fornecidas pelo setor de contabilidade; porém, entre os gestores de planejamento orçamento esse percentual cai para 47,62%. Poucos contadores e gestores de planejamento e orçamento afirmam que os gestores não a utilizam (4,76%), demonstrando que ambas as áreas reconhecem a importância e utilizam informações gerenciais fornecidas pela contabilidade. No entan-

to, uma parcela significativa dos contadores (19,05%) e dos gestores de planejamento e orçamento (21,43%) alega que os gestores não concordam e não utilizam as informações fornecidas pelo setor de contabilidade, assim explicitando a complexidade em torno da temática.

A utilização de relatórios gerenciais pelos gestores é apontada pelos estudiosos como essencial para atender aos objetivos do sistema de custos, uma vez que só valerá o custo de implantação se ele for menor do que a contribuição (MACHADO et al., 2012).

**Tabela 4 – Tomada de decisão por meio de informações gerenciais**

Categorias	Questão 4			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	1	4,76	0	0,00
2. Discorda parcialmente	6	28,57	6	14,29
3. Nem concorda nem discorda	6	28,57	7	16,67
4. Concorda parcialmente	7	33,33	23	54,76
5. Concorda totalmente	1	4,76	6	14,29
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>42</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

A maioria dos contadores e gestores de planejamento e orçamento considera fundamental a utilização de informações gerenciais pelos gestores com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão. No entanto, entre as classes existem muitas divergências, pois 38,10% dos gestores de planejamento e orçamento a percebem como fundamental para

a tomada decisão, enquanto entre os contadores esse percentual sobe para 69,05%. Os gestores de planejamento e orçamento, justificam que por terem dificuldades para compreender as informações gerenciais fornecidas pela contabilidade não a consideram fundamentais para a tomada de decisão, como também alegam que informações contábeis isoladas não são suficientes para subsidiar a tomada de decisão dos gestores. Os que discordam total ou parcialmente são apenas 4,76% dos contadores e nenhum gestor de planejamento e orçamento.

Horngren, Sundem e Stratton (2004), enfatizam que o objetivo básico da informação contábil é de ajudar alguém a tomar decisões gerenciais. Nesse sentido, a percepção dos gestores quando afirmam que utilizam e acatam as informações contábeis é fundamental para que a gestão de custos atinja seus objetivos.

### 3.3. Custo no planejamento orçamentário estadual

Lopes (2000) considera que a contabilidade de custos deve produzir informações para os diversos níveis gerenciais de uma entidade e para auxiliar no processo de planejamento, orçamento, execução, avaliação e controle das operações públicas. Foram feitas as questões 5 e 6 que visam elucidar a relação do planejamento orçamentário com a gestão de custos, conforme Tabelas 5 e 6.

**Tabela 5 – Informações sobre custos fazem com que a proposta orçamentária atinja seus objetivos**

Categorias	Questão 5			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	1	4,76	1	2,38

Categorias	Questão 5			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
2. Discorda parcialmente	1	4,76	6	14,29
3. Nem concorda nem discorda	7	33,33	7	16,67
4. Concorda parcialmente	5	23,81	20	47,62
5. Concorda totalmente	7	33,33	8	19,05
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>42</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

**Tabela 6 – O custo padrão como elemento para elaboração da proposta orçamentária**

Categorias	Questão 6			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	0	0,00	2	4,76
2. Discorda parcialmente	0	0,00	4	9,52
3. Nem concorda nem discorda	3	14,29	4	9,52
4. Concorda parcialmente	10	47,62	20	47,62
5. Concorda totalmente	8	38,10	12	28,57
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>42</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Quanto à relação entre as informações de custos e seu impacto para o cumprimento dos objetivos orçamentários, a percepção dos contadores (57,14%) e dos gestores de planejamento e orçamento (66,67%) é de concordância. Porém, vale ressaltar que 33,33% não discordam e nem concordam com a questão; dentre os gestores de planejamento e orçamento (16,67%) esse número é ainda menor. Destaca-se, ainda, que apenas 9,52% dos contadores e 16,67% dos gestores de planejamento e orçamento discordam totalmente ou parcialmente de que haja esta relação, assim reforçando a percepção da interação e da interdependência entre os sistemas de planejamento de orçamento e de gestão de custos entre os respondentes. Neste sentido Mauss e Souza (2008), afirmam que, para tornar efetiva a implementação de um sistema de custos no setor público, é necessário criar um plano de contas de custos que busque as informações de forma integrada no subsistema orçamentário.

Sobre a utilização do custo padrão como elemento para o processo orçamentário, verificou-se que a grande maioria dos contadores (85,71%) e gestores de planejamento e orçamento (76,19%) concordam parcialmente ou totalmente com a existência de forte relação entre eles. Na amostra dos contadores, ninguém discorda totalmente ou parcialmente da questão, porém existe uma pequena parcela de gestores de planejamento e orçamento (14,29%) que discordam totalmente ou parcialmente da importância do custo como elemento para a elaboração orçamentária.

### **3.4. Custo como instrumento de controle da gestão pública estadual**

Para Raupp (2009), o sistema de custo é importante para medir o desempenho da gestão, necessário para implantação de programas de qualidade sendo um dos objetivos citados a promoção da redução dos custos com melhoria da qualidade dos serviços prestados. Toda-

via, Alonso (1999) vai além ao afirmar que o sistema de custo é um instrumento poderoso do controle social, fornecendo aos usuários a possibilidade de avaliar se os serviços públicos estão sendo oferecidos de forma eficiente. Portanto, foram feitas as questões 7 e 8 com vistas a demonstrar a percepção dos contadores e gestores de planejamento e orçamento, quanto à gestão de custos como instrumento de controle da gestão pública, conforme as Tabelas 7 e 8.

**Tabela 7 – Sistema de custo permite o controle dos desperdícios de recursos**

Categorias	Questão 7			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	0	0,00	0	0,00
2. Discorda parcialmente	0	0,00	5	11,90
3. Nem concorda nem discorda	2	9,52	4	9,52
4. Concorda parcialmente	8	38,10	18	42,86
5. Concorda totalmente	11	52,38	15	35,71

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Quando perguntado aos gestores e contadores sobre a importância da informação do sistema de custos como ferramenta para um maior controle na economia de recursos financeiros aos órgãos públicos. Verificou-se que 90,48% dos contadores e 78,57% dos gestores de planejamento e orçamento concordam totalmente ou parcialmente com a questão. E ressalta-se que nenhum contador discorda parcialmente ou totalmente dessa relação; porém 11,90% dos gestores de planejamento e orçamento discordam totalmente ou parcialmente.

**Tabela 8 – Sistema de custo como facilitador da eficiência e da economicidade**

Categorias	Questão 8			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	3	14,29	2	4,76
2. Discorda parcialmente	2	9,52	6	14,29
3. Nem concorda nem discorda	4	19,05	7	16,67
4. Concorda parcialmente	5	23,81	12	28,57
5. Concorda totalmente	7	33,33	15	35,71
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>42</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Questão semelhante foi realizada para verificar se além da possibilidade de um maior controle do desperdício de recursos públicos o sistema de custo auxiliará o controle no tocante à eficiência e à economicidade. Sobre a afirmação, a concordância total ou parcial dos contadores em relação ao tema da questão anterior cai para 57,14%, e dos gestores de planejamento e orçamento, para 64,29%. De forma antagônica, na questão 7 a discordância total ou parcial em relação à questão 8 aumenta tanto para os contadores (23,81%) quanto para os gestores de planejamento e orçamento (19,05%), como também aumentou a proporção de contadores (19,05) e gestores de planejamento e orçamento (16,67%) que não concordam e nem discordam da efetividade da relação entre custos e obtenção de eficiência e economicidade.

### **3.5. Custo como ferramenta de avaliação dos gestores**

De acordo com Mauss e Souza (2008), com a implantação de um sistema de custos no setor público, é possível criar indicadores para

avaliar o desempenho dos gestores institucionais. E com tais informações será possível atender ao disposto no artigo 75, III, da Lei nº 4.320/1964, que exige não só o controle legal, mas também o físico-financeiro dos programas de trabalho estabelecidos. Também será possível atestar o cumprimento do artigo 37, § 8º, II, da CRFB, que determina que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato de gestão. Nesse contrato, devem ser fixadas metas que visam à avaliação do desempenho do gestor, cabendo à lei específica dispor sobre os controles e critérios de avaliação, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes. Foram feitas as questões 9 e 10 para verificar a percepção dos contadores e gestores de planejamento e orçamento quanto à importância do sistema de custos para avaliação de desempenho da gestão, conforme as Tabelas 9 e 10.

**Tabela 9 – Sistema de custo, como controle da ineficiência e desperdício de gestores e órgãos**

Categorias	Questão 9			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	8	38,10	4	9,52
2. Discorda parcialmente	1	4,76	6	14,29
3. Nem concorda nem discorda	1	4,76	2	4,76
4. Concorda parcialmente	4	19,05	12	28,57
5. Concorda totalmente	7	33,33	18	42,86

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Os respondentes foram questionados sobre a possibilidade de informações gerenciais de custos demonstrarem a ineficiência e o desperdício dos recursos financeiros de gestores e órgãos. 52,38% dos contadores e 71,43% dos gestores de planejamento e orçamento concordam parcialmente ou totalmente com essa possibilidade; porém, destaca-se que uma parcela maior dos gestores percebe essa questão. Muito desse resultado se justifica pelo fato de o tema estar mais presente na rotina orçamentária e administrava coordenada pelos gestores de planejamento e orçamento. Apesar da concordância sustentada, existe uma grande parcela, representada principalmente pelos contadores, de 42,86% que discordam parcial ou totalmente dessa possibilidade; esse percentual entre os gestores de planejamento e orçamento, por sua vez, cai para 23,81%.

**Tabela 10 – O sistema de custo como ferramenta e avaliação do desempenho dos gestores**

Categorias	Questão 10			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	4	19,05	2	4,76
2. Discorda parcialmente	4	19,05	9	21,43
3. Nem concorda nem discorda	1	4,76	3	7,14
4. Concorda parcialmente	5	23,81	16	38,10
5. Concorda totalmente	7	33,33	12	28,57
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Sobre a possibilidade de comparação entre órgãos e gestores públicos por meio de um sistema de custos, 57,14% dos contadores e 66,67% dos gestores de planejamento e orçamento concordam parcialmente ou totalmente que sim, existe essa possibilidade. Todavia, um percentual elevado dos contadores (38,10%) e gestores de planejamento de planejamento e orçamento (26,19%) discordam parcial ou totalmente dessa possibilidade.

### 3.6. Custo como instrumento de tomada de decisões

A mensuração e o controle dos custos permite ao gestor saber quanto custa produzir cada um dos bens ou serviços públicos, o que dará a ele fundamentos para as decisões diárias, sempre observando as alternativas mais vantajosas para a sociedade (MARTINS, 2008). Foram feitas as questões 11 e 12 para revelar a percepção dos contadores de planejamento e orçamento referente à necessidade da informação de custos para a tomada de decisões na administração pública, conforme as Tabelas 11 e 12.

**Tabela 11 – Sistema de custos e a aquisição ou a prestação de um bem ou serviço**

Categorias	Questão 11			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	0	0,00	0	0,00
2. Discorda parcialmente	1	4,76	1	2,38
3. Nem concorda nem discorda	0	0,00	1	2,38
4. Concorda parcialmente	5	23,81	7	16,67

Categorias	Questão 11			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
5. Concorda totalmente	15	71,43	33	78,57
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Perguntou-se aos gestores e contadores sobre a relação do benefício e dos conhecimentos de custos na aquisição de produtos e serviços no Setor Público. Referente ao tema coincidentemente 95,24% dos contadores e gestores de planejamento e orçamento concordaram parcialmente ou totalmente que o uso do sistema de custos é capaz de fornecer informações suficientes e necessárias para a tomada de decisão sobre a aquisição ou não de produtos e serviços. Ressalta-se ainda que nenhum dos contadores e gestores discordaram totalmente do tema.

413

**Tabela 12 – Conhecimento de custos e a continuidade de um bem ou serviço**

Categorias	Questão 12			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda Totalmente	0	0,00	0	0,00
2. Discorda Parcialmente	1	4,76	3	7,14
3. Nem concorda nem discorda	0	0,00	3	7,14
4. Concorda Parcialmente	8	38,10	11	26,19
5. Concorda Totalmente	12	57,14	25	59,52

Categorias	Questão 12			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Uma das informações gerenciais que o sistema de custos é capaz de fornecer aos gestores é dar opções para que eles possam verificar a necessidade de dar continuidade à aquisição de produtos e serviços, incrementá-los ou até mesmo paralisar o processo de aquisição dos produtos e serviços inviáveis e ineficientes para a gestão pública. Nesse sentido, 95,24% dos contadores e 85,71% dos gestores concordam total ou parcialmente que o conhecimento dos custos contribui para definir a continuidade ou a interrupção da provisão de um bem ou serviço. Salienta-se, ainda, que nesse quesito nenhum dos contadores e gestores discordam totalmente. Tal fato denota que é percebida a importância do tema para a tomada de decisão sobre a continuidade de um bem ou serviço, pois por meio da análise de custos é possível auferir se o serviço prestado pelo setor público é economicamente vantajoso em relação ao setor privado; caso não o seja, o setor público pode optar por sua terceirização ou até mesmo por seu encerramento.

### 3.7. Limitações para implantação eficiente do sistema de custos

Até os dias atuais, a maioria dos órgãos federais e estaduais ainda não conta com um sistema de apuração de custos na sua administração; algumas questões são levantadas como dificuldades de implantação pela literatura, como sendo os principais: falta de cultura de custos,

definição de uma metodologia específica para custos no setor público e pessoal com conhecimentos específicos na área de custos, mostrando a necessidade de capacitação desses profissionais por meio de cursos e treinamentos sobre custos no setor público. No intuito de elucidar essa questão dentro do contexto catarinense, foram feitas as questões 13, 14 e 15 para averiguar se, na percepção dos contadores e gestores de planejamento e orçamento, essas limitações estão presentes, conforme as Tabelas 13,14 e 15.

**Tabela 13 – Limitações administrativas e estruturais**

Categorias	Questão 13			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda Totalmente	0	0,00	5	11,90
2. Discorda parcialmente	2	9,52	6	14,29
3. Nem concorda nem discorda	9	42,86	15	35,71
4. Concorda parcialmente	9	42,86	13	30,95
5. Concorda totalmente	1	4,76	3	7,14
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Sobre as limitações de caráter administrativo e estrutural para a implementação de um sistema de custos, 47,62% dos contadores e 38,10% dos gestores de planejamento e orçamento concordam parcial ou totalmente que elas existem, assim refletindo a segmentação existente no Poder Executivo catarinense, na qual os sistemas de pla-

nejamto, orçamento e gestão de custos estão pulverizados entre diversas secretarias setoriais. Ressalte-se o percentual de contadores (42,86%) e gestores (35,71%) que não concordam nem discordam dessas limitações; porém, apenas 9,52% dos contadores discordam parcial ou totalmente disso; essa proporção aumenta entre os gestores de planejamento e orçamento, atingindo 26,19%.

**Tabela 14 – Ausência da cultura de custos**

Categorias	Questão 14			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	3	14,29	0	0,00
2. Discorda parcialmente	2	9,52	4	9,52
3. Nem concorda nem discorda	2	9,52	16	38,10
4. Concorda parcialmente	10	47,62	16	38,10
5. Concorda totalmente	4	19,05	6	14,29
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Em relação à falta de cultura de custos como uma das limitações para sua implementação, 66,7% dos contadores concordam parcial ou totalmente com a afirmativa e 52,38% dos gestores de planejamento e orçamento também, o que evidencia que a cultura de custos no serviço público estadual catarinense não é percebida por esses atores. Entretanto, 23,81% dos contadores discordam parcial ou totalmente disso; por sua vez, entre os gestores de planejamento e orçamento, esse número cai para 9,52%.

**Tabela 15 – A falta de conhecimento específico referente à gestão de custos**

Categorias	Questão 15			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	1	4,76	0	0,00
2. Discorda parcialmente	5	23,81	8	19,05
3. Nem concorda nem discorda	3	14,29	9	21,43
4. Concorda parcialmente	10	47,62	14	33,33
5. Concorda totalmente	2	9,52	11	26,19
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Quanto à percepção sobre o baixo grau de conhecimento específico sobre o tema da gestão de custos como uma das limitações para a implementação de um sistema de custos, a maioria dos contadores (57,14%) e gestores de planejamento e orçamento concordam parcial ou totalmente (59,52%) com a afirmativa. No entanto, 14,29% dos contadores e 21,43% dos gestores não concordam nem discordam, e ainda um percentual significativo dos contadores (28,57%) e gestores (19,05%) discordam total ou parcialmente a respeito do baixo grau de conhecimento de custos como limitador da gestão.

Parte do baixo grau de conhecimento dos gestores e contadores sobre a gestão de custos no setor público é creditada ao sistema de ensino superior, pois o estudo das ciências contábeis nas graduações oferecidas por ele no Brasil é limitado quando o assunto é contabilidade no setor público. Dificilmente existem nas grades disciplinas relacionadas ao sistema de custos no setor público, até mesmo as pós-graduações apresentam limitações quanto ao tema, assim como também

contribui o baixo grau da consciência de custos no serviço público brasileiro.

### 3.8. Compreensão das informações sobre custo para a sociedade

De acordo com Alonso (1999), é fundamental a necessidade de criar instrumentos que evidenciem os resultados de maneira mais útil do que ocorre atualmente. Afinal, a ausência da divulgação dos resultados físicos e monetários auferidos pelas entidades públicas limita consideravelmente o processo de informação entre o Estado, o Tribunal de Contas e a sociedade. Foram feitas as questões 16 e 17 com a finalidade de demonstrar qual é a percepção dos contadores e gestores de planejamento e orçamento sobre a transparência e clareza das informações disponibilizadas à sociedade acerca dos custos e resultados na administração pública, conforme as Tabelas 16 e 17.

418

**Tabela 16 – A forma da divulgação das informações de custos para a sociedade**

Categorias	Questão 16			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	0	0,00	7	16,67
2. Discorda parcialmente	11	52,38	13	30,95
3. Nem concorda nem discorda	3	14,29	8	19,05
4. Concorda parcialmente	7	33,33	13	30,95
5. Concorda totalmente	0	0,00	1	2,38
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

A percepção dos respondentes em relação ao entendimento da sociedade sobre a forma como são apresentadas as informações de custos, revela que 52,38% dos contadores e 47,62% dos gestores de planejamento e orçamento discordam parcial ou totalmente da questão; assim, revelam que as informações prestadas hoje, além de não atenderem à necessidade da sociedade, são de difícil entendimento, pois demonstram apenas informações de caráter contábil e financeiro difundidos por meio dos portais de transparência. Ressalte-se que existe uma parcela considerável de contadores (33,33%) e gestores de planejamento e orçamento (33,33%) que concordam parcial ou totalmente que as informações prestadas hoje atendem à necessidade da sociedade e são fácil entendimento.

**Tabela 17 – Demonstrar os custos por produtos e serviços à sociedade**

Categorias	Questão 17			
	Contadores		Gestores de Planejamento e Orçamento	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
1. Discorda totalmente	0	0,00	0	0,00
2. Discorda parcialmente	0	0,00	3	7,14
3. Nem concorda nem discorda	0	0,00	5	11,90
4. Concorda parcialmente	11	52,38	19	45,24
5. Concorda totalmente	10	47,62	15	35,71
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2015.

Sobre as vantagens de apresentar à sociedade os custos por meio dos produtos finais entregues ao cidadão – como custo por aluno, custo

por paciente, custo por beneficiário etc. –, a percepção dos respondentes demonstra que 100% dos contadores e 80,95% dos gestores de planejamento e orçamento concordam parcial ou totalmente com a necessidade. Ressalte-se ainda que somente 7,14% dos gestores de planejamento discordam parcial ou totalmente dessa necessidade, conforme a Tabela 8.

## Conclusões

A pesquisa traz à luz informações empíricas que comprovam um *gap* cognitivo e organizativo do que a literatura trata e do que o senso comum desconfia da realidade das organizações públicas acerca do tema gestão de custos, mas que poucos estudos exploram. A realidade atual evidencia que o governo e a sociedade, no Brasil, não sabem quanto custam os serviços públicos. Dessa forma, como não se conhece o custo de um serviço, também não se sabe se a administração pública está sendo eficiente (MAUSS; SOUZA, 2008). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (AFONSO, 2000) entende que os gestores governamentais têm extrema dificuldade na redução de gastos por não disporem de sistemas de controle de custos adequados. Com base em tal realidade, pode-se afirmar que não há uma cultura de gestão de custos no serviço público do Brasil.

Conforme se pode constatar pelos dados obtidos na pesquisa que deu origem a este estudo, a realidade relatada pelos autores estende-se também ao Governo do Estado de Santa Catarina, pois no que se refere à dimensão de utilização de relatórios gerenciais, verifica-se que a maioria dos contadores utiliza e fornece relatórios gerenciais aos gestores de planejamento e orçamento, mas a minoria dos gestores os utiliza. Existe também um distanciamento entre os contadores e os gestores de planejamento e orçamento, pois a grande maioria

dos gestores diz utilizar informações gerenciais para a tomada de decisão, mas a minoria dos contadores alega essa utilização.

Em relação à dimensão de custos no processo orçamentário, verificou-se que a maioria dos contadores e gestores concorda que informações de custos são de suma importância ao ciclo de planejamento e orçamento, porém não a utilizam durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA. E, ainda, no que se refere à dimensão da gestão de custos como instrumento de gestão governamental, os contadores e gestores concordam que a gestão de custos permite o controle de desperdícios de recursos e facilita a aplicação dos princípios constitucionais de eficiência e economicidade.

Por sua vez, na dimensão de custos como ferramenta de avaliação dos gestores, apesar do alto índice de concordância por parte dos contadores e gestores, era esperado também um índice elevado na discordância que acabou se concretizando nos dados demonstrados. Esse resultado era esperado, pois uma parcela representativa dos respondentes era composta por cargos de confiança ligados diretamente aos gestores dos órgãos. Todavia, na dimensão de custo como instrumento de tomada de decisão, tanto os contadores e gestores de planejamento e orçamento percebem, quase que por unanimidade, a importância dessas informações durante o processo de tomada de decisões gerenciais, como: terceirizar ou não a prestação de um bem ou serviço, ou ainda sobre a continuidade ou paralisação de um bem ou serviço.

As limitações para a implementação de um sistema de custos apresentadas por Duarte (2002), também assolam o Poder Executivo catarinense. De acordo com os dados da pesquisa, a dificuldade cuja percepção é maior por parte dos contadores e gestores de planejamento é a ausência da cultura de custos e a falta de conhecimento

específicos da área. Apesar dessas dificuldades, os contadores e gestores de planejamento e orçamento concordam que as informações gerenciais apresentadas hoje à sociedade não atendem a suas necessidades. Concordam também sobre a apresentação de informações mais precisas sobre os produtos ofertados a sociedade como custos por aluno, custo por paciente etc.

As limitações para a implementação de um sistema de custos afetam diretamente diversas áreas da administração pública, principalmente a evolução do processo orçamentário brasileiro. Uma das peças-chave para o amadurecimento do processo orçamentário até a orçamentação de desempenho é a gestão de custos, pois a orçamentação por desempenho pressupõe avaliar o alcance dos objetivos dos programas de governo, como também a eficiência das ações e gastos para atingi-los. Assim, o custo deve ser considerado, pois a eficiência é uma relação custo-benefício: esclarece o quanto se despendeu para se atingir certa finalidade. Nesse sentido, Diamond (2007) relata que, para relacionar os programas as políticas e as prioridades de planejamento mais amplas, é necessário esclarecer a relação entre os recursos usados pelo programa e os produtos e/ou resultado de políticas (*outcome*) propostos. Isso implica que os programas recebam recursos suficientes para que sejam atingidos os objetivos a eles atribuídos. Para assegurar isso, deve haver uma composição adequada de custos dos produtos. Outra área afetada é o processo de responsabilização na administração pública, pois ele depende de informações geradas pelos sistemas de custos e de orçamentação de desempenho, adequadas para julgar o desempenho do setor público necessárias para punir a má gestão e incentivar a boa gestão.

Os resultados apresentados demonstraram que os gestores de planejamento e orçamento e contadores têm conhecimento dos conceitos de custos (e sabem da sua importância) e das informações que um

sistema de custos pode fornecer para a tomada de decisão, mas que os órgãos do Poder Executivo catarinense ainda não se encontram maduros para sua implantação.

## Referências

AFONSO, Roberto Alexandre Elias. Modernização da gestão: uma introdução à contabilidade pública de custos. *Informe-SF*, [S.l.], n. 18, p. 1-6, ago. 2000. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf\\_18.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_18.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2018.

ALONSO, Marcos. Custos nos serviços públicos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 1, p. 37-63, jan./mar. 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340/346>>. Acesso em: 3 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 fev. 1967.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão no setor público: estratégia e estruturação para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. comemorativo dos 70 anos, p. 29-48, 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/BurocraciaPublicaeReformaGerencial.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

CHING, Hong Yuh; SILVEIRA, Henrique Flavio Rodrigues da; FREIRE, Fátima de Souza. Gestão de custos na administração pública: estudo de casos do governo da Bahia e do Banco Central do Brasil. *Revista de Economia e Administração*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 262-284, 2011.

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 91-125.

DINIZ, Josedilton Alves. *Percepções de gestores e assessores contábeis da administração sobre aspectos do sistema de custos e resultados: uma análise em prefeituras municipais do estado da Paraíba*. 2004. 133 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, João Pessoa, 2004.

DUARTE, Reinaldo B. *Procedimento para implantação da gestão baseada em atividades como instrumento de apoio à gestão pública municipal*. 2002. 177 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

FARIA, Luciana Jacques. Nova administração pública: o processo de inovação na administração pública federal brasileira visto pela experiência do “concurso inovação na gestão pública federal”. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2009. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS378.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Ed. UnB, 1999.

GIACOMONI, James. *O orçamento público*. 15. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

HORNGREN, Charles Thomas; SUNDEM, Gary Lewis; STRATTON, William O. *Contabilidade gerencial*. 12. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

LOPES, José Gabriel da Cunha. Gerenciamento de gastos públicos: uma digressão. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 37, n. 4, p. 81-99, out./dez. 2000.

MACHADO, Nelson et al. (Org.). *GBRSP – Gestão baseada em resultado no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2012.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 791-820, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

MACHADO, Nelson. *Sistema de informação de custos: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. 2002. 221 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de custos*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAUSS, C ezar Volnei; SOUZA, Marcos Ant onio. *Gestão de custos aplicada ao setor público*: modelo para mensura o e análise da eficiência e eficácia governamental. São Paulo: Atlas, 2008.

RAMOS, André L. M. *Gestão de custos aplicada ao setor público*: estudo de caso no Instituto Federal de Educa o, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. 2013. 87 f. Disserta o (Mestrado em Administra o) – Universidade Potiguar, Natal, 2013. Disponível em: <<https://unp.br/wp-content/uploads/2015/08/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Mestrado-Andre-Luiz-Magalh%C3%A3es-Ramos.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2018.

RAMOS, André L. M.; ARAÚJO, Aneide Oliveira; CHACON, M rcia Josienne Monteiro. Percep o dos profissionais de contabilidade das institui es federais de ensino do estado do Rio Grande do Norte acerca das práticas de custos no setor público brasileiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 12., 2011, Punta del Este. *Anais...* Punta del Este: [s.n.], 2011.

RAUPP, Fabiano Maury. Gestão de custos no Legislativo municipal por meio do custeio por absor o: um estudo de caso. *Pensar Contábil*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 43, p. 5-14, 2009. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/81/81>>. Acesso em: 3 set. 2018.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; CARDOSO, Ricardo Lopes. Custos no setor público. *Revista de Administra o Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 789-790, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6948/5515>>. Acesso em: 3 set. 2018.

SANTA CATARINA. Lei Complementar n  381, de 7 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administra o Pública Estadual. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis, 25 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto n  2.910, de 21 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Sistema Administrativo de Planejamento e Orçamento e estabelece outras providências. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis, 22 dez. 2009.

SLOMSKI, Valmor et al. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.



10. A inversão de fases em licitação e a possibilidade de realização de gastos mais eficientes e menos suscetíveis a interesses escusos

Evandro Meira Baradel

## Introdução

O presente estudo aborda as regras de um sistema que movimenta, em média, 13,8%<sup>56</sup> do PIB brasileiro. O sistema de compras públicas, que via de regra<sup>57</sup> funciona por meio de licitações, pode ser considerado uma espécie de ponte entre o orçamento público, aqui entendido como documento de antecipação<sup>58</sup>, e a programação de trabalho do governo.

A questão é que tal ponte, metaforicamente falando, que sofreu sua última grande reforma em junho de 1993, foi diagnosticada como

---

<sup>56</sup> De acordo com Ribeiro e Inácio Júnior (2014).

<sup>57</sup> Nohara (2014) considera que não é obrigatório licitar nas situações arroladas nos artigos 24 (licitação dispensável), 25 (licitação inexigível) e 17 (licitação dispensada) da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

<sup>58</sup> De acordo com Giacomoni (2009).

tendo problemas estruturais que comprometem o seu funcionamento. Transitar por ela tem sido muito dispendioso e moroso, ou seja, pouco eficiente; o laudo que identificou tal adversidade aponta que sua estrutura tem sofrido sérios ataques de uma substância corrosiva chamada “corruptozol”, ataques esses que podem, inclusive, levar ao seu condenamento.

Diante de tal diagnóstico, um grupo de engenheiros entendeu ser necessária uma reforma da ponte. Após negociações com a concessionária que a administra, foi-lhes permitida apenas a construção de uma módica ponte auxiliar do lado dela, algo que ocorreu no ano de 2002. Porém, não se tratou de uma ponte convencional, pois em sua pavimentação foi utilizado um produto novo no mercado, mas que já vinha sendo monitorado em uma área de testes desde 1997. E logo foi possível perceber que essa ponte produzia maior celeridade aos que transitavam por ela, reduzindo custos e, importante dizer, sem comprometer a segurança de seus transeuntes.

Tal inovação acabou por gerar pressões – de usuários – no sentido de que a outra também fosse reformada. Entretanto, outro grupo de engenheiros garantiu que a instalação da nova ponte, que tem sido a de maior fluxo e por onde trafegam veículos comuns, já foi mais do que suficiente, e que a velha ponte, destinada a veículos mais complexos – e, logo, que não demandam tanta celeridade assim – é até mais segura para veículos de maior robustez do que a recém-construída<sup>59</sup>.

As justificativas apresentadas acima acabaram por não satisfazer a alguns usuários da ponte primitiva, que entendem que a mais jovem é muito estreita se comparada à quantidade de pistas que a outra possui. Em suma, tais usuários entendem que o sistema de pontes como um

---

<sup>59</sup> Há ainda quem diga, como pretende este trabalho argumentar, que existem interesses escusos detrás da não reforma da ponte mais antiga.

todo ainda apresenta gargalos que geram ineficiência, algo que os levou a decidir, por sua própria conta, pela construção de desvios alternativos. Neles se utilizou um composto similar ao usado na ponte nova.

Atualmente, há quem defenda que os desvios devem ser desativados, pois eles são ilegais, enquanto outros defendem que quem os fez tem sim autonomia para buscar soluções mais eficientes de realizar seus deslocamentos. Há que se destacar que o primeiro desvio foi construído em 2005, mas o impasse permanece até o momento.

O dilema já foi parar no Poder Judiciário; contudo, ainda não há um posicionamento em definitivo deste sobre a questão, o que pode levar ao entendimento de que esse Poder também espera que seja feita a reforma da ponte corroída, trazendo novamente para ela os usuários que estão fazendo uso dos desvios.

A parábola acima tenta ilustrar a situação vivida no campo das licitações no Brasil, onde a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), tida como a grande regulamentadora dos procedimentos licitatórios, tem passado a não ser adotada em sua íntegra por entes subnacionais que entendem que precisam de um instrumento legal mais eficiente para suas licitações. O fato gerador que alicerçou essa busca por eficiência encontra-se na Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002), que inverteu as fases previstas – na lei de 1993 – de abertura e análise dos envelopes de documentos de habilitação e de propostas de preços, sendo isso considerado uma inovação que abriu uma janela de oportunidades em prol de contratações mais eficientes.

O trabalho está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira trata de alguns aspectos introdutórios à temática. A segunda apresenta pontos de vista divergentes sobre a inversão de fases, que vem a ser o ponto central da discórdia entre a União e alguns entes subnacionais. À terceira cabe a tentati-

va de apresentar respostas a alguns questionamentos feitos na parte imediatamente anterior, o que envolve razões de mudança por parte de entes subnacionais; de não mudança por parte da União; e analisar se estamos vivenciando um novo período de experimentalismo, como o vivido inicialmente pela modalidade pregão.

## 1. Licitação no Brasil: aspectos introdutórios

A maneira mais popularmente utilizada para se promover a distinção entre a administração pública<sup>60</sup> e a administração privada é aquela que diz que a primeira deve pautar-se apenas naquilo que a lei a permite fazer, enquanto na segunda pode-se fazer tudo o que a lei não proíbe. É fato que tal diferenciação apresentada é bastante rasa; no entanto, percebe-se nela um elemento central importante: a lei.

Aprofundando um pouco mais a visão acima descrita, cabe dizer que é com base na lei que se encontra uma diferença substancial entre os entes públicos e os privados, especificamente no que se refere à forma como eles realizam suas transações comerciais<sup>61</sup>, pois,

ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei (MELLO, 2013, p. 532).

O procedimento preliminar acima mencionado, denominado *licitação*, é o objeto de análise deste capítulo. Meirelles (2008, p. 274-275) assim o define:

---

<sup>60</sup> Este texto considera, de acordo com Meirelles (2008), que o termo “administração pública”, grafado em minúsculas, refere-se à atividade ou função administrativa; todavia, quando registrado com iniciais maiúsculas, o termo equivale a entidades e/ou órgãos administrativos.

<sup>61</sup> Ou “relações de conteúdo patrimonial”, conforme consta em Mello (2013, p. 532).

é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade<sup>62</sup> nos negócios administrativos.

No caso do Brasil, o resquício primordial da previsão de licitar<sup>63</sup> pode ser encontrado nas Ordenações Filipinas, baixadas em 1613, ainda no período colonial (NOHARA, 2014). Porém, Nohara considera que o primeiro texto a sistematizar o assunto foi o Decreto nº 2.926/1862 (IMPERIO DO BRAZIL, 1862), já no período imperial, que tratou de regulamentar as arrematações (como se dizia à época) do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

De lá para cá, muitos já foram os diplomas legais que disciplinaram o assunto. Atualmente, duas leis dividem a função de regulamentar os procedimentos licitatórios<sup>64</sup>. A mais antiga é a Lei nº 8.666/1993, aqui também chamada de Lei Geral de Licitações e Contratos (LGLC)<sup>65</sup>; a outra, mais atual, é a Lei nº 10.520/2002, também chamada de Lei do Pregão (LP)<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Ao longo do texto poderá ser percebido que ambos os fatores – eficiência e moralidade – são contestáveis.

<sup>63</sup> O texto da época usa a expressão “andar em pregão” para tal prática (NOHARA, 2014, p. 74).

<sup>64</sup> Poderia ser considerado também o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), instituído pela Lei nº 12.462/2011 (BRASIL, 2011), como uma terceira lei, mas devido a algumas peculiaridades dessa modalidade, optou-se por não abordá-la neste capítulo, levando-se em conta também que sua exclusão em nada afetará o enfoque aqui dado.

<sup>65</sup> Esta lei prevê diversas modalidades de licitação. Para maiores detalhes sobre elas, ver o artigo 22 da LGLC (BRASIL, 1993).

<sup>66</sup> Diferentemente da LGLC, apresenta uma única modalidade: o próprio pregão.

Merece destaque em meio a esse processo histórico a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988), pois ela, segundo Di Pietro (2013), veio a colocar fim a uma controvérsia já existente desde a ditadura militar, quando a Lei nº 5.456/1968 (BRASIL, 1968) determinou que estados e municípios se utilizassem das normas relativas às licitações previstas no Decreto-lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) – destinado à organização da Administração federal –, sem que houvesse na Constituição da época uma norma que definisse a quem competia legislar sobre o assunto. Sua obrigatoriedade a toda Administração Pública<sup>67</sup> decorre do descrito no inciso XXI de seu artigo 37, que dispõe:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações *serão contratados mediante processo de licitação pública* que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A regulamentação do disposto no inciso acima deu-se por intermédio da LGLC, em 1993. Contudo, ela surgiu num momento bastante conturbado, logo após escândalos de corrupção envolvendo o governo de Fernando Collor de Mello. Como resultado desse momento em que, segundo Miguel (2015), a corrupção era bastante elevada e descontrolada, houve um aumento de 40% na quantidade de artigos em comparação à legislação anterior<sup>68</sup>, chegando-se a 126 artigos.

---

<sup>67</sup> “administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III” (BRASIL, 1988).

<sup>68</sup> Decreto-lei nº 2.300/1986 (BRASIL, 1986), possuidor de 90 artigos.

Pode-se depreender desse momento em particular que se buscava corrigir lacunas do texto anterior por meio de maior especificação e formalismo (BARADEL, 2008). Tanto é assim que, para Arantes (2006), referida legislação tem um cunho manualístico, percebendo-se nela a intenção do legislador de prever e, conseqüentemente, regulamentar todas as situações de possível ocorrência.

Ainda sobre a LGLC, Sundfeld (2009)<sup>69</sup> chama a atenção para dois pontos: a) teve como seu principal objetivo a neutralização do administrador público, além de alijar a atuação de legisladores das esferas municipal e estadual, ficando a cargo da União<sup>70</sup> toda a parte procedimental em detalhes; b) por ser pormenorizada em demasia, deixou de lado o conceito de eficiência, com baixa preocupação no dimensionamento do custo dos procedimentos<sup>71</sup>, o que vai ao encontro do entendimento de Bresser-Pereira (1998a), que considera que a formalização dada ao sistema de compras o encareceu extraordinariamente, sem com isso ter conseguido reduzir a corrupção; de acordo com Miguel (2015), seu objetivo era impossibilitar, entre outras coisas, a imoralidade, mas ele não foi alcançado.

Entretanto, se a gestão de Collor de Melo marcou negativamente a área das licitações, o governo de Fernando Henrique Cardoso viria a trazer uma contribuição, tida como positiva por Nohara (2014); tal contribuição, como será visto mais adiante, buscou sentido contrário ao tomado pela LGLC no que se refere ao detalhamento demasiado e minudente.

---

<sup>69</sup> Considerado um dos idealizadores da modalidade pregão.

<sup>70</sup> De acordo com o artigo 22, XXVII, compete à União, *privativamente*, legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades” (BRASIL, 1988).

<sup>71</sup> Custos não apenas financeiros, mas também de tempo, de pessoal e o diretamente associado ao procedimento (SUNDFELD, 2009).

O primeiro mandato de Cardoso tinha como proposta uma reforma do Estado com o objetivo de “alterar o modelo burocrático de administração pública implantado no Brasil durante a ‘Era Vargas’ para um modelo de administração gerencial, fortalecendo os órgãos de administração indireta (autarquias e fundações)” (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007, p. 185).

Uma das formas de viabilizar tal reforma foi por meio da criação das chamadas agências reguladoras. Uma delas, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que entre outras peculiaridades necessitava de celeridade processual – resultado que a LGLC não costuma oferecer –, foi criada na forma de uma autarquia especial, por meio da Lei nº 9.472/1997 (BRASIL, 1997), para, entre outras razões, fugir das amarras da lei de licitações, tendo-se como solução a criação de uma nova modalidade licitatória: o pregão<sup>72</sup> (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007).

Com relação ao processo histórico pelo qual passou o tema licitação até então, pode-se também ser feita uma análise considerando-se a quantidade de artigos que cada uma das regulamentações do instituto tem ou teve.

O primeiro texto sistematizado, o de 1862, continha 39 artigos, ao passo que a LGLC, de 1993, contém 126 artigos. Dessa elevação da quantidade de artigos regulamentadores dos procedimentos licitatórios depreende-se a predominância no período do conceito de administração burocrática, que é aquela que:

---

<sup>72</sup> Na verdade, tal lei menciona duas novas formas, uma delas, denominada “consulta”, nunca saiu do papel; a outra é a modalidade pregão (BRASIL, 1997). Outro fato curioso é que o pregão foi criado mesmo com a LGLC determinando, em seu artigo 22, § 8º, que “é vedada a criação de outras modalidades de licitação” (BRASIL, 1993).

concentra-se no processo; em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos [...]. A burocracia *atenta para os processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida*, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm *a priori*. Entende, além disso, que punir os desvios é sempre difícil, para não dizer impossível; prefere, pois, prevenir (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 28, grifo nosso).

A LP, de 2002, por sua vez, contém apenas 13 artigos, o que indica que foi concebida com base nos princípios da chamada administração gerencial, que:

é orientada para o cidadão e para a *obtenção de resultados*; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de limitado grau de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do *incentivo à criatividade e à inovação*; e utiliza o contrato de gestão como instrumento dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 28, grifo nosso).

Mas a LP acaba por se apoiar na LGLC, dando-se isso apenas nas questões mais procedimentais, que são necessárias, e que à nova legislação não interessaram abordar<sup>73</sup>; à lei mais recente apenas interessou alterar aquilo que fosse capaz de melhorar o resultado dos processos licitatórios, ou seja, a eficiência alocativa dos recursos e a celeridade. Disso se pode concluir que a forma de licitação mais usada hoje em dia no Brasil, o pregão, é um *modelo híbrido*, pois mescla os dois tipos de controle anteriormente referidos (BARADEL, 2011).

Espera-se para o futuro próximo que tal hibridismo também atinja as modalidades de licitação previstas na LGLC de uma forma geral,

---

<sup>73</sup> Tal interligação se encontra no art. 9º da LP, em que consta que a LGLC se aplica subsidiariamente à modalidade pregão (BRASIL, 2002).

assim como já tem ocorrido nas licitações realizadas por alguns entes subnacionais.

Essa temática será aprofundada a seguir.

## 2. Inversão de fases: norma geral ou mero procedimento?

Mas, afinal, quais são as diferenças mais significativas entre as modalidades da LGLC<sup>74</sup> e da LP? O Quadro 1 pretende apresentar, de maneira sintética, as modalidades licitatórias vigentes:

**Quadro 1 – Tipos de licitação**

Concorrência	Tomada de preços	Convite*	Pregão*
<b>Fases</b>			
1ª Edital	1ª Edital	1ª Carta-convite	1ª Edital
a) trata das regras do jogo;		a) similar ao edital	
b) destaque para o pedido de apresentação de envelopes;	2ª Habilitação	2ª Classificação	2ª Credenciamento**
c) os envelopes são dois: o de documentos de habilitação e o de propostas de preços.	3ª Classificação	3ª Adjudicação	3ª Apresentação das propostas

<sup>74</sup> Para fins de comparação com a LP, consideramos neste capítulo apenas três das cinco modalidades dispostas no artigo 22 na LGLC, que são: concorrência, tomada de preços e convite. Deixaram-se de lado as modalidades concurso e leilão. A razão disso é bastante simples: aquelas, como ocorre com o pregão, são destinadas à aquisição de bens e serviços, enquanto estas não.

Concorrência	Tomada de preços	Convite*	Pregão*
<b>Fases</b>			
	4ª Adjudicação	4ª Homologação	a) existe a possibilidade de ocorrerem lances verbais e negociação.
2ª Habilitação análise dos documentos apresentados no envelope de habilitação	5ª Homologação		4ª Classificação
3ª Classificação julgamento das propostas de preços e posterior classificação destas.			5ª Habilitação a) só para o proponente do menor preço.
4ª Adjudicação*** atribuição do objeto licitado ao vencedor do certame			6ª Adjudicação
5ª Homologação*** aprovação do procedimento licitatório.			7ª Homologação

\* estas duas modalidades também podem ser realizadas de forma eletrônica, sendo isso o que ocorre na Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo, o que dispensa a apresentação de envelopes, mas não dos documentos.

\*\* nas outras modalidades também é feita uma espécie de credenciamento, que nada mais é do que verificar se o representante da empresa presente ao ato público tem poderes para falar em nome da licitante.

\*\*\* há muita divergência na literatura sobre qual ato (adjudicação ou homologação) deve vir primeiro; no entanto, opta-se aqui por seguir a ordem disposta no artigo 38 da LGLC, que menciona a adjudicação primeiramente.

Fonte: elaboração própria, com base em Biderman et al. (2006, p. 34).

Diante do exposto no Quadro 1, cabe aqui o destaque para um procedimento adotado pela LP que serve de mote para este estudo: *a inversão das fases de análise das propostas de preços e dos documentos de habilitação em comparação à LGLC*, que Miguel (2015) considera o procedimento mais lógico; que Figueiredo e Nóbrega (2002) consideram a mudança mais visível; e que Rigolin (2011) considera a alteração mais importante.

Hassan (2014), por sua vez, vai um pouco além, ao apontar alguns benefícios de se realizar tal inversão: 1) a diminuição de recursos administrativos<sup>75</sup>, sendo que nas licitações do estado da Bahia<sup>76</sup> houve uma queda de 90% da utilização de tal direito, que muitas vezes são interpostos apenas com o intuito de procrastinar o certame; 2) economia em termos de tempo e de dinheiro<sup>77</sup>, uma vez que são examinados menos documentos de habilitação do que se faz nas outras formas de se licitar, tendo sido de 50% a redução de tempo nos procedimentos instaurados pelo governo baiano.

A análise a seguir não se restringe apenas ao fator inversão de fases e traz uma abordagem até então pouco observada sobre a relação entre a primeira fase a ser realizada (análise de propostas ou de documentos de habilitação) e o enfoque dado ao procedimento licitatório:

Por causa da menor rigidez, a lei mais nova [LP] tende a ser menos burocrática e mais célere, estando tais características em consonância com o modelo de administração gerencial introduzido pelo MARE<sup>78</sup>, o que acaba por gerar menos custos operacionais [...] e

---

<sup>75</sup> Direito previsto no Capítulo V da LGLC.

<sup>76</sup> Primeiro ente subnacional a promover a inversão de fases, conforme será visto logo adiante.

<sup>77</sup> Este último relacionado ao custo processual.

<sup>78</sup> Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Criado em 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e extinto em 1998. Seu principal expoente foi o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

menos custos de transação. Servem como exemplos de redutores de custos operacionais a não abertura de todos os envelopes de habilitação, o momento único para interposição de recurso e os prazos menores de publicidade e de recurso. Como exemplos de redutores de custos de transação, temos a questão da correção das falhas formais, a *inversão de fases* e a dinamicidade dos preços em busca da melhor oferta, a redução do uso oportunista do dispositivo recurso administrativo e o aumento do prazo de punição aos licitantes oportunistas.

Tais fatos aqui apresentados sobre a comparação das duas leis também indicam que a de 1993 dá maior importância ao cumprimento das rigorosas exigências pelos participantes do que ao preço em si; ao contrário disso, a lei de 2002 preocupa-se mais com o preço, mas sem deixar de atentar para outros requisitos legais [modelo híbrido]. É como se o primeiro ato público da licitação (abertura de habilitação ou de propostas) indicasse a prioridade de cada texto legal (BARADEL; SILVA, 2008, p. 17, grifo nosso).

440

Por conta de seus incontestáveis benefícios, atualmente, o pregão é a modalidade licitatória mais utilizada no País. Isso acabou por fazer com que alguns estados e municípios quisessem estender parte desses benefícios para as modalidades previstas na LGLC, uma vez que a União, principalmente na figura do Congresso Nacional, tem sinalizado fracamente que seguirá tal caminho, principalmente em se tratando de obras.

O primeiro ente subnacional a promover alterações em suas regras licitatórias foi o estado da Bahia, por meio da Lei estadual nº 9.433/2005 (BAHIA, 2005), cerca de três anos após a publicação da LP. Outros vieram a seguir, como os estados de Sergipe e do Paraná, além do município de São Paulo, todos em 2006; o estado de São Paulo, em 2008; e o município de Curitiba, em 2011 (RIGOLIN, 2011; MIGUEL, 2015)<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Interessante notar entre os entes aqui relacionados a presença de dois dos maiores orçamentos do Brasil: o estado e o município de São Paulo.

E podem os entes subnacionais promover alterações no que a LGLC dispõe? Há quem diga que não, mas há quem diga o contrário.

Começando pelos que entendem que isso não é possível, torna-se importante fazer uma volta ao passado, mais especificamente a 1967, pois na Constituição daquele ano não havia expressamente uma definição sobre a qual ente federativo competia legislar sobre licitação. A dúvida persistiu até a Carta de 1988, que a dirimiu ao dar competência privativa à União<sup>80</sup> para legislar sobre *normas gerais* envolvendo licitações (DI PIETRO, 2013).

E o que vêm a ser normas gerais? São aquelas que visam à “uniformização de determinados princípios em todo o território nacional” (DI PIETRO, 2013, p. 372).

A competência privativa da União legislar sobre normas gerais reserva aos demais entes federativos a possibilidade de legislar sobre normas específicas, que devem vigorar em seus respectivos âmbitos. No entanto, tais normas não podem contrariar a legislação estipulada pela União (MEDAUAR, 2009).

Entretanto, há ainda um ponto importante a ser considerado: se a CRFB definiu a quem caberia legislar sobre licitar e contratar, à LGLC coube a função de definir quais seriam as normas gerais aplicáveis ao ato de licitar. Isso se deu por meio do texto abaixo:

Art. 1º – Esta Lei estabelece *normas gerais sobre licitações e contratos administrativos* pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações *no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios* (BRASIL, 1993, grifo nosso).

---

<sup>80</sup> De acordo com o artigo constitucional de nº 22, XXVII.

Esse artigo, que não por acaso é o primeiro, já indica que a LGLC como um todo é uma norma geral. Na prática, isso quer dizer que nada resta legislar sobre a matéria para os demais entes (DI PIETRO, 2013)<sup>81</sup>.

Diante disso, há quem diga que a inversão de fases promovida pelos diplomas estaduais e municipais aqui citados se trata de uma afronta ao que determina a norma geral preceituada pela LGLC, ou seja, que devem ser consideradas inconstitucionais. Contudo, conforme já mencionado anteriormente, há os que veem tais regulamentações subnacionais como constitucionais; tal é o caso de Hassan (2014), que entende que a LGLC é constituída tanto de normas gerais, que são as mais principiológicas<sup>82</sup>, quanto de *normas específicas*, que são as mais procedimentais – caso do artigo 43<sup>83</sup> da LGLC, ponto central da discórdia. Miguel (2015) vai no mesmo sentido ao entender que a inversão de fases não fere nenhum princípio constitucional ou norma geral da LGLC, apenas estabelece forma de procedimento distinta. O próprio Hassan (2014), nesse sentido, cita que a legislação baiana se pauta pelo princípio constitucional da eficiência<sup>84</sup> ao buscar maior economia e celeridade.

Rigolin (2011) ainda lembra de outras experiências recentes que consideraram a inversão de fases: Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995)<sup>85</sup>,

---

<sup>81</sup> Porém, a própria Di Pietro (2013) questiona a constitucionalidade desse artigo.

<sup>82</sup> Como as constantes no art. 3º da LGLC: legalidade, impessoalidade, moralidade etc. (BRASIL, 1993).

<sup>83</sup> “Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: I - abertura dos envelopes contendo a *documentação relativa à habilitação* dos concorrentes, e sua apreciação; [...] III - abertura dos *envelopes contendo as propostas* dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos” (BRASIL, 1993, grifo nosso).

<sup>84</sup> De acordo com o artigo 37 da CRFB, são princípios que regem a Administração Pública; além deste: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1988).

<sup>85</sup> Por meio de modificação promovida pela Lei nº 11.196/2005 (BRASIL, 2005).

que trata de regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da CRFB; Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004)<sup>86</sup>, que estabelece normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas; Lei nº 12.462/2011, que instituiu o RDC<sup>87</sup>.

Perante isso, cabe o levantamento das seguintes questões:

- quais as razões de esses estados e municípios terem ido de encontro ao preceituado pela LGLC?
- quais as razões de a União ainda não ter promovido a inversão de fases na LGLC?
- estaríamos vivendo um período de experimentalismo como o ocorrido com o pregão antes da publicação da LP?

Buscar-se-ão respostas a tais questões na próxima seção.

### **3. Caminhos e descaminhos da licitação brasileira**

#### **3.1. A melhoria da gestão de políticas públicas e a busca por procedimentos mais eficientes**

Para oferecer possíveis respostas à primeira questão, é preciso voltar o olhar à CRFB, mais especificamente ao capítulo que trata do sistema tributário nacional. Surgia naquele ano um processo de descentrali-

---

<sup>86</sup> Tanto essa lei quanto a nº 8.987/1995 tratam a inversão de fases como uma faculdade, a ser prevista no edital, e não uma obrigatoriedade.

<sup>87</sup> Aplicável exclusivamente, em seu início, a licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, assim como das competições realizadas pela Federação Internacional de Futebol Associação, a FIFA, em 2013 e 2014: Copa das Confederações e Copa do Mundo, respectivamente, e em obras e serviços em alguns aeroportos de capitais. Essa aplicabilidade sofreu expansão, como a casos relacionados à realização de ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, a partir de 2012. Mas há um detalhe importante a ser considerado sobre ele: o RDC é opcional (não obrigatório). Para maiores detalhes sobre sua abrangência, ver a referida legislação que o instituiu.

zação política e administrativa que, de certa forma, foi uma resposta ao já desgastado centralismo do regime militar (CAMARGO, 2001). Era período de redemocratização; logo, a descentralização teve o significado de democratização (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Decorre disso, de acordo com Camargo (2001), a descentralização fiscal em favor de estados e, principalmente, de municípios, em detrimento das receitas líquidas da União. Mas essa autora considera que mais importante do que isso foi a transferência de competências que se deu no período em questão, o que levou o município – considerado ente federativo a partir da CRFB – a liderar em definitivo a condução das políticas sociais e de interesse local (CAMARGO, 2001), servindo de exemplo áreas como: “meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda, projetos agrícolas, dentre outras” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 13). Quis a Constituição “transferir decisões para arenas subnacionais de governo, que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 11).

Pelo lado da despesa, no que se refere ao campo das políticas sociais, houve, em decorrência da elevação das receitas, os gastos aumentaram para ambos os entes subnacionais, sobretudo para a esfera municipal (OLIVEIRA; BIASOTO JÚNIOR, 1999).

Contudo, não é apenas em relações às políticas sociais que isso foi percebido. No campo das compras governamentais, nas quais estão incluídos gastos destinados a políticas sociais<sup>88</sup>, isso também apareceu, conforme traz a Tabela 1:

---

<sup>88</sup> Cabe frisar que nem todo gasto com política social é lícito, servindo de exemplo os benefícios pagos pelo Bolsa Família.

**Tabela 1 – Compras governamentais no Brasil por nível de governo – 2002**

	<b>R\$ bi</b>	<b>%</b>
União	24	23,3
Estados	37	35,9
Municípios	42	40,8
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Marques (2007, p. 43).

O cenário atual desse processo de descentralização conta com a União atuando na coordenação do processo de promoção da universalização prevista na CRFB, dando-se isso por meio da ação subnacional, mormente dos municípios, transferindo-lhes, inclusive, a operacionalização e a gestão das políticas públicas; tal ação tende a fortalecer a consolidação das políticas públicas e, conseqüentemente, dos governos subnacionais (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Atualmente, diante de uma conjuntura em que é preciso buscar o equilíbrio orçamentário, o desafio que vem sendo encontrado na condução e organização do processo de descentralização de encargos é a prestação de mais e melhores serviços com os mesmos (ou até menos) recursos públicos disponíveis (AFONSO; ARAÚJO; KHAIR, 2002, p. 71).

Na visão dos autores acima, isso implica, entre outras coisas, buscar maior eficiência e racionalidade nas despesas, além de racionalização dos procedimentos administrativos, ou seja, melhoria da gestão governamental (AFONSO; ARAÚJO; KHAIR, 2002). E essa busca por melhorias acaba por ser propícia à “emergência de inovações no nível das instituições e das práticas governamentais” (FARAH, 2006, p. 42).

A autora identifica ainda dois tipos de inovação: a relacionada a produtos da ação estatal, ou seja, políticas públicas, e a relacionada ao processo pelo qual tais políticas são formuladas e implementadas (FARAH, 2006). Interessa a este estudo as relacionadas ao proces-

so, pois estão atreladas ao como fazer, sendo importante nesse caso atentar para:

quem são os atores envolvidos na formulação e na implementação das políticas; como se relacionam entre si; o quanto estes processos são flexíveis e *quão eficientes são no uso dos recursos públicos*. As inovações, aqui, estabelecem novos processos decisórios, novas formas de gestão e novas formas de provisão de serviços públicos, orientados para a democratização dos processos – participação nas decisões relativas à formulação, na implementação e no controle – e para a *eficiência da administração pública* (FARAH, 2006, p. 57-58, grifos nossos).

Por fim, Farah (2006) considera como inovação aquelas que de fato são criações originais de uma determinada localidade, servindo de exemplo o orçamento participativo criado na capital gaúcha, assim como também aquelas que foram criadas originalmente em outro local, como é o caso do Banco do Povo, que foi implementado no Brasil, mas é originário de Bangladesh. Ela ainda complementa que, nas inovações do segundo tipo, ainda pode ocorrer uma inovação em relação à inovação antecessora, o que seria uma espécie de aprofundamento da inovação, ou seja, um incrementalismo.

Trazendo tal questão para o campo das licitações, pode-se considerar que, em busca de maior eficiência, o pregão é tido como inovação do tipo criação original; e que o processo de inversão de fases promovido por alguns estados e municípios é uma inovação do segundo tipo; pois há o aprofundamento das inovações introduzidas pelo pregão no sentido de estender a inversão de fases às modalidades licitatórias previstas na LGLC, instituindo-se, inclusive, nova forma procedimental – mais célere – no que se refere à abertura dos envelopes de habilitação, pois, se considerarmos o artigo 78, inciso V, da legislação de licitações baiana, que considera “abertura dos envelopes e apreciação da documentação relativa à habilitação dos concorrentes classificados *nos três primeiros lugares*” (BAHIA, 2005, grifo nosso), isso está

em desacordo com o que determina o inciso I do artigo 43 da LGLC, que diz “abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação *dos concorrentes*, e sua apreciação” (BRASIL, 1993, grifo nosso) – ou seja, abertura de todos os envelopes, não importando quantos sejam os participantes do certame, que podem ser poucos, mas também muitos, tendendo a quantidade a variar em função da especificidade do objeto a ser contratado e do montante financeiro envolvido. Outra inovação importante da legislação baiana, também inspirada no pregão, é a constante nos parágrafos 6º e 7º do artigo 78, que, em síntese, estabelece prazo para juntada posterior de documentos que retratem situação já existente na data de apresentação da proposta (§ 6º) e o saneamento de erros materiais irrelevantes (§ 7º) (BAHIA, 2005). Tais práticas não são sequer vislumbradas na LGLC.

Como se viu, estados e municípios, após 1988, ganharam papel de maior destaque como executores de algumas políticas públicas, principalmente as de cunho social. Frente a isso, alguns estados e municípios estão tentando melhorar a eficiência em termos de gestão. Diante da apatia da União, mais especificamente do Congresso Nacional, em tornar a LGLC mais eficiente, tais entes subnacionais resolveram, por si próprios, baseados nos benefícios trazidos pela LP, tomar a frente desse processo de inovação.

A seguir será tratada a segunda questão, ou seja, as razões da apatia da União frente ao processo de inovações na área de licitações, processo que parece não ter mais volta.

### **3.2. Licitação e o sistema de financiamento de campanhas eleitorais**

Para ofertar respostas plausíveis à segunda questão, o presente trabalho entende que é preciso ir além das respostas técnicas, como ocor-

re em Justen Filho (2009), para quem a inversão acaba por tornar a Administração Pública refém da proposta de menor preço, inclusive quando se trata de objetos mais complexos, o que pode levar a problemas de execução contratual; em vez disso, optou-se aqui por buscar respostas no campo político, pois, de acordo com Mendes (2009), o setor público gasta em demasia e com pouca eficiência, estando as razões disso ligadas ao processo político. Para ele, decisões envolvendo gastos governamentais são sempre uma escolha política. “E tais escolhas são feitas com base nas condições, limitações e incentivos impostos pelo sistema político vigente em cada país” (MENDES, 2009, p. 60).

Para se ter uma ideia do tamanho de tal ineficiência, Abramo, Capobianco e Naves (2002) estimam que a corrupção decorrente de processos licitatórios chegue a representar mais de 30% dos custos governamentais.

Tais autores consideram que a LGLC foi um avanço importante no processo contra a corrupção, pois antes dela havia muito direcionamento de licitações em favor de algumas grandes empreiteiras, causando grande concentração de mercado no ramo das obras públicas: “70% do faturamento resultante de obras realizadas pelas 150 maiores empresas de construção do País era de responsabilidade de apenas sete dessas empresas” (ABRAMO; CAPOBIANCO; NAVES, 2002, p. 112).

No entanto, esses autores também apontam falhas na LGLC, sobretudo a relativa aos critérios de qualificação técnica, que é apenas um dos elementos<sup>89</sup> da etapa de habilitação dos concorrentes. Eles entendem que tais critérios podem ser manipuláveis, assim como permitir o

---

<sup>89</sup> No artigo 27 da LGLC constam, além do já citado: habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira; regularidade fiscal e trabalhista; e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da CRFB (BRASIL, 1993).

direcionamento de licitações (ABRAMO; CAPOBIANCO; NAVES, 2002). Em suma, na visão desses autores o problema foi reduzido, mas não solucionado.

A Seção II do Capítulo II da LGLC determina quais os documentos necessários na habilitação dos participantes dos procedimentos licitatórios. Baseado no que apontaram Abramo, Capobianco e Naves (2002), devem-se considerar dois aspectos relativos a tal seção: 1) mesmo tendo sido o intuito do legislador o julgamento objetivo, conforme consta no artigo 3º, percebe-se a subjetividade em pontos da lei, como a apontada pelos mencionados autores nos critérios de qualificação técnica; 2) complexos requisitos a serem cumpridos, mormente quando se trata de obra o objeto a ser licitado, o que se traduz, de acordo com Miguel (2015), na apresentação de documentos bastante extensos e complexos. Com relação a esse segundo ponto, cabe destacar que é bastante comum concorrentes serem inabilitados por deixarem de atender a todos os requisitos solicitados. Isso decorre da prática comum de empresas participantes esmiuçarem os documentos de seus adversários em busca de falhas que não poderão ser saneadas<sup>90</sup>, levando-os à fatídica inabilitação.

Diante disso, é possível considerar, com base na LGLC, que: 1) os editais podem conter critérios subjetivos advindos de discricionariedade – tão combatida quando da criação da lei de 1993 –, podendo, inclusive, limitar a participação de interessados, dando-se isso, de acordo com Abramo, Capobianco e Naves (2002), por meio da exigência de condições especiais financeiras e pseudotécnicas; 2) que a fase de habilitação vindo antes da fase das propostas tende a levar o processo licitatório a não priorizar o fator preço, apesar de o tipo de

---

<sup>90</sup> Cabe aqui lembrar que a legislação baiana inovou nesse sentido ao permitir um certo grau de saneamento.

licitação, na maioria dos casos, ser o de menor preço<sup>91</sup>; 3) que se torna estratégia comum procurar erros nos documentos apresentados pelos concorrentes, o que acaba por gerar recursos administrativos; 4) que não há a possibilidade de saneamento de pequenas falhas, incluindo-se a apresentação de documentos faltantes; e 5) que é recorrente a ocorrência de inabilitações, o que altera a classificação dos participantes. Assim, não restam dúvidas de que o ambiente construído na LGLC é mais propenso a resguardar interesses escusos, conforme menciona Miguel (2015), do que os ambientes propostos pelas legislações subnacionais que ousaram inverter as fases.

Exemplo de que há quem defenda a manutenção desse *status quo*, mesmo recaindo suspeitas sobre ele, podem ser encontradas no momento de surgimento da LP, pois ela só virou lei, de acordo com Monteiro (2006), por não abranger obras e serviços especializados de engenharia<sup>92</sup> – fruto de *lobby* realizado pelas empreiteiras.

E o *lobby* praticado por elas tem endereço certo: o meio político,

pois a possibilidade de predefinição de vencedores de licitações se transforma em ‘capital’ para o político. Ele o usa para obter financiamento para suas campanhas eleitorais. Se é eleito, usa o ‘capital’ para pagar a dívida com seus financiadores, isto é, dirige para estes as licitações que promove. Por isso, grandes fornecedores (como também outros grandes interessados, como associações de bancos) muitas vezes financiam simultaneamente todos os candidatos a cargos executivos que concorrem numa mesma eleição. Decerto não o fazem por convicção ideológica (ABRAMO; CAPOBIANCO; NAVES, 2002, p. 109-110).

---

<sup>91</sup> O artigo 45 da LGLC define os seguintes tipos de licitação: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; e maior lance, este comumente utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso (BRASIL, 1993).

<sup>92</sup> Em seu artigo 1º, a LP define que a modalidade pregão só poderá ser usada para a aquisição de bens e serviços comuns, que podem ser entendidos como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002).

Ajuda a corroborar as relações escusas entre empreiteiros e políticos o estudo de Pereira (2014), que constatou a existência de viés no preço de contratação de obras públicas envolvendo empresas que fazem doações a campanhas políticas.

Essa conclusão é suportada por um modelo econométrico com dados de 1107 contratos de obras rodoviárias no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) entre os anos de 2007 e 2013, juntamente com dados de prestação de contas das eleições ocorridas nos anos de 2010 e 2012. O modelo estudado, estimado pelo método dos mínimos quadrados ordinários, em seção cruzada, é capaz de explicar 81% da variação do preço das licitações públicas de obras rodoviárias a cargo do DNIT (desconto na licitação) (PEREIRA, 2014, p. 43).

É certo que a corrupção também envolve administradores públicos, pois são eles que executam os certames licitatórios; no entanto, eles não têm a competência de legislar que os políticos têm – ou seja, poderia o Congresso Nacional já ter legislado sobre a inversão de fases na LGLC, mas tudo leva a crer que tal prática vai de encontro aos seus interesses eleitoreiros, dos quais eles próprios se beneficiam, assim como são beneficiados os empresários que participam de esquemas de corrupção.

O fato é que o procedimento da inversão de fases, originário na LP e aqui considerado como mais eficiente que o dispositivo da LGLC, tem ganhado mais e mais espaço, conforme exemplos já relatados, o que acaba por configurar-se como uma espécie de fuga da Lei nº 8.666/1993 sempre que possível for; mas isso não tem ocorrido quando se trata da contratação de obras, destacadamente na esfera da União, pois, ao que tudo indica, tem sido mantida a LGLC da forma como está por considerar-se tal ordem das fases como sendo o *núcleo do processo de ineficiência*, principalmente por conta dos interesses escusos envolvendo políticos e empresários. Resta saber por quan-

to tempo o Congresso Nacional vai resistir à pressão por mudanças, ainda mais após sucessivos escândalos de corrupção terem vindo à tona nos últimos tempos, estando neles envolvidas empresas consideradas como gigantes do ramo da construção civil, como é o caso de OAS e Odebrecht.

Estaríamos nos aproximando da derradeira mudança, podendo-se considerar o período atual como sendo similar ao de experimentalismo vivido pelo pregão no âmbito da Anatel? Esta questão será analisada na sequência.

### **3.3. Experimentalismo *versus* interesses escusos: uma queda de braço?**

Com relação ao experimentalismo, já mencionado anteriormente, com Lei nº 9.472/1997, criadora da Anatel, surge a menção – artigo 54, parágrafo único – à possibilidade de realização de licitação por meio de procedimentos próprios da agência, então denominados consulta e pregão<sup>93</sup> (BRASIL, 1997).

Ocorre que apenas a modalidade pregão foi levada adiante pela Anatel, que passou a utilizá-la com exclusividade, fato esse que gerou uma ação direta de inconstitucionalidade<sup>94</sup> (ADI). Depois de passar pela fase de existir por meio de medidas provisórias, em 2000 e 2001, quando passou a ser estendida à União, ainda que com sua constitucionalidade questionada pelo fato de ser uma modalidade de licita-

---

<sup>93</sup> Sundfeld (2009) menciona que o Congresso Nacional resistiu a tal inovação de início, sabedor de que ela poderia servir de exemplo a alterações posteriores, mas acabou por aceitá-la, pois ela se limitava a um único órgão.

<sup>94</sup> “O Supremo Tribunal Federal [STF] acabou entendendo a possibilidade e, então, houve autorização para que a Anatel fizesse pregão e consulta, apesar de nenhum outro órgão, dentro da administração pública federal, estadual ou municipal estar autorizado a fazê-lo” (MONTEIRO, 2006, p. 518).

ção que, por ser uma norma geral, deveria ser estendida a todos os entes da federação, veio a fase de regularidade com a instituição da Lei nº 10.520/2002.

Sobre o período em que o pregão foi utilizado exclusivamente pela Anatel, Sundfeld (2009) reputa-o importante antes de se realizarem reformas legislativas ou mudanças nas práticas administrativas. A isso ele chama de *experimentalismo*, pois, caso a experiência seja positiva, a exemplo do próprio pregão, pode ela ser difundida a outras esferas da Administração Pública; mas, se forem indesejados, seus efeitos ocorrerão de maneira isolada.

O período de experimentalismo do pregão durou cerca de três anos, se considerarmos o tempo entre a lei de criação da Anatel e a edição da primeira medida provisória que o estendeu a toda a União, processo que se deu numa espécie de expansão gradativa de sua utilização e que culminou com a LP. Quando se compara com o processo atual de inversão de fases das modalidades da LGLC e quando se considera a citada legislação baiana como uma espécie de experimentalismo, constata-se que esse processo já dura muito mais que o caso em comparação. Também tem ocorrido um gradualismo na expansão da nova prática, conforme exemplificam as adesões de alguns entes subnacionais, só que de uma maneira menos ampla. Todavia, as semelhanças não terminam aí, já que, assim como o Congresso Nacional foi reticente à criação do pregão no âmbito da Anatel, e assim como os parlamentares só aceitaram transformar tal procedimento em norma geral, por meio da LP, com a condição de que isso não envolvesse obras e serviços especializados de engenharia, tudo indica que atualmente eles também estão resistindo à inversão das fases da LGLC. A diferença é que a resistência agora parece ser muito mais ferrenha que antes; e a razão disso pode estar relacionada a práticas corruptas que acabam, entre outras coisas, por financiar suas campa-

nhas. Os congressistas – não todos, mas a boa parte deles – têm demonstrado não estar dispostos a abrir mão dessa ineficiência, mesmo tramitando no Congresso projetos de mudança da referida lei, como é o caso do Projeto de Lei do Senado nº 559/2013 (BRASIL, 2013).

Contudo, Rigolin (2011), ao tratar da Lei estadual nº 13.121/2008 (SÃO PAULO, 2008), lei paulista que inverte as fases de suas licitações, apresenta duas situações que parecem desfavorecer os congressistas: a primeira delas se relaciona ao fato de o Tribunal de Contas do Estado estar aceitando de forma bastante tranquila a aplicação de tal lei; a segunda se refere a uma ADI movida contra tal legislação, a qual ele entende que não será julgada inconstitucional pelo STF, seja por questões exclusivamente jurídicas, seja por questões de outra ordem (operacional, política etc.). E de fato tal ação não prosperou contra a legislação paulista, uma vez que, de acordo com Miguel (2015), foi negado o seu seguimento por ser considerada ilegítima a parte requerente da ADI nº 4.116 (BRASIL, 2014) – ou seja, fica adiado o pronunciamento da Suprema Corte sobre o assunto. No entanto, se nos basearmos na opinião de Rigolin (2011), tanto a Suprema Corte quanto os tribunais de contas dos entes que já promoveram a inversão parecem ser favoráveis<sup>95</sup> à inversão. Desse modo, há uma pressão a mais sobre os congressistas, uma vez que se encontra aberto o caminho para que mais entes, baseados no princípio constitucional da isonomia<sup>96</sup>, possam também editar leis semelhantes às já existentes; tal tendência, caso ocorra, vai ajudar a enfraquecer ainda mais a LGLC.

Por conseguinte, com base na ideia de Sundfeld (2009) de que há uma tendência de fuga da licitação, sendo a principal motivadora

---

<sup>95</sup> Pesa a favor deste entendimento, pelo menos por parte do STF, a decisão tomada a favor do pregão quando ainda utilizado apenas pela Anatel, fato já aqui mencionado anteriormente.

<sup>96</sup> De acordo com Rigolin (2011).

disso a LGLC, e servindo de exemplos de fuga a criação de organizações sociais e de fundações de apoio, pode-se constatar a ocorrência de uma outra forma de fuga, pois os entes que optaram por inverter as fases de seus procedimentos licitatórios não quiseram fugir da licitação, mas da LGLC. Em ambos os casos de fuga, a razão é a mesma, a Lei nº 8.666/1993; e a causa, com base em Sundfeld (2009), também é a mesma: o distanciamento da ideia de eficiência<sup>97</sup> presente em tal diploma.

## Considerações finais

O presente estudo buscou tratar o dilema vivenciado atualmente pela LGLC, pois esta, desde a implementação do pregão, tem sido duramente questionada, principalmente em relação à sua eficiência de uma maneira geral, mormente de ordem financeira, o que inclui custos operacionais, além da eficiência temporal. Isso se tem refletido numa espécie de movimento de fuga da LGLC, que se iniciou com a própria criação do pregão, mesmo com a Lei nº 8.666/1993 vedando a criação de novas modalidades de licitação.

Esse dilema acaba por resvalar na modalidade pregão, que aqui é entendido como resultado de uma mudança de enfoque de gestão, que se deu quando a visão de administração gerencial passou a ganhar espaço no Executivo federal e passou a confrontar-se com a administração burocrática até então reinante. A LP acabou tendo como produto um modelo híbrido, ou seja, uma mescla das duas visões de administração aqui apresentadas.

---

<sup>97</sup> Mas há que se considerar também a necessidade de uma certa cautela quando se fala em fuga, pois a LP pode ser considerada como uma espécie de fuga que trouxe resultados positivos, no entanto, há o exemplo negativo da Petróleo Brasileiro S. A., a Petrobrás, que realiza procedimentos licitatórios simplificados por força do Decreto nº 2.745/1998 (BRASIL, 1998), e que, como foi divulgado fortemente na mídia tempos atrás, gerou muita corrupção.

É claro que o pregão também apresenta defeitos, mas ele acabou sendo uma janela de oportunidades em prol da eficiência, pois esse movimento de fuga da LGLC originado por ele não tem parado de crescer, destacando-se aqui os ataques vindos de entes subnacionais que resolveram ousar e questionar o fato de que tal lei deva ser interpretada como norma geral; ou seja, reivindicam que cabe a eles regulamentar a parte procedimental de suas licitações, cabendo à União ficar com a parte mais principiológica.

Apresentou-se como razão para que alguns entes subnacionais tenham optado por tal ruptura com a LGLC o fato de a CRFB ter desencadeado um processo de descentralização fiscal que acabou por fazer com que tais entes assumissem a gestão de diversas políticas públicas, notadamente de cunho social. Os entes que optaram por fazer a inversão de fases em suas licitações, assim fizeram em busca de maior eficiência em suas atividades-meio, o que inclui os certames licitatórios, visando melhores resultados – em termos de economia financeira e celeridade – em suas atividades-fim, ou seja, em suas políticas públicas.

O ponto de maior discórdia entre as leis de tais entes e a LGLC, aqui chamado de *núcleo do processo de ineficiência*, concentra-se na ordem das fases disposta no artigo 43 da LGLC – documentos de habilitação primeiro e propostas de preços depois. Sustenta-se aqui que a inversão de fases é mais eficiente com base na seguinte tese: a lei de 1993 dá maior ênfase ao cumprimento das rigorosas exigências pelos participantes do que ao preço em si (ênfase no processo), ao passo que a lei de 2002 se preocupa mais com o preço, mas sem deixar de atentar para os requisitos de habilitação (ênfase no resultado). É como se o primeiro ato público da licitação (abertura de habilitação ou de propostas) indicasse a prioridade de cada um destes diplomas; disso deriva tanto a economicidade financeira – em

termos de preços e custos auferidos – quanto a economicidade de tempo.

Por outro lado, buscou-se ir além de razões técnicas para tentar entender a manutenção do *status quo* da LGLC. A razão aqui apresentada – não negando que existam outras, como as jurídicas, por exemplo, mas a considerando como sendo a principal – encontra-se no campo político, mais precisamente na defesa de interesses escusos, como a facilidade proporcionada pelas atuais regras do jogo licitatório dispostas na LGLC a uma maior ocorrência de corrupção, que por sua vez visa, principalmente, ao financiamento de campanhas eleitorais.

Até se cogitou de que estamos vivenciando um segundo momento de experimentalismo – como o vivido pelo pregão – se considerarmos a edição das leis subnacionais de licitações com fases invertidas; mas a primeira delas, a do estado da Bahia, já se encontra vigente desde 2005, ou seja, tempo mais do que suficiente para ter sido testada. Isso nos leva a crer que os interesses escusos mencionados têm resistido duramente à mudança, encontrando-se a razão disso no fato de que a inversão de fases é *a última fronteira* que divide processos menos eficientes – ou seja, com maiores possibilidades de sofrerem manipulação de resultados em favor de práticas corruptas, de processos mais eficientes, ou seja, menos suscetíveis a atos ilícitos.

Resta saber as reais razões que levaram os políticos dos entes federativos que promoveram as inversões de fases a optarem por uma melhor gestão em vez de práticas menos eficientes que poderiam beneficiá-los, principalmente no que se refere ao financiamento de campanhas, podendo isso vir a ser tratado em estudos posteriores. Afinal, é importante saber como eles se têm financiado, isto é, se eles continuam a usar como fonte de financiamento a corrupção vinda de procedimentos licitatórios.

## Referências

ABRAMO, Claudio Weber; CAPOBIANCO, Eduardo; NAVES, Rubens. Contratações de obras e serviços (licitações). In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Ed. Unicamp, 2002. p. 105-131.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim; KHAIR, Amir. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). *Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 55-79.

ARANTES, Rafael Setúbal. O uso do poder de compra do Estado para a geração de emprego e renda e o desenvolvimento local. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. *Anais...* Caracas: CLAD, 2006. p. 1-13. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0055858.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

BAHIA. Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 2 mar. 2005.

BARADEL, Evandro Meira. As reformas administrativas e as mudanças ocorridas nas legislações de licitação. In: JORNADA CIENTÍFICA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2., 2008, Araraquara. *Anais eletrônicos...* Araraquara: [s.n.], 2008. Não paginado. Disponível em: <<http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/59.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional*. 2011. 91 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9241/Disserta%C3%A7%C3%A3oFGV-EvandroMeiraBaradel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 3 set. 2018.

BARADEL, Evandro Meira; SILVA, Ivan Prado. Mudança institucional na forma de licitar: a Lei do pregão e os custos de transação. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1., 2008, Brasília. *Anais eletrônicos...* Brasília: [s.n.], 2008. Não paginado. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000799.doc>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

BIDERMAN, Rachel et al. (Org.). *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 mar. 1967.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal... *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jun. 1968.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 nov. 1986.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 fev. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jul. 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998. Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 ago. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 jul. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP... *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios... *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei nº 559, de 2013. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Autoria: CT – Modernização da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993). *Diário do Senado Federal*, Brasília, 19 dez. 2013. [Situação: tramitação encerrada]. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=19/12/2013&paginaDireta=00003&indSuplemento=Sim&codSuplemento=F>>. Acesso em: 3 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade n. 4.116/SP. Agravante: Central Brasileira do Setor de Serviços – CEBRASSE. Agravado: Governador do Estado de São Paulo; Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 19 maio 2014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=224860210&text=.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998a.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998b. p. 21-38.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 41-75.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. O pregão: um instrumento para melhoria da qualidade do gasto público. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 133-151.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: CONGRESSO DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: ANPOCS, 2009. p. 1-25. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2125-cibelefernando-federalismo-e/file>>. Acesso em: 3 set. 2018.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HASSAN, Eduardo Amin Menezes. A constitucionalidade da inversão das fases procedimentais da Lei de licitações do estado da Bahia. In: NERY, Cristiane da Costa; CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler (Org.). *Direito municipal em debate*. Belo Horizonte: Forum, 2014. v. 2, p. 123-139.

IMPERIO DO BRAZIL. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil*, Rio de Janeiro, 1862.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2009.

MARQUES, Felipe Silveira. Compras governamentais no Brasil e nos Estados Unidos: implicações para os municípios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano 53, n. 264, p. 35-43, out./dez. 2007.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. atual. até a Emenda constitucional 53, de 19.12.2006, e Lei 11.448, de 15.1.2007 por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Marcos. Eficiência do gasto público no Brasil: incentivos na alocação dos recursos públicos. In: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn (Org.). *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: Consad, 2009. p. 57-76.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Licitação: passado, presente e futuro. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 41-49, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/04/licitacao-passado-presente-futuro.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

MONTEIRO, Vera. Pregão. *Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, ano 19, n. 6, p. 517-523, jun. 2006.

NOHARA, Irene Patrícia. Parte I: licitações. In: NOHARA, Irene Patrícia; CÂMARA, Jacintho Arruda. *Licitação e contratos administrativos*. Coordenação de Maria Sylvania Zanella di Pietro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 33-298. (Tratado de direito administrativo, v. 6).

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhado; PEIXOTO, Vitor. Agências reguladoras no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema*

*político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2007. p. 183-206.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap; Brasília: Ipea, 1999. p. 19-60.

PEREIRA, João Ricardo. *Relações entre doações de campanha, denúncias de corrupção e variação de preço nas licitações de obras públicas*. 2014. 50 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17810/1/2014\\_JoaoRicardoPereira.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17810/1/2014_JoaoRicardoPereira.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2018.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, n. 14, p. 265-287, dez. 2014. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/mensur\\_merc\\_compras.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/mensur_merc_compras.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2018.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Municípios já podem inverter as fases da licitação: o sepultamento das normas gerais de licitação. *JAM Jurídica: Administração Pública, Executivo & Legislativo, Administração Municipal*, Salvador, v. 16, n. 12, p. 25-31, dez. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.121, de 7 de julho de 2008. Altera a Lei nº 6.544, de 22 de novembro de 1989, que dispõe sobre o estatuto jurídico das licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações no âmbito da Administração Centralizada e Autárquica. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 jul. 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. Como reformar as licitações?. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 11, n. 54, p. 19-28, mar./abr. 2009.





## **SOBRE OS AUTORES**

ANDRÉ REHBEIN SATHLER, economista, professor permanente do Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados e do Mestrado em Gestão Estratégica de Organizações do IESB; membro do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público; autor de livros, artigos científicos e de opinião sobre temas de sua área de atuação; atuou na vida acadêmica como coordenador de curso de graduação, diretor de faculdade, pró-reitor de pesquisa e pós-graduação, vice-reitor; também desenvolve atividades de consultoria em nível nacional e internacional. E-mail: andre.sathler@gmail.com

ARLINDO CARVALHO ROCHA, professor permanente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração e dos cursos de graduação em Economia e Administração Pública do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em Administração (área

de concentração em Administração Pública) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bacharel em Economia pela Universidade Gama Filho (UGF), do Rio de Janeiro; membro pesquisador do Grupo de Pesquisa Politeia – Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão e suas áreas de interesse são, principalmente, accountability, coprodução, finanças públicas e orçamento, controle e auditoria governamental. E-mail: arlindo.rocha@udesc.br

BRUNO MANCINI, bacharel em Administração Pública pela UNESP (Araraquara); membro do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP); tem trabalhos e pesquisas sobre finanças públicas, orçamento público, gestão por resultados e federalismo; mestrando em Gestão de Políticas e Organizações Públicas na UNIFESP (Osasco); diretor de Planejamento Estratégico na Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de Osasco-SP. E-mail: bmmancini@gmail.com

CLÁUDIO CÉSAR DE PAIVA, doutor em Economia pelo IE-UNICAMP (2007); diretor da FCL-UNESP (mandato 2017-2021); professor do Departamento de Economia da UNESP (Araraquara); faz parte do Conselho Editorial da Revista de Negócios Internacionais, do Conselho Editorial da Editora Átomo e Alínea de Campinas, SP, e do Conselho Editorial da Proex-UNESP; vice-presidente do Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental de Araraquara – COMPUA; tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana e Finanças Públicas. E-mail: claudiopaiva@fclar.unesp.br

CARLA GIANI MARTELLI, cientista social, docente e pesquisadora do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da UNESP, nos cursos de graduação em Ciências Sociais e Administração Pública; professora e atual coordenadora do Programa de Pós-Graduação

em Ciências Sociais da UNESP; líder do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (CNPQ); tem como foco de pesquisa a atual fase de modernização reflexiva e suas implicações para os temas da democracia, participação política, políticas públicas e temas correlatos. E-mail: [cmartelli@fclar.unesp.br](mailto:cmartelli@fclar.unesp.br)

EVANDRO MEIRA BARADEL, mestre em Gestão e Políticas Públicas pela EAESP/FGV; membro do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP) da Unesp de Araraquara; atua como gestor público na USP, atualmente no Centro de Gerenciamento de Contratos da FMRP/USP; autor de artigos científicos na área de licitação e contrato administrativo. E-mail: [ebaradel@usp.br](mailto:ebaradel@usp.br)

FÁBIO PEREIRA DOS SANTOS, sociólogo; mestre e doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-SP; servidor da Câmara Municipal de São Paulo; foi assessor da Secretaria de Planejamento Urbano (2001), assessor Geral do Orçamento (2003) e secretário adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão na Prefeitura de São Paulo (2013-2014); foi subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração e assessor aspecial (2003-2006) e coordenador de ações (2011-2012) no Ministério do Desenvolvimento Agrário. E-mail: [fabiopereira1@gmail.com](mailto:fabiopereira1@gmail.com)

FABIANO MAURY RAUPP, graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor associado do Departamento de Administração Empresarial e do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC); líder do Grupo de Pesquisa

Núcleo de Estudos para o Desenvolvimento de Instrumentos Contábeis e Financeiros (CNPq); editor associado da Revista Gestão Organizacional. E-mail: fabianoraupp@hotmail.com

GUILHERME KRAUS DOS SANTOS, graduado e mestre em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); pesquisador nas áreas de Finanças Públicas e Orçamento Público; atualmente exerce a função de Gerente de Avaliação do PPA na Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEF/SC). E-mail: guilhermekrausdosantos@gmail.com

JOÃO HENRIQUE PEDERIVA, consultor de Orçamentos do Senado Federal; pós-doutor em Orçamento e Educação (UAM/Madrid); doutor em Américas Comparadas (Ceppac/UnB); mestre e especialista em Ciências Contábeis (UnB), além de contador (Ufrgs) e advogado (Ceub); lecionou processo legislativo orçamentário no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e métodos de avaliação de programas governamentais no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB), entre outras matérias afins em cursos de graduação e pós. E-mail: j.pederiva@yahoo.com.br

LEONARDO SECCHI, professor de Administração Pública e Políticas Públicas na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Também leciona análise de políticas públicas e “policy advocacy” no Mestrado e no Doutorado em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/ESAG/UDESC); doutorado em Ciências Políticas e pós-doutorado em Políticas Públicas; tem atuado nas áreas de reforma administrativa, desburocratização e análise de políticas públicas; atualmente exerce a função de pró-reitor de Planejamento da Universidade do Estado de Santa Catarina (PROPLAN/UDESC). E-mail: leonardo.secchi@udesc.br

RODRIGO BARBOSA DE OLIVEIRA, economista pela UFMS (1993-1997); especialista em Política e Representação Parlamentar pelo Cefor (2011-2012); analista de Processo Legislativo do Senado Federal, desde 2010. E-mail: rodrigoo@senado.leg.br

URSULA DIAS PERES, graduada em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas-SP (1993); mestre e doutora em Economia pela Fundação Getúlio Vargas-SP (2007); desde 2008 é professora doutora da EACH-USP no Curso de Gestão de Políticas Públicas, Coordenadora do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e professora do Programa de Mestrado em Mudança Social e Participação Política; pesquisadora associada ao Centro de Estudos da Metrópole-CEM/USP; pesquisa as áreas de Economia Política do Orçamento Público e Financiamento de Políticas Públicas, em especial nas áreas de Educação e Segurança Pública; tem experiência na área de Administração, com ênfase em gestão pública e controladoria do setor público; foi assessora geral do Orçamento na Secretaria de Finanças do Município de São Paulo (2002-2003) e assessora da Presidência da Companhia Siderúrgica Nacional (2005-2007); foi secretária adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão no Município de São Paulo (2013). E-mail: uperes@usp.br

VALDEMIR PIRES, economista, professor-assistente-doutor e pesquisador do Departamento de Administração Pública da UNESP, onde leciona Finanças Públicas e Administração Financeira e Orçamentária Pública e lidera o Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público; autor de livros, artigos científicos e de opinião sobre temas de sua área de especialização; atuou na administração pública municipal em várias ocasiões, como colaborador ou consultor; profere conferências sobre orçamento público, qualidade do gasto público, transparência fiscal e temas correlatos. E-mail: pires.valdemir@gmail.com

WAGNER DE MELO ROMÃO, sociólogo, professor do Departamento de Ciência Política da Unicamp; é membro do Núcleo de Pesquisa sobre Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac/Unicamp) e do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC/Cebrap); suas principais publicações e projetos de pesquisa estão relacionados ao campo de estudos sobre participação, democracia e políticas públicas; recentemente co-organizou Sociedade Civil e Políticas Públicas: Atores e Instituições no Brasil Contemporâneo, pela Editora Argos. E-mail: [wromao@unicamp.br](mailto:wromao@unicamp.br)

Conheça outras obras publicadas pela  
Coordenação de Edições Técnicas

[www.senado.leg.br/livraria](http://www.senado.leg.br/livraria)

## GESTÃO ORÇAMENTÁRIA INOVADORA

*Gestão orçamentária inovadora* tem o propósito de contribuir para a compreensão e a busca do aperfeiçoamento do orçamento e da orçamentação, dada a sua importância para a sociedade brasileira e para os governos de todas as esferas da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Organizado por André Rehbein Sathler e Valdemir Pires, o volume reúne dez textos de quinze autores de diversas áreas – Economia, Administração Pública, Ciências Contábeis e Ciências Sociais –, para os quais a pesquisa e a experimentação permanentes devem ser implementadas para melhor compreender as limitações e possibilidades da gestão orçamentária pública.

