



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)**  
**DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL:**  
**o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64**

**Carlos Leonardo Klein Barcelos**

**BRASÍLIA**  
**2012**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)**  
**DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL:**  
**o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64**

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós -  
Graduação em Administração da Universidade de Brasília  
como requisito para obtenção do grau de Doutor em  
Administração.

**Aluno:** Carlos Leonardo Klein Barcelos

**Orientador:** Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

**BRASÍLIA**  
**2012**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)**  
**DOCTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL:**  
**o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64**

Esta tese de doutorado foi julgada e aprovada por:

Brasília-DF, 17 de dezembro de 2012.

---

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon  
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Orientador

---

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira  
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Membro

---

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro  
Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB) – Membro

---

Prof. Dr. Ricardo Correa Gomes  
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Membro

---

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN) – Membro

---

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa  
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Suplente

## **DEDICATÓRIA**

Eu ofereço este meu esforço, com afeto e saudades, à memória de meus pais, Maria Adelaide Klein Barcelos e João Carlos Moré Barcelos, irmão, Carlos Henrique Klein Barcelos, e avós, Maria, Zita e Elpídio.

O dedico à Karla Rejane Silva Barcelos e à Viviane Silva Barcelos, minha ‘pequena família’.

E o emprego como evidência da generosidade e capacidade transformadora do meu orientador, Professor Paulo Carlos Du Pin Calmon.

## **AGRADECIMENTOS**

O processo de doutoramento pode ser um tanto paradoxal. De um lado, esse tipo de empreendimento suscita um sentimento de forte solidão. Talvez porque as descobertas dos próprios limites, os fracassos e as superações inerentes sejam sensações eminentemente íntimas. Por outro lado, ninguém alcança o título de doutor apenas pelo próprio esforço. Um imenso anteparo, constituído por organizações e pessoas, foi fundamental para que eu alcançasse esse meu propósito pessoal e acadêmico. Sem tais elementos de suporte e auxílio, não haveria condições e nem razões para trilhar esse caminho que eu escolhi. Há portanto, uma dimensão coletiva muito importante nessa conquista, que merece todo o meu reconhecimento e gratidão.

### **Às Organizações**

Eu agradeço profundamente... À Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), pela licença concedida e pela confiança depositada em mim. Ao Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) por me receber e me educar ao longo de quase cinco anos. À Associação de Ensino Internacional de Educação Continuada (AIEC), por me encorajar e me suportar desde 2008. À Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), por incentivar a especialização em administração pública e pelo acesso que me concedeu a sua excelente biblioteca. À Escola de Línguas da Universidade do Texas (ESL/UT), por me aceitar e me ensinar melhores padrões de comunicação acadêmica em língua inglesa. À Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) por compartilhar seus recursos de inteligência orçamentária, inclusive a expertise de alguns de seus melhores profissionais.

### **Às Pessoas**

Sou extremamente grato... Ao Professor Paulo Carlos Du Pin Calmon, meu orientador nesta caminhada, por sua ausência de reservas. Por seu suporte realmente incondicional. Pelo seu exemplo de Vida. Por alargar a minha noção de mundo.

Aos meus Professores James Giacomoni e Otávio Ribeiro de Medeiros, pela devotada orientação nas caminhadas passadas. Por causa das lições que deles herdei, senti-me confiante a seguir em frente e chegar até aqui.

Aos Professores da Banca de Defesa, Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon, Dr. Luiz Guilherme de Oliveira, Dr. Moisés Villamil Balestro, Dr. Ricardo Correa Gomes e Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes, pela disposição em avaliar esta pesquisa, pela cordialidade das observações e pela utilidade de suas críticas.

Aos especialistas em orçamentação pública que entrevistei, Sr. Fabiano Garcia Core, Sr. José Roberto de Faria, Sr. James Giacomoni, Sr. Nagib Abdala Filho, Sr. Luiz Carlos Nerosky e Sr. Euller Albergaria de Mello que, apesar de suas agendas congestionadas e concorridas, doaram prontamente seu tempo e seus conhecimentos em favor desta pesquisa.

Aos meus superiores na Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Dra. Célia Corrêa, Bruno César Grossi de Souza, Antonio Carlos Paiva Futuro e Eliomar Rios, que sempre se posicionaram favoráveis e confiantes neste meu empreendimento acadêmico.

À minha atual chefe na SOF, Lucia Helena Cavalcante Valverde, por sua extrema paciência e compreensão no processo de reintegração à SOF, especialmente porque tal período coincidiu com a crítica etapa de redação da tese.

Aos meus colegas de sala na SOF, Fabiano Garcia Core, Laura Correa de Barros, José Roberto de Faria e Rosa Tarabini Machado, pela prazerosa convivência, e por tomarem para si o fardo das tarefas que eu não pude realizar.

À colega Jucemara Velloso, por compartilhar comigo os achados de sua excelente dissertação e outras fontes valiosas a minha pesquisa.

Aos meus outros tantos e queridos amigos da ‘rede orçamentária’, tais como Bruno, Batalhone, Futuro, José Ronaldo, Jucemara, Haroldo, Pederiva, Pedro Noblat, Tânia, Welles, mas não apenas estes, pelas trocas de idéias e pelo encorajamento a enfrentar o campo de estudos!

Ao Leonardo Vieira, pela longa amizade e pelo estímulo desde os tempos de mestrado.

Aos queridos colegas do PPGA e do IPOL, Adriana, Beatriz, Clélia, Kleber, Luciana, Marcel, Maria Fernanda, Miguel, Nair, Pedro, Rafael Ferrari, Rafael Silveira, Selma, Suely e Victor, pela convivência prazerosa, produtiva e intensa.

Às assistentes do CEAG, Talita e Ludmilla, pelos auxílios em momentos cruciais.

Ao Eduardo Trece pela revisão final do texto.

À Karla, Vivi e Joice Márcia, por dividirem comigo os sabores e os dissabores que apenas um processo de doutoramento é capaz de proporcionar. Por tolerarem minhas insuficiências, ressaltadas tantas vezes neste difícil processo.

Aos meus familiares distantes, Mana, Dante, Nana, Ju e Dona Iara e a toda Família Silva, por perdoarem minha ausência, por me encorajarem a prosseguir e por me acompanharem, ainda que de longe.

Aos meus primos, Marcus e Elba, por me apresentarem os 'Steites'.

De antemão, peço perdão pelas eventuais omissões cometidas por minha esgotada memória.

Muito obrigado a todos!

## RESUMO

A alocação dos recursos públicos é um processo crucial ao desenvolvimento de qualquer sociedade. Contudo, o sucesso desse processo depende substancialmente da estrutura de governança que regula as escolhas alocativas e orienta a efetiva implementação dessas decisões. Há quase cinquenta anos, o Brasil adotou um importante marco que estatui as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos governamentais (Lei nº 4.320/64) o qual continua em vigência formal. Nesse ínterim, contudo, o país sofreu profundas transformações, retratadas pelas inúmeras mudanças políticas, sociais e econômicas que marcaram as últimas cinco décadas. Em face disso, surgem algumas questões intrigantes. Como a estrutura de governança orçamentária responde às metamorfoses imposta pelo tempo? Seria a persistência da Lei nº 4.320/64 uma evidência de que o regime de governança dos recursos públicos permaneceu fundamentalmente o mesmo? Haveria indícios de que outros regimes de governança surgiram para conciliar o processo alocativo com os 'novos tempos'? Que regimes seriam esses e como se diferenciaram entre si? De que modo e por que esse processo de 'adaptação institucional' se desenvolveu dessa tal forma? A fim de jogar luz sobre tais questões e oferecer algumas respostas a elas, esta tese propõe a existência de quatro diferentes regimes que guiaram a alocação dos recursos públicos no âmbito do governo federal desde 1964. A partir de um conjunto de princípios de governança de recursos comuns (Ostrom, 1990), classifica-se cada regime e contrastam-se suas diferenças. Com o auxílio de postulações teóricas típicas do quadro analítico 'neoinstitucionalista', elaboram-se diferentes proposições na tentativa de identificar e explicar alguns dos mecanismos que operam a mudança institucional na governança do processo orçamentário federal. Com a ajuda do rastreamento de processos, avalia-se a plausibilidade das postulações teóricas na explicação dos padrões de mudança que caracterizam a dinâmica da estrutura de governança orçamentária federal brasileira ao longo dessas últimas cinco décadas. A principal conclusão é de que a dinâmica de mudanças na estrutura de governança orçamentária exibe padrões mais complexos do que supõem as hipóteses tradicionais do incrementalismo, do equilíbrio pontuado, da dependência da trajetória e das variedades de capitalismo. De fato, a persistência dos legados institucionais neste estudo de caso não significa a ausência de mudanças. A natureza essencialmente distributiva, a diversidade, as lacunas e as contradições intrínsecas à matriz institucional da orçamentação propiciam a reconfiguração da governança também por meio de reinterpretções, de aplicações heterodoxas, de emendamentos estratégicos e de negligência seletiva das regras. Neste sentido, a capacidade regulatória das instituições de governança não é um parâmetro fixo, mas uma variável sensível aos efeitos distributivos que elas produzem e à dinâmica da permanente disputa entre as coalizões políticas.

Palavras-chave: Mudança institucional; Governança no setor público; Instituições orçamentárias; Processo alocativo; Lei nº 4.320/64.

## ABSTRACT

Public resources allocation is a crucial process for any society development. However, the effectiveness of the process substantially depends on the governance structure that regulates the allocative choices and guides the effective implementation of those decisions. For almost fifty years, Brazil has adopted an important framework that establishes general rules for its Financial Law as regards to the development and control of government budgets (Law 4.320/64), which remains in formal effectiveness. In the meantime, however, the country has undergone profound transformations, represented by numerous political, social and economic changes that have shaped the past five decades. For these reason, some intriguing questions may arise. How does governance structure respond to the budget metamorphosis imposed by time? Could the persistence of Law 4.320/64 be considered as evidence that the system of public resources governance remained fundamentally the same? Was there any evidence that other governance regimes emerged to reconcile the allocative process with the 'new times'? Who were those regimes and how did they differ from each other? How and why has this process of 'institutional adaptation' developed this way? In order to shed some light and provide some answers to these issues, this thesis proposes the existence of four different regimes that have guided the allocation of public resources within the federal government since 1964. Based on a set of governance principles of common resources, each regime is classified and their differences are contrasted (Ostrom, 1990). Different propositions are drawn up aided by typical theoretical postulations of the 'neoinstitutionalist' analytical framework in an attempt to identify and explain some of the mechanisms that promote the institutional change in the governance of the federal budgetary process. Helped by a tracking process, the plausibility of theoretical postulations to explain the changing patterns that characterize the dynamics of the Brazilian federal budgetary governance structure over these last five decades were evaluated. The main conclusion is that the dynamics of changes in the budgetary governance structure presents more complex patterns that those assumed by the traditional assumptions of the incrementalism, the punctuated equilibrium, the trajectory dependence and the capitalism varieties. Indeed, the persistence of institutional legacies in this case study does not mean the absence of changes. The essentially distributive nature, the gaps and the intrinsic contradictions of the budgeting institutional matrix provide the reconfiguration of governance also through the reinterpretations of unorthodox applications, of strategic amendments and of selective rules neglect. In this respect, the regulatory capacity of governance institutions is not a fixed parameter, but a variable sensitive to the distributional effects they produce and the dynamics of ongoing dispute between the political coalitions.

Keywords: Institutional change; Public sector governance; budgetary institutions; Allocative process; Law 4.320/64.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>   | x  |
| <b>LISTA DE QUADROS.....</b>  | x  |
| <b>LISTA DE TABELAS.....</b>  | xi |
| <b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....</b>  | xi |
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | 1  |
| <b>REVISÃO DA LITERATURA.....</b>   | 15 |
| <b>Considerações gerais sobre o processo de alocação de recursos no setor público.....</b>  | 15 |
| A crítica de V. O. Key Jr.....  | 19 |
| A abordagem neoclássica do orçamento público.....   | 20 |
| A abordagem incrementalista.....  | 25 |
| A abordagem neoinstitucionalista e os problemas da alocação no setor público.....   | 32 |
| O processo orçamentário e a provisão de bens comuns.....  | 41 |
| <b>Considerações gerais sobre o processo de mudança institucional.....</b>  | 45 |
| <b>ESTRATÉGIA ANALÍTICA E METODOLÓGICA.....</b>   | 61 |
| <b>Considerações sobre mudança institucional no regime orçamentário brasileiro.....</b>   | 61 |
| <b>Mudanças institucionais e emergência de novos regimes de governança orçamentária.....</b>  | 66 |
| Delineando movimentos de mudanças em regimes de governança orçamentária.....  | 66 |
| <b>Mudança institucional nos regimes de governança orçamentária como um estudo de caso.....</b>   | 67 |
| <b>Mudança institucional na governança orçamentária: análise comparativa de small-n.....</b>  | 68 |
| <b>Mudança institucional na governança orçamentária: abordagem longitudinal</b>   | 69 |
| <b>Considerações adicionais sobre modelo analítico.....</b>   | 70 |
| A dimensão explicada " RG": selecionando regimes de governança orçamentária.....  | 70 |
| Especificando " RG": descrevendo regimes de governança orçamentária.....  | 75 |
| Princípios 'ostromnianos' como elementos essenciais à governança orçamentária.....  | 76 |
| Doze princípios aplicáveis à governança de recursos orçamentários.....  | 78 |
| Princípios 1A e 1B: fronteiras de recursos e de usuários claramente definidas.....  | 80 |
| Princípios 2A e 2B: regras orçamentárias são congruentes com as condições locais/setoriais e há congruência entre as múltiplas dimensões da sustentabilidade..... | 84 |
| Princípios 3A, 3B e 3C: arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos, na mudança de regras e informações para decisão coletiva.....         | 85 |
| Princípio 4: monitoramento de usuários e recursos.....  | 87 |
| Princípio 5: sanções graduais.....  | 88 |
| Princípio 6: instrumentos para resolução de conflitos.....  | 89 |
| Princípio 7: legitimidade para decidir e se organizar.....  | 91 |

|  |     |
|--|-----|
| Princípio 8: governança acoplada.....  | 92  |
| Especificando " RG": classificando os regimes de governança orçamentária segundo a configuração dos doze princípios ostromnianos.....  | 93  |
| Procedimentos classificatórios na visão do pesquisador .....   | 93  |
| Procedimentos classificatórios: valendo-se da experiência de especialistas para validar/ajustar classificações do pesquisador.....   | 96  |
| A dimensão explicativa: especulando sobre padrões de mudança na governança orçamentária.....   | 98  |
| <b>APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>  | 99  |
| <b>Análises vertical e horizontal como estratégia de apresentação dos resultados.....</b>  | 99  |
| Análises vertical e horizontal de regimes de governança orçamentária com base em um escore global.....   | 100 |
| Análise vertical de regimes de governança orçamentária com base em escores de blocos de princípios.....  | 103 |
| Análise vertical descritiva com base em blocos de princípios: a governança orçamentária na 4.320/64 (R1).....  | 105 |
| Análise vertical descritiva com base em blocos de princípios no regime de governança orçamentária da CF/88 (R2).....   | 107 |
| Análise vertical descritiva com base em blocos de princípios no regime de governança orçamentária da RGO/00 (R3).....  | 109 |
| Análise vertical descritiva com base em blocos de princípios no regime de governança orçamentária da Transição (R4).....   | 110 |
| Comentários sintéticos sobre os resultados da análise vertical com base em blocos de princípios.....   | 112 |
| Análise horizontal descritiva de regimes de governança orçamentária com base em blocos de princípios.....  | 137 |
| Análise horizontal descritiva de regimes de governança orçamentária com base no bloco de princípios ‘Delimitação e Especificação’ .....  | 137 |
| Análise horizontal descritiva de governança orçamentária com base no bloco de princípios ‘Congruência e Realismo’ .....  | 138 |
| Análise horizontal descritiva de regimes de governança orçamentária com base no bloco de princípios ‘Inclusividade Decisória’ .....  | 142 |
| Análise horizontal descritiva de regimes de governança orçamentária com base no bloco de princípios ‘Controle’ .....   | 145 |
| Análise horizontal com base no bloco de princípios ‘Coordenação da Complexidade’ .....   | 149 |
| <b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>   | 158 |
| <b>Proposição 1 – A perspectiva racional com atores homogêneos: o processo de mudança segue um padrão tipicamente evolutivo, calcado em uma ‘solução técnica dos problemas’: custos de transação econômicos são negligenciáveis.....</b> | 159 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Proposição 2 – A perspectiva pluralista do controle democrático: o processo de mudança segue um padrão tipicamente evolutivo, calcado numa ‘solução política dos problemas’: custos de transação políticos são negligenciáveis.....</b>                                      | 165 |
| <b>Proposição 3 – A perspectiva incrementalista: o processo de mudança segue um padrão tipicamente gradual, calcado numa ‘solução que não tire a política do passo’.....</b>  | 168 |
| <b>Proposição 4 – A perspectiva da lógica da adequação: o processo de mudança segue um padrão tipicamente apropriado, calcado numa ‘solução considerada legítima (ainda que simbólica)’ .....</b>   | 173 |
| <b>Proposição 5 – A perspectiva da dependência da trajetória: o processo de mudança segue um padrão tipicamente dependente de escolhas pretéritas, calcado em ‘soluções compatíveis com o legado’.....</b>  | 181 |
| <b>Proposição 6 – A perspectiva das complementaridades institucionais: o processo de mudança segue um padrão tipicamente dependente da matriz de relações institucionais, calcado em ‘soluções que aproveitam as vantagens comparativas’.....</b>                               | 186 |
| <b>Proposição 7 – A perspectiva das conjunturas críticas: o processo de mudança segue um padrão tipicamente de pontuações no equilíbrio, calcado em ‘soluções que rompem com a trajetória’.....</b>   | 190 |
| <b>Proposição 8 – A perspectiva do institucionalismo de coalizão: o processo de mudança segue um padrão tipicamente dependente do contexto político e da característica institucional, calcado em ‘soluções que respondem à dinâmica da disputa presente por recursos’.....</b> | 197 |
| <b>Outros padrões de mudança.....</b>   | 198 |
| Primeira dimensão explanatória do padrão de mudança: o contexto político.....   | 200 |
| Segunda dimensão explanatória do padrão de mudança: características institucionais.....   | 202 |
| Contexto político, características institucionais e os padrões de mudança.....  | 203 |
| Contexto político, características institucionais e os padrões de mudança no caso da governança orçamentária federal brasileira.....  | 206 |
| Elementos de institucionalização e reconfiguração de R1: impactos de layering e conversion na governança orçamentária.....  | 207 |
| Elementos de institucionalização e reconfiguração de R1: impactos de displacement na governança orçamentária.....   | 211 |
| Elementos de desinstitucionalização de R1, institucionalização e reconfiguração de R2: impactos de layering, drift e conversion na governança orçamentária.....   | 214 |
| Elementos de desinstitucionalização de R2, institucionalização e reconfiguração de R3: impactos de layering, displacement e conversion na governança orçamentária.....  | 221 |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>   | 234 |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | 246 |
| <b>ANEXOS.....</b>  | 257 |
| Código de análise.....  | 258 |

|   |     |
|---|-----|
| Roteiro de entrevistas.....   | 262 |
| Contraste entre a posição inicial do pesquisador e as posições dos entrevistados..... | 267 |
| Síntese das posições dos entrevistados.....   | 269 |
| Análise das divergências de posições.....   | 270 |
| Proposta classificatória final do pesquisador.....                                    | 274 |
| Perfil dos entrevistados.....   | 275 |

### LISTA DE GRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 3.1: Regimes conforme escore global de irradiação de princípios..... | 101 |
| Gráfico 3.2: Importância relativa dos blocos de princípios no R1.....        | 106 |
| Gráfico 3.3: Importância relativa dos blocos de princípios no R2.....        | 108 |
| Gráfico 3.4: Importância relativa dos blocos de princípios no R3.....        | 109 |
| Gráfico 3.5: Importância relativa dos blocos de princípios no R4.....        | 111 |

### LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 2.1: Rol dos doze princípios de governança orçamentária.....                                  | 79  |
| Quadro 3.1: Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R1.....                          | 105 |
| Quadro 3.2: Quantidade de princípios conforme intensidade de irradiação (por bloco) em R1.....       | 106 |
| Quadro 3.3: Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R2.....                          | 107 |
| Quadro 3.4: Quantidade de princípios conforme intensidade de irradiação (por bloco) em R2.....       | 108 |
| Quadro 3.5: Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R3.....                          | 109 |
| Quadro 3.6: Quantidade de princípios conforme intensidade de irradiação (por bloco) em R3.....       | 110 |
| Quadro 3.7: Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R4.....                          | 110 |
| Quadro 3.8: Quantidade de princípios conforme intensidade de irradiação (por bloco) em R4.....       | 111 |
| Quadro 3.9: Blocos mais marcantes em R1, R2, R3 e R4.....  | 112 |
| Quadro 3.10: Comparação de artigos selecionados nas LDO's de 2006 a 2012.....                        | 134 |
| Quadro 3.11: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco 'Delimitação e Especificação'..... | 137 |
| Quadro 3.12: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco 'Congruência e Realismo'.....      | 139 |
| Quadro 3.13: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco 'Inclusividade Decisória'.....     | 142 |
| Quadro 3.14: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco 'Controle'.....                    | 146 |
| Quadro 3.15: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco 'Coordenação da Complexidade'..... | 150 |
| Quadro 4.1: Fontes endógenas de mudança institucional.....   | 204 |

**LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 2.1: Exemplo de aplicação do código de análise..... | 94 |
|--|----|

**LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

|   |     |
|---|-----|
| Ilustração 2.1: Possível transição entre dois regimes de governança.....  | 67  |
| Ilustração 2.2: Rastreamento de manifestação de princípios de governança na Lei n° 4.320/64 e na LC 101/00 (LRF)..... | 95  |
| Ilustração 4.1: Interações entre governança orçamentária e poder político.....  | 200 |
| Ilustração 4.2: Relações intertemporais entre governança orçamentária e efeitos distributivos.....                    | 202 |

## INTRODUÇÃO

A presente tese investiga processos de mudança no âmbito das instituições da governança orçamentária federal brasileira.

O termo 'governança' tem se tornado muito proeminente nos últimos anos. Todavia, não se trata de um conceito novo. Pelo contrário, suas origens são milenares e possivelmente advêm da palavra grega *Kyberman* (que foi traduzida para o latim como *gubernare*), que significa pilotar ou direcionar. Assim, governança e governo teriam uma relação indireta, mas bastante próxima. Modernamente, a governança está relacionada ao reconhecimento de que existe uma pluralidade de arranjos institucionais subjacentes à atuação governamental. E esse reconhecimento tem levado a novas formas de se pensar a política, as instituições que orientam o Estado, a ação da administração pública e a própria democracia (LEVI-FAUR, 2012).

Há uma conexão natural entre o tema mudança institucional e o objeto governança. Governos se valem de instituições para governarem e a alternância no poder e a mudança no ambiente tendem a implicar alterações na configuração da governança. Assim, os estudos sobre governança não se limitam apenas a tentar identificar formas de governar, mas partem do princípio de que essas formas são bastante dinâmicas e interagem continuamente com outras variáveis políticas, sociais e econômicas. Logo, é fundamental para tais estudos uma compreensão do processo de dinâmica institucional.

No âmbito desta tese, governança orçamentária (ou regime fiscal) é entendida como o conjunto de regras (instituições formais e informais) que orientam as relações políticas, econômicas e sociais subjacentes ao processo de alocação de recursos no setor público.<sup>1</sup> Pelo fato de que as instituições orçamentárias são concebidas e postas em marcha por atores humanos (ou seja, não se trata de meros algoritmos de controle linear), inclui-se no conceito de governança o modo de interpretá-las e de aplicá-las.

---

<sup>1</sup> Mais especificamente, governança orçamentária diz respeito ao conjunto de instituições que definem o modo pelo qual as transações orçamentárias são discutidas, acordadas, implementadas, monitoradas, fiscalizadas e cumpridas. Instituições orçamentárias, por seu turno, correspondem à coleção de regras que governam o processo orçamentário ao longo de suas mais variadas instâncias (VON HAGEN, 2007, p. 290). Assim, cabe ao arranjo de governança orçamentária estabelecer as restrições e os incentivos necessários ao adequado aproveitamento dos recursos públicos.

No dia 17 março de 1964, ainda sob os auspícios da Constituição democrática de 1946, foi sancionada promulgada a Lei nº 4.320 (4320), que estatuiu Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes da Federação. Desde então, o processo de alocação de recursos públicos do País está submetido aos preceitos desta instituição. Quando se considera que a mencionada lei permanece vigendo sem alterações significativas em seu texto,<sup>2</sup> surge uma suspeita inicial de que o regime fiscal brasileiro não mudou substancialmente desde então.

Por outro lado, nos últimos cinquenta anos o País passou por muitas transformações. Ainda em 1964, a ordem democrática foi substituída por um regime militar e autoritário, o qual perdurou por mais de vinte anos. Ao final da década de 1980, o País se redemocratizou e refez sua Constituição. Nesta oportunidade, reviu as bases do relacionamento entre os cidadãos e o poder público, o que envolveu o reconhecimento de inúmeros direitos sociais e o compromisso do Estado de assegurar sua prestação por meio de diversas políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi um momento crucial na história política da nação, mas não foi decisiva a ponto de eliminar a 4320. De fato, a CF/88 trouxe novos instrumentos de planejamento e orçamento (o PPA, a LDO e a LOA, por exemplo) e estabeleceu a previsão de substituição da 4320 por uma nova lei de finanças, a qual deveria regular a elaboração e o controle dos planos e dos orçamentos, além de estabelecer regras contábeis voltadas para a fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial.

Em meados da década de 1990, o Brasil alcançou a estabilidade monetária, mas enfrentou grandes dificuldades na sua dimensão fiscal. O País esteve próximo da bancarrota e mal podia conduzir suas políticas públicas. Uma lei complementar, postulante da ‘responsabilidade fiscal’, foi aprovada, porém sem suprimir oficialmente a 4320. Cerca de dez anos depois, o contexto externo favorável propiciou a criação de novos mecanismos para o processo alocativo. O Projeto-Piloto de Investimentos (PPI) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) revigoraram o papel do Estado e o modo de estruturar as políticas públicas, sem, contudo, revogar os preceitos da 4320.

---

<sup>2</sup> A quantidade de artigos alterados ou não recepcionados pela CF/88 é indiscutivelmente mínima.

Do ponto de vista político, foram muitas as coalizões que governaram o País, assim como foram diferentes as orientações que lhes serviram de guia na condução do Estado e na alocação de seus recursos. Durante o período ditatorial, a dinâmica do poder era decidida de forma centralizada e pouco transparente, mas isso não impediu a alternância entre os diferentes grupos que compunham o governo militar. Já na fase democrática, houve um processo de *impeachment* e duas reeleições, envolvendo partidos com propostas de governo sensivelmente diferentes. Em outras palavras, a trajetória política do período examinado foi pontuada por mudanças que, do ponto de vista programático, poderiam significar rupturas.

No terreno da economia, o Brasil conheceu taxas de crescimento invejáveis através do desenvolvimentismo induzido pelo Estado, mas também enfrentou os efeitos de um processo de descontrole de preços, que recrudescer ao ponto de merecer o título de ‘superinflação’. Na sequência, amargou as difíceis implicações da estagnação econômica e sofreu com um profundo desequilíbrio nas finanças públicas. Vivenciou certa liberalização dos mercados, reconquistou a estabilidade da moeda, empreendeu um ajustamento macroeconômico, enfrentou novamente um baixo crescimento econômico e, mais recentemente, tem testemunhado uma centralidade renovada do Estado brasileiro na tentativa de reconduzir os processos essenciais ao desenvolvimento econômico e social de um País que é permeado por muitas idiossincrasias. Dito de outro modo, o contexto econômico variou enormemente, produzindo alguns impactos que poderiam ser rotulados como choques drásticos.

Organizacionalmente, o Estado enfrentou distintas tendências. Se, em dado momento, houve um investimento maciço na profissionalização dos agentes e na especialização de sua capacidade empreendedora, na sequência ocorreu inegável desmonte de boa parte da sua estrutura produtiva, inclusive através da transferência de algumas de suas funções ao mercado. Parte importante da expertise organizacional do Estado (especialmente aquela ligada às tecnologias de geração e gerenciamento de investimentos) foi corroída pelo abandono ou sub-rogada ao setor privado. Um processo de reconstituição das capacidades estatais pode estar em curso, mas certamente ele não repete os moldes ou o ritmo do passado. Logo, a configuração organizacional do Estado também passou por metamorfoses.

Destarte, o fato é que o Brasil e o Estado brasileiro sofreram transformações substanciais nesse meio século de história fiscal, enquanto sua principal norma de Direito Financeiro e Orçamentário, que deveria servir de guia ao processo alocativo, permaneceu ‘parada no

tempo'. Esse fato é intrigante e ganha ainda mais destaque quando se constata que a previsão constitucional de substituição da norma geral de direito orçamentário encontra-se às vésperas de completar vinte cinco anos sem jamais ter sido atendida.

Afinal, se houve conjunturas políticas críticas; se as condições econômicas e fiscais já se alternaram entre o 'milagre' e a 'depressão', entre a abundante liquidez e a moratória e entre a hiperinflação crônica e a estabilidade monetária; e, se o arranjo organizacional pretendido para o Estado já variou de empresarial a mínimo (ou enxuto), então por que a norma geral de finanças que deveria dirigir a alocação de recursos no setor público não foi eliminada e substituída por outras mais adequadas a cada contexto experimentado pelo País?

Essa aparente persistência das instituições de governança orçamentária é curiosa e instiga uma investigação mais profunda. Afinal, de que modo o País estaria conciliando suas metamorfoses políticas, econômicas e organizacionais com as antigas concepções e padrões de transações orçamentárias preconizados pela 4320?

Neste sentido, esta tese se propõe responder (total ou parcialmente) um conjunto de indagações inter-relacionadas. O fato de a Lei nº 4.320/64 permanecer vigendo por praticamente cinco décadas significa que o regime de governança orçamentária permanece inalterado há quase cinquenta anos? Em caso negativo, como a longa subsistência da Lei nº 4.320/64 poderia ser explicada? Se a governança orçamentária sofreu alterações importantes, ao ponto de novos regimes emergirem, que mudanças seriam essas? Como poderiam ser caracterizados esses novos regimes e de que maneira se diferenciariam entre si? Como as mudanças que os distinguem podem ter se processado? Por que teriam ocorrido dessa forma? Será que elas se assemelham aos processos previstos nos modelos teóricos mais utilizados no estudo da dinâmica institucional?

A capacidade do Estado (ou o sucesso de suas políticas públicas) depende substancialmente de uma adequada governança de seus recursos orçamentários. Obviamente, políticas públicas são onerosas e por isso demandam créditos orçamentários e recursos financeiros para se concretizarem.<sup>3</sup> Se os recursos orçamentários não são disponibilizados em quantidades

---

<sup>3</sup> Tecnicamente, há uma distinção entre créditos orçamentários e recursos financeiros. Enquanto o primeiro diz respeito ao montante autorizado na lei orçamentária (ou em suas retificações) o segundo refere-se à disponibilidade em caixa propriamente dita. Na verdade, são conceitos inextricáveis de um mesmo objeto

suficientes ou se não chegam oportunamente às organizações envolvidas em sua realização, então dificilmente os objetivos pretendidos pelo Estado poderão ser alcançados.

Contudo, a literatura recente sobre finanças públicas tem alertado para o fato de que os recursos orçamentários são bens que apresentam características especialmente problemáticas: alta rivalidade no consumo (subtrabilidade<sup>4</sup>) e substancial dificuldade de controlar o acesso a eles (exclusão do consumo<sup>5</sup>). De acordo com tal literatura, os bens que detêm concomitantemente essas duas propriedades são chamados de ‘recursos comuns’ e sua sustentabilidade depende crucialmente de um regime de governança adequado.

De fato, diante da ausência ou da deficiência excessiva dos regimes de governança,<sup>6</sup> o aproveitamento dos recursos tende a gerar resultados socialmente muito indesejáveis, tais como a sobre-exploração, o congestionamento ou a interdição.<sup>7</sup> Esses resultados podem levar não apenas a uma completa degradação do sistema orçamentário, mas também à falência da

---

(despesa pública). Não é possível realizar uma despesa pública sem dotação orçamentária prévia e não é possível executar a dotação orçamentária sem o recurso financeiro correspondente. Pelo fato de que esses conceitos estão atrelados a momentos diferentes do ciclo da despesa, seus fluxos requerem um esforço recorrente de compatibilização (geralmente auxiliado por relatórios de avaliação de receitas e de despesas). Sempre que esta distinção não for relevante ao desenvolvimento dos argumentos, por questão de simplicidade, será feita uma menção genérica a ‘recursos orçamentários’.

<sup>4</sup> A ideia aqui é no sentido de que uma mesma unidade de recurso (R\$ 1,00, por exemplo) aplicada em uma dada política pública não pode ser simultaneamente alocada em outra política pública. Por exemplo, a unidade de recurso utilizada para pagar o salário de um magistrado federal não poderá ser aplicada para custear uma campanha de vacinação ou para manter em funcionamento os prédios de uma universidade federal (e vice-versa). Em outras palavras, recursos orçamentários são marcados por uma altíssima rivalidade no consumo. Essa rivalidade, contudo, não é perfeita. Em alguns casos, como no das políticas multissetoriais, recursos aplicados numa ação orçamentária podem gerar externalidades positivas para outra ação orçamentária. Por exemplo, a ação orçamentária do Censo demográfico pode, ao mesmo tempo, levantar as informações socioeconômicas da população (objetivo primário) e realizar orientações sobre a importância de exames do pré-natal, alimentação na infância, cuidados sanitários, entre outros (objetivos secundários) sem impacto financeiro significativo.

<sup>5</sup> Impedimento de ordem física, legal ou econômica a fim de evitar que atores orçamentários acessem ou apliquem os recursos de modo ilegítimo. A dificuldade de exclusão está relacionada às complicações em definir e controlar tanto o cumprimento da obrigação de provisão quanto à apropriação (fruição) dos recursos e dos benefícios deles decorrentes. Em outras palavras, o controle de acesso aos recursos orçamentários não é impossível, mas sua realização é algo particularmente desafiador do ponto de vista jurídico, econômico e político. Seja do ponto de vista econômico, porque a renda e o patrimônio (como bases de tributação) são limitados, ou da perspectiva política, porque a tributação reduz a renda disponível e isso cria um desgaste na relação entre o ente tributante e o ente tributado. A noção de que o fluxo de provisão esteja sujeito a restrições parece uma hipótese bastante plausível. De outro lado, a garantia de que a apropriação de recursos se dará em conformidade com o ‘compromisso orçamentário’ é muito difícil de ser assegurada e, até mesmo, constatada. Há custos transacionais que dificultam o controle do acesso aos recursos orçamentários (é difícil garantir que apenas transações legítimas sejam realizadas).

<sup>6</sup> Sua capacidade de lidar e superar custos transacionais, por exemplo.

<sup>7</sup> No sentido de que mesmo estando disponíveis em alguma quantidade, e sendo necessários à solução de problemas comuns à sociedade, haveria proibição à aplicação dos recursos, os quais permaneceriam enclausurados em uma espécie de cofre de propriedade coletiva.

capacidade do Estado de realizar suas políticas públicas. Se os recursos forem consumidos à exaustão, se forem sistematicamente utilizados de forma improdutiva, ilegal ou francamente injusta, ou se simplesmente não puderem ser alocados em favor de programas orçamentários que resolvam os problemas sociais, então as políticas públicas (e o próprio Estado) alcançarão resultados coletivamente trágicos.

Por outro lado, uma proeminente tradição de pesquisa, fundada por Elinor Ostrom<sup>8</sup>, vem revelando que a presença de certos princípios de governança tem o potencial de promover uma gestão bem-sucedida<sup>9</sup> dos sistemas de recursos comuns, evitando, assim, a sua utilização predatória e trágica. Seus achados apontam que a sustentabilidade dos mais variados sistemas sociais depende do modo como os princípios de governança são ativados ou menosprezados, na tentativa de regular as relações entre os atores na exploração dos recursos que os constituem (a configuração de governança afeta os resultados derivados da exploração/emprego dos recursos comuns).

Num influente artigo da literatura recente sobre finanças públicas, Rajkumar & Swaroop (2007) estudaram as conexões entre os dispêndios governamentais, a estrutura de governança orçamentária e os resultados alcançados por determinadas políticas públicas. Os autores encontraram evidências que reforçam a tese de que a boa governança dos recursos públicos é um fator fundamental ao desenvolvimento coletivo de qualquer sociedade. Os achados apontam que o perfil das instituições orçamentárias afeta substancialmente os resultados das políticas públicas. Eles concluem que a efetividade das despesas públicas na melhoria das condições humanas pode ser largamente explicada pela qualidade da governança dos recursos orçamentários, especialmente em áreas sociais sensíveis como a da educação primária e a da saúde básica. Essas lições parecem particularmente úteis para um país como o Brasil, onde os recursos são invariavelmente escassos e os resultados das políticas são frequentemente pobres.

---

<sup>8</sup> Elinor Ostrom (junto com Oliver Williamson) foi laureada com Prêmio Nobel de Economia em 2009, por seus avanços na análise dos problemas da governança econômica, sobretudo no que diz respeito aos recursos de propriedade comum.

<sup>9</sup> Por princípios de governança capazes de promover uma gestão bem-sucedida, entendem-se aqueles capazes de evitar que os usuários sobreutilizem os recursos e aqueles que podem distribuir resultados e benefícios de forma justa e de perdurar ao longo do tempo (AGRAWAL, 2002, p. 44).

Neste contexto, as tarefas de descrever e classificar o arranjo da governança orçamentária federal brasileira e de refletir sobre sua trajetória de mudanças parecem oportunas e meritórias. Afinal, como será que as principais instituições de governança orçamentária respondem aos desafios referidos? Será que elas se transformam ao longo do tempo ou será que se conservam estáticas uma vez criadas? Como essa dinâmica das instituições da governança orçamentária federal brasileira pode ser descrita e explicada? Alguma lição pode ser inferida sobre esses movimentos de mudança?

Um modo possível de abordar a governança orçamentária é entendê-la como uma estrutura. Isto é, como um conjunto de leis, normas, regras e práticas que guiam o processo alocativo.<sup>10</sup> Em outras palavras, a governança orçamentária pode ser vista como uma ‘manifestação institucionalizada de coordenação social’ na provisão e na apropriação dos recursos públicos.<sup>11</sup>

Em sintonia com o debate recente, entende-se que não seria produtivo examinar as estruturas subjacentes à governança de uma maneira estática. Assim, privilegia-se a análise das mudanças nos distintos regimes de governança orçamentária e enfatiza-se que a governança está intrinsecamente relacionada ao tema de mudança institucional.

Com esse intuito, são identificados e descritos quatro diferentes regimes na linha do tempo, cada qual relacionado à instituição (macroinstrumento) que lhe é central. O primeiro, R1, está referenciado pela Lei n° 4.320/64. O segundo, R2, é definido com base na Constituição Federal de 1988. O terceiro, R3, envolve simultaneamente a Lei Complementar n° 101/00 (LRF) e o aparato normativo que instituiu a chamada ‘reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento de 2000’. Por fim, o quarto regime da governança orçamentária, R4, é visto como um regime de transição e diz respeito principalmente ao surgimento do PPI/05 e do PAC/07.

---

<sup>10</sup> Em trabalho recente, Levi-Faur (2012) assinala que o debate contemporâneo sobre governança está fundamentado em quatro perspectivas diferentes, porém correlacionadas. Governança tanto pode ser entendida como uma estrutura, quanto como um processo, como um mecanismo ou como uma estratégia. Para os objetivos desta tese, focaliza-se, sobretudo, a perspectiva da governança como uma estrutura.

<sup>11</sup> Embora esta tese não priorize um exame sistemático de aspectos relativos aos mecanismos e estratégias inerentes ao processo orçamentário, ela reconhece que não há como tratar elementos estruturais ignorando por completo seus aspectos subjacentes. Entretanto, no intuito de delimitar um estudo sobre o processo orçamentário que, na sua essência, pode vir a se transformar em uma linha de pesquisa futura, a tese prioritariamente contempla a perspectiva estrutural da governança.

A opção por explicar mudança institucional através do estudo de caso único com recorte longitudinal (estrutura da governança orçamentária federal brasileira desde a Lei 4.320/64) oferece algumas vantagens metodológicas. Isso aumenta a validade da comparação entre as unidades de análise (regimes de governança). A focalização de um único país e de um único ente federativo ajuda a mitigar a influência de fatores causais externos ao modelo empregado na pesquisa (GEORGE & BENNETT 2005, p. 81; VAN EVERA, 2002, p. 68-69). Além de incrementar a validade da comparação, o estudo longitudinal de um único caso é especialmente adequado à análise das variáveis desta pesquisa. A abordagem de longo prazo é importante quando se estuda as mudanças institucionais, pois o desenvolvimento de novos regimes é fruto de processos relativamente longos e não de simples eventos isolados (JENKINS-SMITH & SABATIER, 1994, p. 178).

Mas como seria possível descrever regimes de governança a partir de uma base comum, se os macroinstrumentos que os referenciam apresentam estruturas tão diferentes? Em outras palavras, de que modo esses diferentes objetos institucionais – os quais detêm importantes distinções quanto à sua abrangência e profundidade – poderiam ser analisados e expressos em termos comparáveis?

Entende-se que a superação desse obstáculo passa por um esforço de normalização – um exercício de categorização e classificação baseado em propriedades comuns – que permita descrever os regimes analisados a partir de um conjunto padrão de atributos. Com esse propósito, recorre-se a um conjunto de critérios normativos de ‘boa governança’ (um rol de doze princípios de governança de recursos comuns), estabelecidos com base em inúmeros estudos empíricos e em um amplo trabalho analítico desenvolvido por Elinor Ostrom (1990) e seus colaboradores.

Individualmente, cada um dos doze princípios serve para avaliar como os regimes contemplam as soluções institucionais que eles representam. Em conjunto, esses princípios traçam uma configuração típica de cada regime.

Com o auxílio de um código de análise, por meio do exame das normas e através de entrevistas com seis especialistas em orçamentação pública, delineou-se uma concepção de orçamentação e um padrão de transações orçamentárias característica de cada regime. Pelo

contraste entre as distintas configurações de princípios, foi possível apurar as diferenças e a dinâmica (direção e profundidade) das mudanças na governança orçamentária.

Assim, se pode dizer que a 4.320/64 se estabelece através de certa configuração de princípios de governança, a qual elabora uma concepção específica de orçamentação e produz um determinado padrão característico de transações orçamentárias. Com o passar do tempo, contudo, a configuração de princípios que define a estrutura de governança pode ser alterada. Por exemplo, com o advento da Constituição Federal de 1988, algumas inovações institucionais importantes aconteceram no âmbito do sistema orçamentário. A introdução de novos instrumentos de planejamento e orçamento, além de mudanças significativas no processo decisório referente à alocação de recursos públicos, é uma forte evidência de que mudanças na configuração dos princípios de governança aconteceram, refazendo a concepção de orçamentação e o padrão das transações orçamentárias. Movimentos equivalentes (em termos de alteração na configuração dos princípios de governança) podem ter ocorrido também em outras oportunidades, tais como na sanção da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na implantação da chamada reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento que ocorreram no ano de 2000 e na implantação de programas como o PPI e o PAC (respectivamente, 2005 e 2007). Em ambos os casos, suspeita-se terem ocorrido alterações significativas na configuração dos princípios de governança orçamentária e, portanto, transformações na concepção de orçamentação e nos padrões de transações orçamentárias.

Uma vez apurados o rumo e a intensidade das mudanças, surge a oportunidade para indagar sobre suas causas. Afinal, que tipo de processo poderia explicar essas mudanças?

O chamado quadro analítico do ‘neoinstitucionalismo’ tem produzido muitas postulações plausíveis sobre a questão da mudança institucional, combinando e enfatizando diferentes classes de mecanismos causais.

Algumas dessas postulações sugerem a mudança institucional como um processo tipicamente funcional, regido por um esforço racional de solucionar tecnicamente os problemas, ou mesmo por uma disposição política voluntariosa de resolver conflitos por meio de contratos negociados que vinculem as partes. Em ambos os casos, há uma expectativa de que os custos

de transação sejam facilmente contornáveis e que as instituições evoluam positivamente, gerando regimes de superioridade crescente.

Outras postulações enfatizam mecanismos que induzem a estabilidade institucional. A teoria incrementalista, por exemplo, advoga que as mudanças seriam sempre graduais a fim de ‘não tirar a política do passo’. Complexidade ambiental, incerteza, restrições cognitivas e expectativas mútuas sobre o comportamento dos atores impediriam a adoção de alternativas de mudança de grande monta. Diante das dificuldades de costurar acordos políticos e da impossibilidade de antecipar os efeitos de reformas complexas, os atores prefeririam adotar ajustes mais modestos e graduais.

Já a perspectiva da dependência da trajetória (ou *path dependence*) argumenta que as opções institucionais pretéritas seriam condicionantes muito influentes nos momentos de decisão posteriores. Pelo fato de as escolhas institucionais implicarem investimentos iniciais relevantes e difíceis de recuperar, a hipótese de ruptura (ou abandono) da trajetória tomada no passado representaria não apenas a perda dos recursos já aplicados, mas também a assunção de investimentos adicionais para viabilizar a nova trajetória a ser seguida. Ademais, em geral, a aprendizagem obtida com o passar do tempo no manejo da estrutura institucional permitiria retornos crescentes de produtividade. Esses mecanismos de ‘autorreforço’ ou de ‘feedback positivo’ criariam incentivos em favor de cursos de ação sucessivos que não rompessem com as escolhas passadas, outorgando vantagens à manutenção da trajetória inicialmente escolhida.

De modo similar às perspectivas do incrementalismo e da dependência da trajetória, a corrente de pensamento denominada ‘variedades de capitalismo’ (VoC) destaca mecanismos que favorecem a persistência dos arranjos institucionais. Nesta concepção, o desempenho de qualquer sistema<sup>12</sup> dependeria fundamentalmente da qualidade das interações que as organizações desenvolvem, interna e externamente, para realizarem seus processos produtivos. Tais relações, por seu turno, seriam moldadas pela estrutura institucional que as regula. Uma vez definida esta estrutura, no entanto, se estabeleceria um padrão de coordenação que confere vantagens competitivas aos atores. Mudanças neste padrão seriam

---

<sup>12</sup> Seja o capitalismo ou o sistema orçamentário.

disfuncionais, pois dissipariam as vantagens comparativas e, portanto, tenderiam a ser rechaçadas por todos os atores que se beneficiassem da matriz institucional.

De fato, essas postulações enfatizam diversos mecanismos de reprodução institucional e oferecem *insights* úteis à compreensão da persistência dos arranjos de governança. Todavia, elas são claramente deficientes na iluminação de processos de mudança mais abrangente.

Neste sentido, a proposição teórica do ‘equilíbrio pontuado’ procura preencher tal lacuna. Ela explica a descontinuidade das trajetórias institucionais a partir da postulação de que conjunturas críticas (episódios cruciais, tais como choques exógenos) reconfigurariam os termos da relação agência/estrutura. Esse referencial analítico considera que, em ‘tempos normais’, a estrutura teria prevalência sobre os agentes, impondo-lhes limites à ação por meio dos incentivos e restrições presentes nos legados institucionais. Nesses casos, aconteceriam ajustes meramente marginais. Conjunturas críticas, contudo, teriam a capacidade potencial de alterar parâmetros que afetam o funcionamento das instituições, abalando o equilíbrio distributivo entre os atores. A incapacidade das instituições de refletirem as alterações na repartição do poder abriria espaços para a atuação de agentes promotores de mudança. Instituições correntes em desacordo com o novo contexto seriam eliminadas e trocadas por outras politicamente mais ajustadas.

Por fim, uma postulação recente enfatiza as implicações conjuntas de um mundo político assolado por incerteza, restrito por limitações cognitivas e castigado por contínuas tensões, conflitos e desequilíbrios entre coalizões políticas. Ao invés de focalizar prioritariamente as propriedades de autorreforço que perpetuam as instituições ou os episódios abruptos e dramáticos que as extinguem, essa proposição sugere que fatores estruturais podem se reconfigurar também ao longo de lentos processos, originando novos regimes mesmo sem romper completamente com os legados institucionais. Em outras palavras, postula que mudanças institucionais importantes podem ocorrer via mecanismos mais sofisticados e sutis, que vão além da eliminação das regras previamente estabelecidas. Do mesmo modo, assevera que a simples persistência das instituições no ordenamento jurídico não significa ausência de mudanças.

Embora cada uma das postulações mencionadas detenha seus próprios méritos, elas enfatizam mecanismos e processos de mudança que levam a diferentes resultados em termos da

dinâmica de configurações institucionais. Neste sentido, é possível contrastar a trajetória de mudanças evidenciada pelo presente estudo com os mecanismos, processos e resultados preconizados por cada uma das postulações. Além de oferecer especulações sobre o processo de mudança específico do caso analisado, esta estratégia permite dialogar com as diversas teorias de mudança institucional e inferir sobre sua utilidade no campo de estudos da governança orçamentária.

Espera-se que este esforço de pesquisa e reflexão possa contribuir para o recorrente debate sobre a necessidade e o perfil desejável de uma nova lei de Direito Financeiro para o País. Na medida em que os argumentos desenvolvidos neste estudo para explicar a mudança institucional são parte integrante de um *framework* teórico mais amplo (abordagem institucional), acredita-se que as conclusões alcançadas possam se estender além do caso orçamentário federal brasileiro, beneficiando outras pesquisas que busquem compreender os mecanismos responsáveis pelas transformações das estruturas de governança do setor público.

De fato, procurou-se elaborar uma perspectiva que focalizasse o papel e a dinâmica de atuação do Estado, inclusive quanto às tentativas de regular os conflitos distributivos que surgem em seu interior. Assume-se que a governança não prescinde do Estado, o qual permanece como ator central e fundamental ao processo orçamentário. Neste sentido, se reconhece que a mudança institucional é um processo complexo e dinâmico. Ao mesmo tempo em que a crescente heterogeneidade e complexidade das políticas públicas tornam o papel do Estado ainda mais importante, elas demandam novas estruturas e diferentes modos de coordenação política e social. Assim, a expectativa é que o estudo da dinâmica dos regimes de governança orçamentária auxilie a compreender melhor o papel e a importância do Estado no Brasil contemporâneo. Por outro lado, esta tese apresenta-se como um ponto de partida de uma agenda de pesquisa que demandará muitos outros estudos complementares.

Além da introdução, o presente texto constitui-se de outros cinco capítulos. O capítulo seguinte elabora uma revisão da literatura, por meio da qual se fazem considerações gerais sobre o processo de alocação de recursos no setor público. Discutem-se nele vários aspectos da orçamentação pública nas abordagens da Economia Neoclássica, do Incrementalismo e do Neoinstitucionalismo. Em conjunto com a contextualização geral da orçamentação pública, busca-se oferecer uma perspectiva histórica do modo como a questão vem sendo tratada do ponto de vista acadêmico. Assim, evidencia-se que a orçamentação pública é um tema que

tem passado por reformulações (mudança de foco e de conteúdo). Em uma segunda seção deste capítulo, analisam-se algumas das principais contribuições relativas aos processos de mudança institucional. Embora se conclua que este seja um assunto ainda em aberto, procura-se evidenciar como as distintas gerações de pesquisa têm contribuído para a compreensão desse problema, além de apontar suas fragilidades mais aparentes. A intenção dessa seção é a de integrar as contribuições que enfatizam a dependência da trajetória, a influência de conjunturas críticas e dos processos de equilíbrio pontuado, dos trabalhos que destacam as variedades de capitalismo pautadas pelos efeitos das complementaridades institucionais e dos trabalhos que privilegiam a diversidade, a complexidade e a flexibilidade das instituições.

Na sequência, apresentam-se os recursos analíticos e as estratégias metodológicas utilizadas para descrever, classificar e comparar os regimes de governança orçamentária desde a 4.320/64, bem como aqueles empregados na tentativa de explicar as mudanças constatadas. Neste sentido, o capítulo registra a opção pelo estudo de caso único, de corte longitudinal e a abordagem baseada no rastreamento de processos, detalhando os instrumentos e os procedimentos que foram aplicados no processo de coleta e de análise das informações. Por fim, aponta o contraste entre postulações teóricas como estratégia para analisar e explicar os processos de mudança apurados no capítulo anterior.

O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa. Ele identifica a configuração de governança inerente a cada regime analisado, de acordo com os doze princípios (critérios) adotados e atribui um escore global de sua qualidade. No intuito de compreender e manejar melhor os resultados encontrados classifica-se o rol de princípios em cinco diferentes blocos. Por meio da análise vertical (intra-regime), examinam-se as características mais marcantes de cada configuração de governança, destacando-se os blocos de princípios proeminentes (manifestados com mais intensidade) e também aqueles que receberam menor atenção no regime. Na sequência, comenta-se o significado dos resultados encontrados. Com base na análise horizontal (entre regimes), consideram-se as diferenças entre as configurações. Mais especificamente, observam-se e comentam-se as mudanças na intensidade com que os princípios (e seus blocos) se manifestam em cada regime.

O quinto capítulo, por sua vez, discute os resultados encontrados à luz de oito postulações teóricas sobre mudança institucional. A intenção é a de propor explicações causais que auxiliem a compreender as mudanças evidenciadas no capítulo anterior. Contrasta-se a

trajetória de mudanças entre R1 e R4 com os mecanismos, processos e resultados preconizados pelas diferentes proposições teóricas. Examina-se a plausibilidade das explicações causais inerentes a cada uma das postulações e discutem-se suas eventuais insuficiências no esclarecimento do caso estudado.

A principal evidência é a de que embora as postulações que enfatizam a dependência da trajetória, as complementaridades institucionais, as conjunturas críticas e os processos de equilíbrio pontuado sejam úteis ao entendimento de certos aspectos, elas são nitidamente insuficientes para explicar o caso analisado. De fato, a oitava postulação, que privilegia a diversidade, a complexidade e a flexibilidade na interação entre instituições, mostra-se superior às demais, na medida em que oferece explicações mais plausíveis, que abrangem tanto a persistência institucional quanto o surgimento dos novos regimes (mudança sem eliminação e sem substituição formal).

O capítulo da conclusão elenca os achados e destaca as lições apreendidas com o estudo. Além disso, aponta as principais contribuições desta pesquisa ao campo da governança no setor público. Por fim, registram-se algumas das limitações da pesquisa e sugerem-se áreas promissoras para pesquisas futuras.

## 1 REVISÃO DA LITERATURA

### 1.1 Considerações gerais sobre o processo de alocação de recursos no setor público

Uma constante ao longo dos últimos anos tem sido a eclosão periódica de crises fiscais em vários países. Independente do nível de desenvolvimento social e político, tem se tornado claro que a adoção de regimes fiscais insustentáveis, que produzam déficits fiscais persistentes e de natureza estrutural, ou que impeçam a efetiva execução das políticas públicas, resulta invariavelmente em crises econômicas com graves consequências também nas esferas política e social.

Mas, afinal de contas, o que leva à adoção desses regimes fiscais? Por que determinados países parecem ser mais propensos a se envolverem em crises orçamentárias em comparação a outros? Que fatores influenciam o desempenho fiscal de um determinado país?

Há hoje uma vasta literatura no âmbito da economia, da ciência política e da administração pública, que se debruça sobre essas questões. Vários possíveis mecanismos foram analisados, combinando variáveis associadas à história, à geografia, à religião e até mesmo à cultura, incluindo as atitudes e hábitos dos habitantes de um país em relação ao governo e aos seus compatriotas.<sup>13</sup>

Embora tais postulações mereçam alguma consideração, mais recentemente formou-se certo consenso sobre a conexão entre o desempenho fiscal e as instituições políticas e econômicas dos países. Esse consenso está muito bem refletido nas principais teses propugnadas pelo chamado 'neoinstitucionalismo', corrente de pensamento que atualmente exerce um destacado papel no campo da ciência econômica e da ciência política.

Os neoinstitucionalistas<sup>14</sup> oferecem diferentes formas de definir o conceito de instituições. A mais disseminada, a qual foi proposta por Douglass North, prêmio Nobel de Economia em

---

<sup>13</sup> Veja-se, por exemplo, Acemoglu, Johnson & Robinson (2004).

<sup>14</sup> De acordo com Hall & Taylor (1996), os neoinstitucionalistas assumem que as instituições organizam a vida em coletividade (fornecem a ordem social) e se preocupam em entender (a) como e por que surgem as instituições e (b) como e por que elas mudam. Esta tese se propõe a descrever um dado conjunto de instituições orçamentárias no âmbito do governo federal brasileiro e oferece proposições explicativas acerca de sua persistência e/ou dinâmica de mudanças ao longo do tempo.

1993, define instituições como as “restrições humanamente concebidas para estruturar as relações políticas, econômicas e sociais.”

Instituições podem ser formalmente estabelecidas, por exemplo, na Constituição, nas leis, nos decretos e nas portarias governamentais. Alternativamente, podem ser estabelecidas de maneira informal, sem que estejam registradas em escrituras oficiais, tal como ocorre com as normas associadas às tradições, às sanções sociais, aos tabus, aos costumes e a outros tipos de recomendações e de expectativas de conduta pessoal ou social.

Note-se, porém, que o conceito de instituições abrange também as orientações dadas para interpretação e aplicação das regras formais e informais. Assim, vale ressaltar que a forma de interpretar e aplicar uma lei ou uma norma social pode se alterar ao longo do tempo, embora o comando<sup>15</sup> dessa regra se mantenha formalmente inalterado.

O processo de alocação de recursos no setor público é guiado por um conjunto de regras formais e informais. Esse conjunto de regras, bem como a maneira de interpretá-las e aplicá-las, será referido como regime de governança orçamentária, regime fiscal ou simplesmente regime. Portanto, ao longo desta tese, quando se fala em instituições orçamentárias, regime fiscal ou regime de governança orçamentária, se está fazendo referência a um mesmo conceito: um conjunto de regras formais e informais, bem como a maneira de interpretá-las e aplicá-las, que orienta as relações políticas, econômicas e sociais que subjazem ao processo de alocação de recursos no setor público.

Tal como acontece com as demais instituições, as diversas regras que compõem um regime de governança orçamentária são interpretadas e aplicadas a partir de determinados princípios, os quais atribuem significado e importância relativa a elas. As regras e as interpretações advindas dessas regras não são imutáveis.<sup>16</sup> Neste sentido, os regimes fiscais são entidades potencialmente dinâmicas, sujeitas a metamorfoses substanciais ao longo do tempo. Muitas das transformações sofridas pelos regimes fiscais podem decorrer de processos lentos e graduais, baseados em mudanças incrementais e cumulativas. Outras mudanças podem se desenvolver de maneira mais abrupta e abrangente, provocando alterações súbitas e radicais nos regimes de governança orçamentária.

---

<sup>15</sup> No sentido de seu texto original.

<sup>16</sup> Veja-se, por exemplo, Mahoney & Thelen (2010).

Em face das reiteradas crises fiscais ocorridas ao longo dos últimos anos, vários pesquisadores têm indagado sobre a existência de um regime de governança capaz de promover uma política orçamentária ao mesmo tempo condizente com as preferências da população e com a capacidade fiscal do país<sup>17</sup>, que seja sustentável do ponto de vista macroeconômico. Em outras palavras, se têm perguntado se haveria uma combinação específica de instituições fiscais que possa promover uma política orçamentária simultaneamente sustentável do ponto de vista político, econômico e social.

Se, porventura, esse conjunto ideal de instituições existe, caberia também averiguar como as reformas das instituições orçamentárias ocorrem e como são implementadas as mudanças que caracterizam o regime de governança que está sendo perseguido. Nesse sentido, esta tese busca refletir sobre as propriedades de um regime ideal de governança orçamentária – capaz de promover a sustentabilidade fiscal em sentido amplo<sup>18</sup> – contrastando-as com as configurações da governança orçamentária federal brasileira e examinando os movimentos de mudança experimentados por algumas das principais instituições fiscais País (analisando a direção que tomaram).<sup>19</sup>

A orçamentação pública é um tema importante no âmbito do estudo das políticas públicas e da administração pública. Ela diz respeito a como as coletividades decidem alocar seus recursos com vistas a resolver seus problemas comuns.

Os debates sobre tais questões não são exatamente novos. Ao contrário, eles remontam à história do pensamento econômico e social e estão diretamente associados à evolução dos Estados e à maneira como estes se adaptaram às mudanças ocorridas no âmbito econômico, social e político.

---

<sup>17</sup> Capacidade muitas vezes avaliada pela relação entre dívida pública e PIB, mas que certamente não se resume meramente nestas duas grandezas. Outros aspectos de ordem demográfica, social e econômica devem ser levados em conta na análise da capacidade fiscal e da amplitude requerida para a ação estatal.

<sup>18</sup> No sentido de contemplar as dimensões política, econômica e social que são inerentes ao orçamento e às políticas públicas que ele financia e implementa.

<sup>19</sup> Com esse intuito, o presente capítulo de revisão de literatura recupera e discute algumas das contribuições centrais a esse debate produzidas ao longo dos últimos anos. O objetivo primordial dessa análise é apresentar as principais bases conceituais que pautaram o modelo analítico utilizado na pesquisa.

Richard Musgrave (1985), um dos principais decanos da área de Finanças Públicas, comenta sobre a evolução do pensamento que dá sustentação à chamada 'doutrina fiscal'. Ele aponta que as mudanças na doutrina fiscal são fruto de uma combinação de fatores, tais como os avanços ocorridos no ferramental da análise econômica, as transformações no relacionamento entre a sociedade e o poder público e a revisão de valores inerentes à filosofia política e social.

Musgrave (1985) destaca que grande parte das bases contemporâneas do pensamento sobre finanças públicas teve origem nas críticas surgidas ao longo dos processos de declínio do feudalismo, da concentração de propriedade nas mãos dos soberanos e da ascensão dos impostos como a principal fonte para financiamento dos gastos do Estado. Em outras palavras, a evolução da doutrina fiscal sofre um forte impacto dos debates sobre o relacionamento entre política e economia e, sobretudo, da mudança nas expectativas e valores que orientam a relação da sociedade com o poder público.

Um exemplo disso seria a substituição da perspectiva contratualista de Hobbes, e da doutrina do direito natural de Locke, pelo utilitarismo de Bentham e Smith e, mais recentemente, por concepções igualitaristas e democráticas de governo. Esses movimentos teriam desaguado em mudanças importantes na percepção sobre o papel do Estado, na noção sobre justiça fiscal e nos objetivos da política orçamentária, assinala Musgrave (1985).

Ainda que esta pesquisa não objetive proporcionar uma revisão compreensiva da evolução da doutrina fiscal, parece importante ressaltar que ela existe de há muito, e que tal movimento exerce enorme influência na configuração dos regimes de governança fiscal e, mais especificamente, nas decisões sobre política orçamentária.

Considerando que o principal propósito dessa tese seja o de examinar a evolução do regime de governança fiscal brasileiro à luz de um conjunto de princípios de governança, se poderia indagar: como tem evoluído a doutrina fiscal no passado recente? Que fundamentos a tem orientado? Nas seções seguintes serão revistos alguns pontos considerados importantes nessa trajetória recente.

### 1.1.1 A crítica de V. O. Key Jr.

Em dezembro de 1940, num artigo seminal para o campo de estudos orçamentários<sup>20</sup>, V. O. Key Jr. defendeu que o aspecto mais importante da orçamentação é a alocação dos recursos públicos entre os diferentes propósitos a fim de se atingir o máximo retorno. Key classificou como árida a literatura do campo e estimulou economistas a resolverem o problema básico da orçamentação: diante de recursos limitados, “[e]m que bases devemos decidir alocar x dólares na atividade ‘A’ ao invés de alocá-los na atividade ‘B’?”, indagou Key (1940, p. 1.138).

Key chegou a sugerir que a saída para esse problema poderia ser encontrada através da aplicação da teoria neoclássica da economia.<sup>21</sup> Contudo, caso essa linha de investigação fracassasse, propugnou que as soluções deveriam ser buscadas através de uma melhor compreensão dos elementos institucionais que guiam as decisões alocativas, o que implicaria uma análise cuidadosa e abrangente do processo orçamentário.<sup>22</sup>

Passados setenta anos, os esforços para resolver o problema básico da orçamentação parecem ter tomado ambos os caminhos apontados por Key, não obstante se possam constatar sutis reformulações da questão proposta.

Parte desta atenção concentrou-se na aplicação de teorias econômicas com vistas ao desenvolvimento de metodologias e técnicas que auxiliassem os formuladores de políticas públicas a estabelecerem princípios e critérios que guiassem as decisões entre alternativas de alocação.

---

<sup>20</sup> *The Lack of a Budgetary Theory (1940). American Political Science Review, 34(6): 1137-1144, dec. 1940.*

<sup>21</sup> Ele advertiu, no entanto, que uma teoria abrangente da alocação de recursos que fosse útil na prática provavelmente se revelaria uma quimera na medida em que o problema de conciliar as demandas concorrentes era essencialmente um problema de filosofia política. “A doutrina da utilidade marginal, desenvolvida mais aprimoradamente na análise da economia de mercado, tem um toque de irrealidade quando aplicada aos gastos públicos. A melhor utilização de recursos públicos torna-se uma questão de preferência de valores entre fins que não têm um denominador comum. Dessa forma, a questão é um problema de filosofia política [...]”, asseverou Key (1940, p. 1.143).

<sup>22</sup> “A discussão também sugere a conveniência de uma análise cuidadosa e abrangente do processo orçamentário. Mais precisamente, que forças se apresentam na formação do orçamento do Estado? Que fatores governam as decisões dos encarregados do orçamento? Especificamente, qual é o papel do Legislativo? No ambiente federal, o campo para questionamento é mais amplo, incluindo não apenas a agência central de orçamento, mas também escritórios de orçamento departamentais” (KEY, 1940, p. 1.144).

Algumas das abordagens focalizavam as vantagens comparativas do Estado na economia, apontando a racionalidade da intervenção pública de acordo com a análise das condições de oferta e de demanda inerentes a certos bens e serviços.<sup>23</sup> Outras buscavam estabelecer meios para definir prioridades na aplicação dos recursos públicos. Inicialmente, com base na ideia de custo-efetividade derivada do princípio de utilidade-marginal<sup>24</sup> e, mais adiante, com o auxílio de análises de custo-benefício<sup>25</sup> que prometiam uma avaliação monetária (um denominador comum para custos e benefícios) das intervenções públicas.

Muito da confiança que sustentou tais abordagens foi fundada nos progressos da teoria econômica, especialmente em microeconomia e finanças públicas.<sup>26</sup> Conforme será visto na próxima seção, as proposições normativas relacionadas à Economia do Bem-Estar e à Teoria da Escolha Pública pretendiam oferecer um guia sobre como e quando o governo deveria taxar e despender recursos (MEYERS, 1996).

### **1.1.2 A abordagem neoclássica do orçamento público**

A perspectiva da economia neoclássica sobre as decisões relativas ao orçamento público pode ser dividida em duas grandes abordagens: a da Economia do Bem-Estar e a da Teoria da Escolha Pública.

A abordagem baseada na Economia do Bem-Estar tem longa tradição no pensamento econômico. Ela possui três pressupostos fundamentais sobre o comportamento dos indivíduos e dos governos: (i) indivíduos e governos possuem preferências racionais retratadas nas suas funções de utilidade; (ii) indivíduos e governos possuem um comportamento maximizador;

---

<sup>23</sup> Vale citar a teoria sobre bens públicos, sistematizada por Paul Samuelson (1954), e as demais circunstâncias genericamente tratadas por 'falhas de mercado'. Veja-se, por exemplo, Stiglitz (2000, p. 91-108).

<sup>24</sup> Conforme sugeriu Pigou (1928, *apud* KEY, 1940, p. 1.138-1.139), "os recursos devem ser distribuídos entre os diferentes usos de forma que o retorno marginal da satisfação seja o mesmo em todos eles [...]. O gasto deve ser distribuído sabiamente, de forma que o último centavo dedicado a cada uso produza o mesmo retorno real."

<sup>25</sup> Embora os conceitos de custo-efetividade e de custo-benefício estejam relacionados, não há perfeita equivalência entre eles. O primeiro é uma técnica econômica que compara os custos e os resultados relativos em relação a cursos de ação alternativos sem, contudo, atribuir um valor monetário aos resultados. Já a análise de custo-benefício atribui um valor monetário na mensuração dos efeitos, permitindo a derivação de uma taxa de retorno social de cada alternativa avaliada.

<sup>26</sup> Exemplos disso foram os trabalhos de Samuelson, 1954, e de Musgrave, 1959.

(iii) o governo é benevolente e sua função de utilidade retrata o bem-estar agregado de toda a sociedade, ou seja, uma função de bem-estar social.

O pressuposto (iii), acima, estabelece, na prática, uma ‘métrica’ para comparar diferentes propostas orçamentárias. Em outras palavras, na medida em que se possa avaliar o impacto de cada proposta orçamentária no bem-estar de toda a sociedade, torna-se possível estabelecer um ordenamento baseado nos efeitos de cada alternativa analisada.

Paul Samuelson e Abram Bergson (TRESCH, 2002, p. 40-43), em artigo publicado em 1930, propuseram uma forma específica para tal função, que ficou conhecida como Função de Bem-Estar Social de Bergson-Samuelson, que pode ser descrita da seguinte forma:

$$W = W[U^1(X_{1g}; V_{1f}), \dots, U^H(X_{Hg}; V_{Hf})]$$

Onde,  $g = 1, \dots, G$  (total de bens produzidos na economia)

$f = 1, \dots, F$  (total de fatores de produção utilizados na economia)

Na equação acima,  $W(\dots)$  caracteriza, de forma agregada, em cada estado possível da economia, o bem-estar agregado de todos os membros de uma sociedade formada por  $H$  indivíduos.  $U^1$  representa a utilidade do indivíduo 1, enquanto  $X_{1g}$  e  $V_{1f}$  representam, respectivamente, o consumo total de bens e a oferta de fatores de produção desse mesmo indivíduo.

A derivada de  $W$  em relação a  $U^1$  é maior que zero, ou seja,  $\frac{\partial W}{\partial U^1} > 0$ . Portanto, na medida em que a utilidade de  $U^1$  aumenta, eleva-se também a utilidade da sociedade como um todo.

Cabe ressaltar que a derivada  $\frac{\partial W}{\partial U^1}$  representa a influência exercida pelo bem-estar do indivíduo 1 no bem-estar total da sociedade. Em outras palavras, indica o peso relativo da elevação no bem-estar do indivíduo na elevação do bem-estar social, supondo que a situação de todos os demais indivíduos se mantenha inalterada.

Em tese, se a função agregada de bem-estar social obedecesse a alguns requisitos básicos, seria possível elaborar um mapa de curvas de indiferença social, o que permitiria elucidar

como as mudanças no bem-estar de um indivíduo afetam o bem-estar da sociedade como um todo.

A abordagem neoclássica do orçamento público é muito interessante do ponto de vista analítico, mas difícil de ser aplicada na prática. E os próprios economistas desta corrente reconheceram as limitações. A noção de bem-estar social, por exemplo, é na verdade um conceito de natureza política, o qual reflete como a sociedade (ou uma parcela dela) percebe seus objetivos e como ela incorpora determinados princípios de justiça distributiva. Na prática, há muitas visões alternativas acerca do que seja justiça social e sobre o que seria o bem comum, as quais são difíceis de serem conciliadas e retratadas em uma função geral de bem-estar social.

Diante da impossibilidade de compatibilizar essas diferentes visões, a economia neoclássica remete ao sistema político a responsabilidade de definir a função de bem-estar da sociedade. No entanto, ela faz um alerta: não há um sistema de agregação de preferências que seja capaz de assegurar que as decisões tomadas coletivamente sejam sempre coerentes e democráticas. Em outras palavras, indivíduos racionais não necessariamente tomam decisões socialmente racionais e a tentativa de assegurar racionalidade às decisões coletivas tende a torná-las menos representativas das preferências de todos os indivíduos.

Essa advertência é especialmente relevante para as decisões inerentes ao orçamento público. Isso porque as decisões orçamentárias costumam envolver inúmeros indivíduos e grupos cujas preferências são heterogêneas. Esses atores precisam decidir sobre receitas e despesas em diferentes dimensões do espaço e do tempo das políticas públicas. Na prática, seria desejável que existisse um processo de agregação das preferências dos atores que gerasse um equilíbrio estável e democrático. Mas, conforme sugere o Teorema de Arrow, assim como vários outros trabalhos que o sucederam, esse equilíbrio não existe. Nesta direção, Banks (1995) aponta que se o número de dimensões de políticas públicas no orçamento ultrapassar  $(p+1)/2$ , onde  $p$  é o número de tomadores de decisão, então simplesmente não há um ponto de equilíbrio que seja democrático, no sentido de que represente sempre a vontade da maioria.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Neste caso, as regras que são utilizadas para agregar as preferências dos indivíduos podem determinar a alternativa (os programas, as ações e suas dotações, por exemplo) que será vencedora. A aprovação de uma proposta (ou um dado perfil alocativo) depende não apenas da substância da matéria votada (conjunto de programas e ações), mas também da forma como essa matéria é votada.

Outra limitação da proposição de Bergson-Samuelson é o pressuposto subjacente de que a atuação do governo ao longo do processo de alocação dos recursos orçamentários poderia ser retratada como a de um decisor unitário e coerente, capaz de reconhecer e optar pela proposta orçamentária que maximiza o bem-estar social. Embora útil do ponto de vista analítico, tal representação é pouco aderente à realidade. Como se sabe, o processo orçamentário não é conduzido por um único ator. Ao contrário, ele envolve a interação de um amplo conjunto de indivíduos e grupos que influenciam e transformam as decisões sobre políticas públicas.

Reconhecendo tais limitações, sem abandonar, contudo, os principais elementos da perspectiva neoclássica, outra importante corrente de economistas estabeleceu uma segunda abordagem fundamentada na análise da dinâmica interna do processo de alocação de recursos no setor público. Conhecida como Teoria da Escolha Pública<sup>28</sup>, essa abordagem reúne contribuições que combinam análises fundadas em conceitos de economia, política e administração pública.

A Teoria da Escolha Pública propõe que as decisões alocativas no setor público devam ser tratadas como fruto da interação entre os diversos atores, e não como um problema de otimização de uma determinada função de bem-estar social. Políticos, burocratas e grupos de interesse interagem em uma espécie de ‘mercado político’, onde recursos orçamentários são trocados por votos, prestígio e poder político.

Dentre os pressupostos fundamentais que guiam a Teoria da Escolha Pública, destacam-se três: (i) as interações no setor público ocorrem entre agentes econômicos racionais que buscam seu próprio interesse, e não o interesse público; (ii) as regras formais (constituições, leis e normas infralegais) restringem as escolhas dos agentes que participam do mercado político, podendo orientar suas escolhas na direção do interesse público; (iii) a manifestação do Estado é entendida dentro de uma perspectiva contratualista, de modo que seu campo de atuação se caracterize não pela busca da otimização de uma Função de Bem-Estar Social, mas

---

<sup>28</sup> *Public choice*, ou teoria da escolha pública, é um programa de pesquisa que aplica métodos tipicamente da Ciência Econômica a objetos que tradicionalmente eram considerados no âmbito da Ciência Política e da administração pública, tais como grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar, análise constitucional. A teoria da escolha pública foi, ao longo das últimas décadas, a principal crítica teórica de outra corrente que fundamenta a intervenção do Estado na economia (economia do bem-estar ou *welfare economics*). Enquanto a primeira centrava-se na análise dos “fracassos de mercado” e os evocavam para justificar a intervenção do Estado na economia, a teoria da escolha pública procura enfatizar os “fracassos do governo” e os limites da intervenção estatal (PEREIRA, 1997, p. 419-420).

como reflexo de um contrato social livremente pactuado pelos cidadãos, resultando no estabelecimento dos limites e possibilidades da atuação do Estado.

Possivelmente o modelo mais influente de análise orçamentária fundamentado na Teoria da Escolha Pública, e que já completou mais de meio século de idade, é aquele baseado no chamado Teorema do Eleitor Mediano, o qual foi associado aos trabalhos de Anthony Downs (1957) e Duncan Black (1958). A ideia essencial desse Teorema ajusta-se aos postulados da Teoria da Escolha Pública na medida em que preconiza que as escolhas orçamentárias feitas pelos políticos dentro de uma democracia<sup>29</sup> irão convergir para as preferências do eleitor mediano. Em outras palavras, o Teorema do Eleitor Mediano oferece uma hipótese alternativa sobre como a interação entre políticos e eleitores influenciaria a alocação dos recursos orçamentários.

Várias críticas também foram feitas à abordagem downsiana do orçamento. Além da irrerealidade do pressuposto da existência de um mercado político plural, onde oferta e demanda por recursos públicos permitiriam o surgimento de um equilíbrio competitivo no ponto ideal do eleitor mediano, há a crítica de que no contexto multidimensional das políticas públicas o equilíbrio dessa interação torna-se dependente das instituições que regem o processo de formação da agenda e do processo eleitoral. Em outras palavras, a realidade dos sistemas democráticos contemporâneos evidenciaria que o equilíbrio na interação entre políticos e eleitores não seria induzido apenas pelas preferências dos eleitores, mas filtrado pela estrutura, ou seja, pelas instituições que regulam as escolhas desses eleitores.

Na prática, os sistemas políticos tendem a ser menos plurais e democráticos do que pressupõe o Teorema do Eleitor Mediano. As escolhas políticas dependem muito fortemente do contexto institucional em que elas se processam. Esse contexto compõe-se por arranjos institucionais que atribuem poder e influência a grupos específicos dentro da sociedade. Portanto, essa metáfora do mercado político e da livre competição entre interesses como mecanismo para a promoção do bem comum é um recurso descritivo que dificilmente corresponde à realidade, especialmente no contexto das instituições orçamentárias brasileiras, onde as assimetrias de poder, de riqueza e de renda são indiscutivelmente amplas.

---

<sup>29</sup> Assim como escolhas sobre políticas públicas em geral.

Em suma, as críticas à Economia do Bem-Estar e à Teoria da Escolha Pública apontam para a relevância de se compreender o contexto institucional subjacente às decisões orçamentárias. Elas são convergentes no sentido de que ambas percebem que o processo orçamentário é fruto da interação entre preferências e instituições, o que torna impossível explicar as decisões alocativas no setor público como um fenômeno dissociado do contexto institucional particular no qual ele se insere. E foi em boa medida que, a partir desse consenso, surgiram duas outras abordagens alternativas para explicar o processo orçamentário: a abordagem incrementalista e a abordagem neoinstitucionalista. Ambas são apresentadas logo a seguir.

### **1.1.3 A abordagem incrementalista**

O incrementalismo é uma abordagem ampla, mais diretamente relacionada à teoria da decisão. Contudo, é particularmente aplicável ao campo de estudos orçamentários. De fato, nenhum conceito parece ser mais tradicional ao estudo da orçamentação pública do que o incrementalismo, o qual até hoje inspira as pesquisas e reflexões desenvolvidas no campo.

Durante os anos de 1950 e até o início da década de 1960, Charles E. Lindblom, Aaron Wildavsky e outros autores definiram o termo e desenvolveram hipóteses explicando porque as decisões governamentais tendem a ser incrementais (DAHL & LINDBLOM, 1953; LINDBLOM, 1959, PREMFOR, 1981; BARRY, 1990; WILDAVSKY, 1964).

Os fundamentos teóricos do incrementalismo podem ser vistos como uma antítese ao modelo de decisão preconizado pela economia neoclássica, a qual supõe que as decisões seriam tomadas com base em uma racionalidade abrangente.<sup>30</sup>

Lindblom (1959) e Braybrooke e Lindblom (1963) argumentaram que as proposições fundadas no modelo de decisão racional falharam ao desconsiderarem as limitações humanas quanto à capacidade de resolver problemas complexos. A inadequação da informação, o custo

---

<sup>30</sup> Sinteticamente, a hipótese seguida por esta perspectiva é a de que os decisores possuem preferências racionais (completas e transitivas) e atuam de forma consistente em função delas. De acordo com tal teoria, os decisores dispõem de informação completa, de uma capacidade cognitiva adequada para selecionar e processar essas informações, de uma visão apropriada acerca dos impactos gerados por cada alternativa, de conhecimento sobre os valores e interesses dos cidadãos e grupos de interesse e de competências, de recursos e de tempo suficientes para executar o processo decisório.

de análise, a imperfeição dos métodos de estimação, a impossibilidade de separar fato e valor na elaboração de políticas, o conjunto de variáveis sobre o qual o sistema decisório opera, a complexidade analítica requerida do decisor para formular as sequências de movimentos estratégicos e a diversidade das formas com que os problemas relacionados às políticas públicas emergem são exemplos dessas restrições. Diante disso, tais autores defenderam que o incrementalismo seria um modelo de análise de decisões governamentais superior aos demais e, possivelmente, uma melhor estratégia normativa a ser adotada (LINDBLOM, 1959; PREMFOR, 1981; BRAYBROOKE & LINDBLOM, 1963; BARRY, 1990).

Lindblom (1959) chamou tal abordagem de ‘método das comparações sucessivas limitadas’, a qual posteriormente se generalizou pelo termo ‘incrementalismo’ ou análise incremental. Este autor sugeriu que as escolhas políticas, assim como as comparações, ocorreriam de maneira sequencial. Portanto, a política seria feita e refeita mediante aproximações sucessivas de alguns objetivos, os quais poderiam mudar marginalmente diante de novas considerações. Neste sentido, o melhor critério de decisão seria a realização de acordos mútuos que constituíssem uma base consensual sobre a qual os atores envolvidos pudessem ajustar continuamente seus interesses, sugeriu Lindblom (1959).

Em face disso, Lindblom alegou que normalmente, ainda que nem sempre, o que é factível politicamente é somente aquilo que é incremental ou marginalmente diferente das políticas existentes. As políticas drasticamente diferentes ficariam de fora do rol de possibilidades. Lindblom enfatizou que isto não é algo necessariamente ruim, na medida em que permitiria concentrar a atenção em um pequeno número de alternativas políticas. Assim, a análise incremental seria uma forma racional de lidar com a quantidade e a complexidade dos fatores que as autoridades normativas costumam deparar nas decisões políticas. Em outras palavras, Lindblom defendeu o incrementalismo como um modelo de análise deliberada e conscientemente incompleta, a qual aceita o fato de que as autoridades tomam decisões em um universo político que introduz muitas limitações ao processo (LINDBLOM, 1959; PREMFOR, 1981).

No âmbito do orçamento público, especificamente, Aaron Wildavsky pode ser considerado o principal expoente da abordagem incrementalista. Wildavsky recebeu influência das ideias de Lindblom ainda no final dos anos de 1950, enquanto estudante de ciência política em Yale. Todavia, se por um lado Lindblom desenvolveu uma reputação como ilustre representante da

perspectiva incrementalista em sentido amplo, de outro, Wildavsky esculpiu seu próprio espaço como o principal teórico do incrementalismo aplicado à orçamentação (PREMFORS, 1981, p. 211). Isso ocorreu especialmente a partir da publicação de seu livro *The Politics of the Budgetary Process*, em 1964, no qual asseverou:

O principal fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado. A maior parte do orçamento é produto de decisões tomadas anteriormente [...] O orçamento pode ser concebido como um iceberg, cuja parte mais significativa encontra-se abaixo da superfície, fora de qualquer controle. [...] A orçamentação é incremental, e não compreensiva. A sabedoria essencial de uma unidade orçamentária é reconhecer como improvável que sua programação seja revista como um todo a cada ano [...] Em vez disso [...] é dada especial atenção a uma gama restrita de acréscimos e decréscimos (WILDAVSKY, 1964, p. 13-15).

Acerca da contenda travada entre o modelo neoclássico de decisão orçamentária (no qual se assume racionalidade compreensiva) e a abordagem incremental, Wildavsky (1964) sustentou a visão de Lindblom e asseverou que “[...] nós devemos lidar com homens reais, em um mundo real, para os quais o melhor que podem alcançar é preferível à perfeição que não podem obter” (WILDAVSKY, 1964, p. 178).

Embora existam muitas definições diferentes de incrementalismo (vide BERRY, 1990), a ideia central desse conceito é a de que as dotações orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo, já que o orçamento corrente é amplamente baseado no orçamento do ano anterior. Wildavsky (2003) explica:

[...] Muitos itens são padronizados, simplesmente repetidos a cada ano pela simples razão de que não há motivos para contestá-los. Compromissos de longo alcance foram assumidos, e a parte deste ano é separada do total e incluída como parte do orçamento anual. [...] Alguns programas de duração continuada que se afigurem satisfatórios não são mais questionados. [...] O orçamento de uma unidade quase nunca é revisto integralmente a cada ano, no sentido de reconsiderar o montante de cada programa existente em comparação às demais alternativas possíveis. Ao contrário, toma-se por base o orçamento do ano anterior dedicando-se a maior parte da atenção a uma estreita margem de aumentos ou de reduções. Aceitação de decisões orçamentárias anteriores, bem como anos de experiência e de especialização acumuladas, permite àqueles que elaboram o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos da base existente. Os responsáveis dedicam a atenção a um pequeno número de itens sobre os quais a batalha orçamentária efetivamente se dará. A realidade política, dizem, restringe a atenção aos itens em que podem fazer algo – poucos programas novos e possíveis cortes nos antigos (WILDAVSKY, 2003, p. 46-50).

A partir dessas considerações, Wildavsky (2003) salienta os aspectos mais característicos do incrementalismo, destacando como a orçamentação incremental lida com a complexidade e auxilia na realização das estimativas orçamentárias.

O primeiro aspecto citado é que a orçamentação incremental está vinculada aos conceitos de base e quinhão justo. A base deve ser entendida como a expectativa geral de que os programas sejam mantidos com o mesmo nível das despesas anteriormente executadas, exceto por acréscimos ou decréscimos decorrentes de flutuações naturais no nível de atividade da economia. Nessa direção, ter um projeto incluído na base orçamentária justifica a suposição de que a despesa permanecerá em execução até que realize seus propósitos. Aliás, ter um projeto incluído na base do orçamento representa mais do que a simples presença no orçamento de um determinado ano. Significa a expectativa de que a despesa continuará sem que haja a necessidade de reexaminá-la minuciosamente.

Vinculada ao conceito de base, encontra-se a ideia do quinhão justo, que pode ser entendida como a expectativa de que a unidade orçamentária receberá alguma parcela de recursos sempre que houver aumento na base de recursos disponíveis às demais unidades. Portanto, o quinhão justo reflete uma convergência das expectativas sobre o quanto, aproximadamente, a unidade deve receber em comparação com outra (WILDAVSKY, 1964, p. 46-47).

Destarte, Wildavsky (2003) assinala que é esperada uma convergência em torno das políticas públicas ou, ao menos, em relação à continuidade da maior parte das políticas adotadas. Caso contrário, a autoridade legislativa ficaria enleada em escolhas difíceis, e, nesse caso, as políticas já adotadas precisariam ser renegociadas integralmente a cada ano, num processo politicamente delicado e que consumiria muito tempo. Ademais, destaca o autor, os programas novos tendem a produzir controvérsias adicionais; sem o acordo que mantém fora de disputa o que foi acertado no passado, torna-se muito mais difícil tratar do presente (WILDAVSKY, 2003).

Outro aspecto diz respeito ao modo de lidar com os problemas de grande magnitude, os quais requerem estimativas aproximadas até que se acumule a experiência necessária às intervenções seguras. Quando as consequências das várias ações se tornam aparentes, é então possível fazer modificações para superar as dificuldades mais salientes. Diante disso, a complexidade de qualquer decisão, bem como o ônus da sua avaliação, tenderia a reduzir-se na medida em que os referenciais históricos gerassem um aprendizado para os decisores.

O formato orçamentário por objeto de despesa (*line-item*) favorece esta aproximação temporal. Ao invés de focalizar globalmente os vários programas, os comitês de análise

podem concentrar-se em mudanças nos vários itens – pessoal, equipamento, manutenção, atividades específicas – que compõem o programa. Mantendo categorias constantes por certo número de anos, e estabelecendo que as cifras de anos precedentes e atuais estejam colocadas em colunas adjacentes, as estimativas realizadas no passado não necessitam ser totalmente refeitas outra vez. Ademais, embora os decisores saibam que a unidade orçamentária está envolvida em vários programas, a análise orçamentária baseada no objeto de gasto dirige a análise para o problema de menor dissensão, ou seja, sobre quanto consignar para cada item. Contudo, adverte Wildavsky (2003), o passado não é um guia perfeitamente seguro para o futuro.

Diante da impossibilidade das instâncias de análise de avaliar compreensivamente todas as propostas de alocações orçamentárias, a precedência de exame é dada aos casos em que os aumentos ou diminuições, relativamente ao ano anterior, mostram-se mais significativos. Nesse sentido, as instâncias de análise tratariam apenas de um fragmento do todo.

Outro modo de lidar com a complexidade, revela Wildavsky (2003), seria através da obtenção de ensinamentos derivados das ações mais simples, os quais poderiam servir de orientação para lidar com ações mais complexas. Em vez de tratar diretamente do custo de uma nova e grande instalação, por exemplo, os responsáveis pelas decisões poderiam olhar como são conduzidos os custos de pessoal e de administração em projetos semelhantes, mas de menor escala, com os quais eles têm alguma familiaridade.

Na abordagem incremental, os atores envolvidos na orçamentação tendem a seguir o comportamento dos demais. Eles tentam apurar as condições necessárias para influenciar os programas. Por tal perspectiva, observam-se mais as condutas funcionais dos responsáveis por alguma etapa do processo de orçamentação do que a matéria de interesse propriamente dita.

Os agentes do processo de orçamentação não tentam maximizá-lo, mas apenas torná-lo satisfatório. Considerando que a cada ano há um novo orçamento e que este resulta de ajustamentos gradativos, a única maneira de corrigir as deficiências mais evidentes é atuar sobre elas quando elas aparecem (WILDAVSKY, 2003).

Wildavsky (2003) afirma que a orçamentação é tratada como se fosse não programática, mas alerta que isso não significa que as pessoas não deem importância aos programas; elas dão.

Tampouco, que não lutem a favor ou contra certos programas; elas lutam. É que, dados os consideráveis acordos políticos, os decisores transformam a maior parte de seu trabalho em ajustes monetários marginais nos programas existentes, de modo que a questão sobre as necessidades básicas da maioria dos programas aparece apenas de vez em quando.

O incrementalismo então se baseia no fato de a orçamentação ser repetitiva. A tomada de decisão é continuada com a consciência de que poucos problemas têm que ser resolvidos de uma só vez. Usualmente, os problemas examinados na orçamentação são tratados fracionada e reiteradamente.

Uma vez que a orçamentação é sequencial, sob a ótica incremental, as unidades de alocação orçamentárias não tentam manejar todos os problemas ao mesmo tempo. Ao contrário, em um dado ano enfrentam apenas uma pequena parcela destes. Quando decisões orçamentárias apontam conflitos entre si, a dificuldade é manejada segundo a ‘tática do bombeiro’, na qual cada problema é tratado de cada vez e na jurisdição em que ele ocorre. As dificuldades são superadas não tanto pela coordenação ou pelo planejamento central, mas por uma abordagem cibernética que ataca, em sequência, cada manifestação nos diferentes centros de decisão.

Na perspectiva do incrementalismo, todos esses aspectos mencionados reduzem o ônus das estimativas e das avaliações necessárias à elaboração de um orçamento. Uma vez que a atenção é centrada no incremento, ao invés da comparação dos valores relativos entre programas, o apoio às estimativas serve também para moderar o conflito. Assim, o caráter especializado e aparentemente não programático das decisões realça a aparência técnica do processo orçamentário.

Considerando que as decisões são simplificadas e tomadas em arenas e momentos distintos, a possibilidade de que venham surgir conflitos severos é reduzida. Em tais situações, os papéis dos participantes – tais como os das unidades orçamentárias, do órgão central de orçamento e das comissões técnicas do legislativo – precisam ser claramente definidos.

Peters (2001, p. 269-270) esclarece que a abordagem da análise incremental, proposta ao longo da obra de Wildavsky, tem natureza tanto descritiva quanto prescritiva. Descritiva, porque relata padrões de mudanças observados na orçamentação e em outros resultados do processo político. Por exemplo, Davis, Dempster & Wildavsky (1966), numa das mais

abrangentes análises empíricas do incrementalismo, investigaram variações em dotações de unidades orçamentárias do governo federal norte-americano e concluíram que a maioria das mudanças examinadas poderia ser descrita como uma função linear do exercício orçamentário anterior. Os autores verificaram que havia uma pronunciada tendência por parte do Congresso norte-americano de acrescer as dotações em percentuais idênticos ano após ano para uma dada unidade orçamentária. Embora tenham registrado uma significativa diferença percentual na comparação entre as diferentes unidades, o confronto dos períodos em relação a cada unidade em particular revelou que os acréscimos tendem a ser estáveis. Em resumo, o resultado da pesquisa apontava que a alocação dos recursos dá-se com base em uma lógica bastante simples e segundo regras de decisão estáveis.

De outro lado, o caráter prescritivo do incrementalismo advém do fato de que os ‘incrementalistas’ consideram positiva a estabilidade e a previsibilidade do fenômeno. Em grande medida, o incrementalismo torna o processo de orçamentação mais simples e reduz os custos de decisão para os dirigentes políticos, os quais poderiam, então, se concentrar em casos de variações alocativas consideradas excepcionais. Ademais, os incrementalistas sustentam que as tentativas de tornar o processo decisório mais compreensivo não necessariamente produzem melhores decisões, uma vez que as informações disponíveis sobre o futuro são insuficientes e o entendimento sobre os problemas sociais tratados no âmbito do orçamento é inadequado. Diante disso, defendem que a forma mais racional de orçamentação seria realizar o menor afastamento do status quo, monitorando os efeitos de novas políticas para ajustá-las pontualmente no futuro. Alegam que, caso os decisores paralisassem suas decisões à espera de informações adequadas, cometeriam o pior erro possível, ainda que o incrementalismo possa ser uma fonte de perpetuação de pequenos erros (PETERS, 2001, p. 269-270).

Peters (2001) aponta ainda que o incrementalismo tem sido alvo de críticas, tanto pelo aspecto descritivo quanto pelo lado prescritivo. Os críticos reconhecem que essa abordagem pode ser adequada para explicar ou descrever variações alocativas em relação à maioria dos programas, e na maior parte do tempo. Todavia, argumentam que o incrementalismo não seria capaz de

explicar variações percentuais na distribuição anual entre as diferentes unidades orçamentárias.<sup>31</sup>

Prescritivamente, as críticas noticiam que a abordagem incrementalista tende a institucionalizar o status quo, reduzindo o pensamento criativo que poderia promover um uso mais adequado dos recursos escassos. Citam que os contingenciamentos na lógica do incrementalismo são lineares e, portanto, tendem a gerar cortes de recursos impróprios. Sugerem que a falta de critérios seletivos para a limitação dos recursos poderia ocasionar a paralisia dos programas de menor monta. Nesse caso, a minimização dos custos de decisão geraria outros custos em potencial, como, por exemplo, aqueles em função dos prejuízos decorrentes dos programas paralisados pelo critério linear do contingenciamento. Ademais, alguns críticos fazem o alerta de que muitos dos erros cometidos com a expansão de gastos podem não ser passíveis de reversão futura (PETERS, 2001, p. 271).

Apesar das críticas, Lewis (2007, p. 635-642) ressalta que o incrementalismo mantém grande parte da sua influência, como abordagem prática e teórica, na compreensão e na condução do processo orçamentário. Textos gerais sobre administração governamental, e específicos sobre orçamentação, continuam a referenciar o incrementalismo como perspectiva relevante na compreensão do processo de decisão política subjacente a alocação de recursos no setor público.

#### **1.1.4 A abordagem neoinstitucionalista e os problemas da alocação de recursos no setor público**

O termo ‘neoinstitucionalismo’ tem sido utilizado para caracterizar um amplo programa de pesquisa que abriga diferentes teorias voltadas para a análise e explicação de fenômenos muito distintos. O neoinstitucionalismo abrange desde as teorias dedicadas a examinar como o equilíbrio no processo de escolha coletiva é influenciado pela estrutura institucional subjacente a essas escolhas, até as abordagens inspiradas na sociologia clássica, que percebem a importância das normas que regem as relações econômicas e sociais no desempenho das

---

<sup>31</sup> De fato os próprios defensores do incrementalismo, Davis, Dempster & Wildavsky (1966), por exemplo, reconheceram a existência de alguns eventos que ameaçam a estabilidade do sistema de decisão incremental.

organizações e no processo de desenvolvimento das forças produtivas em um determinado país.

Para alguns analistas, o neoinstitucionalismo não deveria ser considerado como uma teoria ou como um conjunto de teorias, mas como um tipo de enquadramento teórico ou mesmo uma abordagem metodológica, que privilegia a análise do papel das instituições nas relações sociais, econômicas e políticas.<sup>32</sup>

Essa diversidade também acarreta o surgimento de diferentes propostas de definição do que seja uma instituição. Neste sentido, ao longo deste trabalho, definem-se instituições como as ‘as restrições humanamente concebidas para estruturar as relações políticas, econômicas e sociais’.<sup>33</sup>

De acordo com a abordagem neoinstitucionalista, o processo de alocação de recursos no setor público enfrenta uma série de problemas essenciais. A análise desses problemas auxilia a compreender melhor a importância das instituições no processo orçamentário.

O primeiro problema poderia ser chamado de o problema da formação e agregação das preferências no processo de tomada de decisão. Os neoinstitucionalistas reconhecem que o processo orçamentário deve ser considerado como um processo de decisão coletiva, envolvendo um grande número de atores marcados por preferências heterogêneas e por um baixo incentivo para revelá-las de forma sincera. Isso limita substancialmente a estratégia adotada pela Economia do Bem-Estar ao caracterizar o processo orçamentário como um conjunto de decisões tomadas por apenas um ator representativo, cujas preferências refletiriam o interesse público e otimizariam uma determinada função de bem-estar social a partir das restrições orçamentárias existentes. De forma semelhante, restringe a aplicabilidade da perspectiva adotada pela Teoria da Escolha Pública de que as decisões orçamentárias seriam fruto de um suposto mercado político, onde oferta e demanda por recursos públicos definiriam a alocação socialmente ótima de recursos.

---

<sup>32</sup> Veja-se, por exemplo, Diermeier & Krehbiel (2001).

<sup>33</sup> No sentido de que, ao estabelecerem restrições e incentivos ao comportamento dos indivíduos, as instituições afetam a propensão de adoção de certos cursos de ação, favorecendo o alcance de determinados resultados coletivos e dificultando a obtenção de outros. Genericamente, diz-se que as instituições estruturam a interação humana (NORTH, 1990).

Para os neoinstitucionalistas, o processo de alocação de recursos públicos é complexo e as preferências de políticos e eleitores não são formadas e agregadas num vácuo institucional. Muito pelo contrário, existem normas e regras bem definidas e que estabelecem limites e possibilidades para essa interação.

Um segundo problema importante, também reconhecido e explicitado pelos neoinstitucionalistas, está relacionado às informações necessárias para a tomada de decisão. O modelo neoclássico pressupõe que os atores envolvidos na alocação de recursos orçamentários possuem (ou podem adquirir) as informações necessárias para tomar as decisões e fazem um uso plenamente eficiente destas. No entanto, na prática, as decisões atinentes ao processo orçamentário demandam muitas informações, que são ao mesmo tempo complexas e difíceis de serem obtidas e integralmente analisadas de modo oportuno.

Ademais, o propósito primordial do processo orçamentário é estimar receitas e fixar despesas para períodos de tempo futuros. Muitas das informações necessárias para elaborar essas previsões são baseadas em cenários esperados<sup>34</sup> e, portanto, geram estimativas dependentes do comportamento incerto de outros processos complexos que, por seu turno, estão sujeitos ao impacto de inúmeros fatores (probabilísticos ou não). Na prática, as estimativas orçamentárias são sujeitas a risco e, não raro, também à incerteza. O fato de essas previsões orçamentárias serem feitas com base em informações tão complexas e incompletas produz consequências muito importantes para o processo como um todo.

Complexidade e incerteza na tomada de decisão levam ao uso recorrente de heurísticas, conforme assinalado pela perspectiva incrementalista. Essas heurísticas se manifestam como estratégias simplificadoras da seleção e da análise das informações a serem utilizadas na tomada de decisão. Inevitavelmente, a adoção de tais recursos implica a ocorrência de vieses sistemáticos. Pesquisadores associados ao campo da Finança Comportamental, tais como Daniel Kahneman e Amos Tversky (1979), identificaram e avaliaram os efeitos de vários desses vieses, como por exemplo: o viés da disponibilidade da informação<sup>35</sup>, o viés da

---

<sup>34</sup> Algumas vezes, o cenário esperado sequer pode ser sinceramente divulgado ou sinalizado, sob pena de influenciar negativamente a reação de atores políticos e econômicos. Por exemplo, expectativas sobre o comportamento de variáveis macroeconômicas cruciais à elaboração de propostas orçamentárias podem ser manipuladas (para mais ou para menos) a fim de se evitar desgastes políticos ou crises ou retardar ajustamentos da economia.

<sup>35</sup> Pessoas avaliam a frequência, a probabilidade ou as causas prováveis de um evento pelo grau com que exemplos ou ocorrências desse evento estiverem disponíveis na memória. Eventos recentes ou que provoquem

representatividade<sup>36</sup>, o viés da ancoragem dos resultados<sup>37</sup> e a assimetria entre ganhos e perdas, dentre outros.

De fato, as instituições podem contribuir para reduzir o efeito de vieses nas decisões orçamentárias. Por exemplo, vários estudos demonstram que as estimativas sobre receitas e despesas orçamentárias, elaboradas pelos órgãos centrais de orçamento, se tornam mais precisas na medida em que é institucionalizado um processo sistemático de debate e revisão dos pressupostos e das metodologias adotadas na elaboração dessas previsões, envolvendo o Congresso Nacional e os órgãos de pesquisa especializados (comunidade epistêmica). Na prática, tais arranjos institucionais podem contribuir para mitigar o efeito dos possíveis vieses na elaboração e implementação da proposta orçamentária.

A ignorância de certos atores em relação às propostas orçamentárias ou sobre seus possíveis efeitos no bem-estar das pessoas também pode afetar, de forma significativa, o rumo das decisões. Como já mencionado, as estimativas orçamentárias são bastante complexas, envolvendo um grande número de variáveis. Ademais, as informações sobre o orçamento são apresentadas de forma especializada, fazendo uso de linguagem hermética, de natureza técnica, muitas vezes de difícil compreensão para políticos e eleitores. Portanto, ao contrário do que pressupõem os modelos neoclássicos, especialmente o modelo do eleitor mediano, muitas vezes os atores que participam do processo orçamentário simplesmente não possuem conhecimento suficiente para se posicionar em relação às propostas que estão sendo discutidas. É na medida em que vão ocorrendo debates e deliberações sobre essas propostas que as informações vão se tornando conhecidas e analisadas, o que contribui, de forma importante, para a formação das suas preferências. Em face disso, instituições orçamentárias que fomentem a transparência, a participação decisória e a precedência de amplo debate induzem a revelação das informações e inibem o uso estratégico dos dados e a captura das políticas públicas. Isso acaba por fortalecer o processo de formação e manifestação das

---

emoções vívidas estarão mais disponíveis que eventos longínquos ou de natureza não emocional. Ela é falível, porque a disponibilidade de informações é afetada por fatores que não estão relacionados com a frequência do evento (CALMON, 2010).

<sup>36</sup> Ao fazer um julgamento sobre um indivíduo, as pessoas tendem a procurar peculiaridades que ele possa ter que correspondam a estereótipos formados anteriormente. O problema é que indivíduos tendem a confiar em tais estratégias mesmo quando as informações são insuficientes e quando existem melhores informações para um julgamento preciso (CALMON, 2010).

<sup>37</sup> Pessoas fazem avaliações partindo de um valor inicial, que ajustam até produzirem uma decisão inicial. O valor inicial, ou a “âncora”, pode ser sugerido a partir de antecedentes históricos, pela forma como o problema é apresentado, ou por informações aleatórias. Assim, valores iniciais diferentes podem produzir decisões diferentes para o mesmo problema (CALMON, 2010).

preferências, contribuindo para que os recursos orçamentários sejam alocados de forma mais eficiente.

Além dos problemas decorrentes da ausência da informação, os neoinstitucionalistas insistem sobre a importância de se considerar também a forma como essa informação está distribuída. A realidade das democracias contemporâneas evidencia a presença de diferentes jurisdições e um amplo sistema de divisão de trabalho ao longo do processo de elaboração e implementação da proposta orçamentária. Portanto, diante dessa estrutura organizacional especializada e complexa, é de se esperar que haja assimetria na distribuição das informações pertinentes para a tomada de decisão no processo orçamentário. Essa presença de assimetria na distribuição dos recursos informacionais, por seu turno, cria oportunidade para o uso estratégico da informação, acarretando o que se tornou conhecido como o problema da delegação ou problema do agente-principal.

Basicamente, o problema de agente-principal surge como decorrência de um sistema de delegação de poder e de autoridade no qual aquele que possui os direitos sobre os recursos (principal) incumbe outro (agente) a agir em seu nome. Na medida em que nem todas as ações do agente possam ser observadas de forma efetiva, cria-se a possibilidade de que ele atue de forma oportunista, buscando o próprio interesse, em detrimento dos objetivos do principal.

Relações do tipo agente-principal permeiam todo o processo orçamentário. Podemos destacar ao menos três classes dessas relações. A primeira delas (e talvez a mais importante) ocorre no âmbito das democracias representativas, nas quais o cidadão elege os representantes que irão decidir sobre a alocação dos recursos oriundos sobretudo do pagamento de impostos. A delegação de autoridade e poder, somada à assimetria informacional, cria um ensejo para que os agentes do poder público (políticos e burocracia) privilegiem a busca de seus próprios objetivos, seguidamente em prejuízo dos interesses dos cidadãos. Coibir esse comportamento oportunista exige, fundamentalmente, estabelecer instituições que viabilizem o controle político da ação dos representantes e limitem sua capacidade de fazer uso estratégico da assimetria informacional.

Pelo fato de que tais arranjos institucionais devem abranger todos os níveis de governo, incluindo simultaneamente as relações intra e intergovernamental, tem-se o que se poderia denominar de problema de 'coordenação transversal do governo'.

Subjacente à coordenação transversal, há de se considerar problemas específicos, como os que decorrem da dificuldade de coordenação horizontal. Tais problemas se manifestam na esfera das relações intragovernamentais e envolvem um mesmo nível de governo. Um exemplo disso é a assimetria informacional que surge pelo fato de os órgãos setoriais, que acompanham o dia a dia dos programas e ações orçamentárias, possuírem acesso privilegiado a determinados tipos de informação e outras fontes de conhecimentos (como a experiência própria) que frequentemente não estão disponíveis ao órgão central de orçamento e nem à Presidência da República. Consequentemente, os agentes que atuam nos órgãos setoriais podem fazer uso estratégico dessa informação para alcançar seus próprios objetivos, independentemente dos objetivos preconizados pelo órgão central de orçamento e pela Presidência (principais).<sup>38</sup> Num sistema político tal qual o brasileiro<sup>39</sup>, em que os órgãos setoriais são distribuídos entre os diferentes partidos aliados<sup>40</sup>, os problemas de assimetria informacional podem tornar-se especialmente importantes.

Problemas do tipo agente-principal afetam também o âmbito da coordenação vertical, a qual diz respeito às relações intergovernamentais, ou seja, ao relacionamento federativo entre União, estados e municípios. De forma semelhante ao visto no caso anterior, a assimetria informacional acontece porque grande parte dos programas governamentais é implementada de maneira descentralizada. Ou seja, o governo federal transfere recursos para que os governos (entes) subnacionais implementem localmente certas ações que lhe interessam ou incumbem. Ao descentralizar recursos e delegar a implementação dos programas e ações orçamentárias, o governo federal encontra-se na condição de principal, cabendo aos estados e municípios (agentes) tomar grande parte das decisões relativas ao emprego dos recursos. Novamente, surge a possibilidade de que os governos locais tirem vantagem da assimetria informacional e ajam em função dos seus proveitos próprios, muitas vezes contrariando os interesses do governo federal.

Três observações adicionais parecem importantes no tocante a esse relacionamento agente-principal. Primeiramente, o governo federal ora pode ser o agente e ora pode ser o principal

---

<sup>38</sup> Condição equivalente poderia afetar as relações entre órgão central de orçamento (agente) e a Presidência da República (principal).

<sup>39</sup> Seguidamente rotulado por 'presidencialismo de coalizão' ou 'presidencialismo de transação'.

<sup>40</sup> Partidos políticos que dão sustentação à posição (agenda) do governo, às vezes referidos como pertencentes à 'base governista'.

nas transações nas quais se envolve. Na relação transversal, por exemplo, que se desenvolve entre governo e cidadãos, o governo federal atua como agente, enquanto os cidadãos agem como o principal. Já nas relações verticais, o governo federal assume a condição de principal ao passo que estados e municípios atuam como agentes.

Uma segunda observação é que podem existir múltiplos principais e múltiplos agentes. Como aponta Terry Moe (1984, 1987), a hipótese de que o principal seja um ator unificado e que este atue sob um conjunto de preferências coerentes é profundamente questionável. Moe apresenta argumentos no sentido de que as relações entre principais e agentes seriam mais bem descritas como relações multilaterais. Assinala que políticos tendem a impor restrições uns aos outros, num esforço de fazer com que seus interesses estejam protegidos contra a intrusão hostil de políticos oponentes. Por fim, sugere que a separação de poderes e a competição política proporcionam um ambiente contencioso para os inúmeros principais, o que favoreceria o uso da assimetria informacional por parte dos agentes, dificultando assim seu controle.

Na medida em que nenhum dos oponentes políticos (principais) possa dominar completamente os agentes burocráticos<sup>41</sup>, Moe registra que ambos tenderão a preferir que o assunto permaneça sob o cuidado de pessoas experientes, neutras e profissionais. Isso porque, embora profissionais sejam difíceis de manipular, seus comportamentos são facilmente previsíveis, argumenta. Quando é dada a suficiente autonomia a um corpo profissional, preservando-o de pressões externas, pode-se esperar que o mesmo se comporte de forma adequada às normas que guiam a profissão. Essa previsibilidade asseguraria aos vários oponentes políticos que seus interesses mútuos por estabilidade, clareza e expertise estejam protegidos (MILLER, 2005, p. 211).

Em certa medida, esse argumento contraria a hipótese de relação bilateral típica dos modelos agente-principal e ressalta que o controle de agentes por meio de incentivos pode ser um recurso de escopo bastante limitado.

---

<sup>41</sup> Note-se que, no caso da orçamentação pública, são inúmeras as agências (órgãos específicos e unidades orçamentárias setoriais) envolvidas com a realização das despesas e geração de seus produtos e resultados. Há órgãos específicos que atuam na concepção, no planejamento, na orçamentação, na votação, na execução, no monitoramento, na retificação e no controle das ações e programas orçamentários. Há a participação especializada dos órgãos setoriais (ministérios), do judiciário, dos grupos de interesse, da imprensa e de organizações não governamentais e supragovernamentais interessadas no processo e nos resultados da alocação dos recursos públicos.

Um terceiro ponto que vale a pena ser mencionado diz respeito ao poder atribuído ao principal. A teoria convencional do principal-agente enfatiza que o problema das interações políticas recai sobre a dificuldade de induzir o agente a atuar na direção do interesse do principal. Contudo, autores que exploram a questão da credibilidade do compromisso têm mostrado que, em muitas ocasiões, o problema reside justamente na excessiva capacidade do principal em fazer valer seus interesses.

Dixit (1996, pp. 62-63) esclarece que o comportamento oportunista do principal pode surgir da liberdade de ação que este desfruta após a celebração de um acordo. Então, para ser crível, um compromisso não precisa apenas ser claro e observável a todos ex ante, mas também unilateralmente irreversível ex post.<sup>42</sup> Neste sentido, o custo mais notório da credibilidade de um compromisso seria o sacrifício da flexibilidade.

Na abordagem original do problema de principal-agente, supõe-se que apenas o agente produza risco moral, uma vez que a propensão do principal em seguir seus próprios interesses é vista como natural e legítima. No entanto, dentro de uma perspectiva de eficiência global das relações entre essas duas partes, é possível que o principal se torne autodestrutivo ao perseguir o próprio interesse. Neste sentido, a solução do problema não passaria apenas pela mera introdução de incentivos que alinhem a atuação do agente ao interesse do principal. Ao contrário, a credibilidade do compromisso do principal dependeria também da garantia de que o agente não se subordinará incondicionalmente às preferências do principal. Em outras palavras, em certas circunstâncias, a utilidade do agente consistiria na sua capacidade de permanecer fora do controle do principal, preferindo a própria aniquilação à ruptura de sua lógica de ação.

Neste sentido, os neoinstitucionalistas apontam que os arranjos institucionais existentes no processo orçamentário podem reduzir (e também agravar) os efeitos da assimetria informacional e seus desdobramentos na alocação de recursos. Por exemplo, um sistema coerente de seleção e socialização dos agentes pode fazer com que esses tenham preferências similares às das principais, reduzindo a chance de comportamento oportunista. Além disso, a presença de mecanismos de monitoramento e de avaliação robustos, bem como de

---

<sup>42</sup> Conforme destaca Dixit (1996, p. 62), na prática, isso não é uma variável binária, tipo sim ou não. A questão da credibilidade de um compromisso está sujeita a gradações.

uma estrutura adequada de controle interno e externo, podem estabelecer um sistema de incentivos que iniba o comportamento desviante. Finalmente, esforços de pactuação entre os atores envolvidos, fluxos de distribuição da informação adequados e exigências constantes de transparência e *accountability* são elementos igualmente importantes para que se possam mitigar os efeitos deletérios da assimetria informacional.

O terceiro e último problema relativo à abordagem neoinstitucionalista diz respeito à presença de dilemas sociais no processo de alocação de recursos orçamentários. Basicamente, este problema ocorre quando a interação entre os atores leva a comportamentos que, embora sejam racionais do ponto de vista individual, acabam gerando um equilíbrio que é coletivamente irracional. Essa situação costuma ser denominada de dilema social.

Descritos com auxílio da Teoria dos Jogos, os dilemas sociais podem ser representados como um jogo entre N jogadores que resulta em um equilíbrio deficiente ou idiossincrático, ou seja, em um Equilíbrio de Nash (melhor resposta individual dado o perfil de estratégias dos demais jogadores) que não é eficiente ou Pareto Ótimo.<sup>43</sup> Em outras palavras, o equilíbrio é ‘deficiente’ porque seria possível que todos se encontrassem em melhor condição se optassem por cooperar e saíssem dessa situação, mas não há incentivo individual para adotar tal comportamento.

Note-se que os dilemas sociais não ocorrem apenas em face de um grande número de jogadores, pois mesmo as interações com um pequeno número de jogadores podem resultar em equilíbrios desastrosos. Contudo, quando há muitos jogadores, tal como ocorre nos processos orçamentários, a impessoalidade e o anonimato dificultam a formação do capital social.<sup>44</sup> Ademais, o grande número de atores envolvidos nas decisões tende a fazer com que os custos gerados pelas punições imputadas aos infratores (aos que não cooperam) sejam mais difusos e diluídos e, portanto, menos efetivos.

Em que pese a existência de inúmeros gêneros de dilemas sociais, três deles lograram maior atenção: Dilema do Prisioneiro, Problema da Provisão de Bens Públicos e Tragédia dos Comuns (ou o Problema da Provisão dos Bens Comuns ou Comunitários).

---

<sup>43</sup> Pelo menos um jogador poderia melhorar sua situação sem afetar negativamente os demais.

<sup>44</sup> Representado, por exemplo, pelo compartilhamento de crenças e pela confiança mútua.

Em todos os casos, a tentativa de solucionar os problemas gerados pelos dilemas sociais implica buscar formas de compatibilizar a tensão entre a racionalidade individual e a racionalidade coletiva. Há uma vasta literatura voltada para esse tema, envolvendo pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Muitos desses estudos examinam os efeitos de um conjunto específico de incentivos que ora estabelecem sanções para o comportamento desviante e ora facilitam a comunicação, a cooperação ou a coordenação entre os atores. De maneira geral, esses estudos convergem quanto ao reconhecimento da relevância de se estabelecer estruturas de governança, ou seja, de definir regras para reger a interação entre os atores como forma de superar seus problemas de ação coletiva.

Esse trabalho está especialmente interessado em explorar a analogia entre o processo orçamentário e o Problema da Provisão de Bens Comuns. Na próxima seção examina-se essa analogia um pouco mais detidamente.

### **1.1.5 O processo orçamentário e a provisão de bens comuns**

A analogia entre o processo orçamentário e a provisão de bens comuns não é nova. Conforme registram Elgie & McMenamín (2008, p. 257), “[m]uito da pesquisa contemporânea sobre déficit repousa explícita ou implicitamente sobre premissas consistentes com a abordagem de *common pool resources*.”

De fato, já em 1959 Gordon Tullock (RAUDLA, 2010b, p. 125) assinalava que a lógica do problema de recursos comuns poderia ser aplicada a qualquer atividade governamental que beneficiasse um dado grupo de eleitores à custa de um fundo geral constituído por tributos pagos por todos os cidadãos. Assim, de forma análoga aos *commons* naturais,<sup>45</sup> boa parte da literatura orçamentária tem assumido que os *commons* fiscais estão sujeitos à tragédia da sobreutilização de recursos.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Tais como florestas, rios, pastos, jazidas minerais ou cardumes, por exemplo.

<sup>46</sup> Desde que Garrett Hardin (1968) escreveu seu provocador artigo *The Tragedy of the Commons*, a expressão ‘tragédia dos recursos comuns’ tornou-se a principal metáfora para representar os problemas de exploração predatória de recursos. Hardin procurou demonstrar que, em face de uma pastagem aberta a todos (sistema de recursos comuns), cada pastor (agente) buscará exercer seu interesse individual, levando seu rebanho a extrair o máximo alimento possível (unidade de recurso), sem se preocupar com os efeitos disso para a sustentabilidade da pastagem. Hardin explica que o comportamento racional dos agentes conduz a uma superexploração dos recursos, o que acarreta a falência do subsistema produtor (o mecanismo que faz com

O ponto fundamental desta analogia é assumir que a Tragédia dos Comuns se manifestaria no âmbito orçamentário na medida em que alguns dos atores envolvidos na orçamentação desfrutam completamente dos benefícios de suas decisões de gasto, enquanto internalizam apenas uma fração de seus custos, já que o financiamento corre a conta de um fundo geral. Por conseguinte, uma divergência entre os custos reais dos programas e os custos percebidos (ou arcados) pelos beneficiários induz os apropriadores de recursos comuns a demandarem níveis de despesas direcionadas (que beneficiem apenas uma parcela do eleitorado) acima do que seria socialmente desejável. Num contexto dinâmico, isso levaria ao aprofundamento de déficits públicos e ao descontrole das finanças públicas (VON HAGEN & HARDEN, 1996; VESLASCO, 1999).

Esta ‘tragédia’ a que se sujeitam os recursos orçamentários foi formalmente modelada por Weingast *et al.* (1981), que demonstraram as possíveis consequências da concentração geográfica de interesses numa arena legislativa onde os políticos sejam eleitos por meio de um sistema de voto distrital simples. Uma vez que os bens e serviços providos a cada distrito sejam financiados por fundos de ‘recursos comuns’, decisores e beneficiários de programas orçamentários (cujos benefícios são geograficamente concentrados) usufruirão integralmente de suas vantagens e arcarão apenas com uma fração dos custos necessários ao seu financiamento. A fim de assegurar maiores chances de reeleição, os políticos sentir-se-iam estimulados a propor despesas que beneficiassem especificamente seus distritos eleitorais, sem considerar o custo que recairá sobre os demais cidadãos (cidadãos de outras bases eleitorais, inclusive sobre as gerações futuras).

De fato, esta corrente sugere que o conflito distributivo entre distritos eleitorais financiados por uma base fiscal compartilhada cria incentivos para que os legisladores adotem estratégias voltadas à elevação de gastos até o ponto em que os benefícios se igualem aos custos

---

que as sementes das gramíneas brotem e se transformem em alimento para os animais) e a tragédia do sistema de recursos comuns como um todo. Isso sugere um conflito entre a racionalidade individual e o bem-estar coletivo, o qual levaria inevitavelmente a coletividade a uma espécie de armadilha social. Ostrom (1999, p. 493) constata que as conclusões de Hardin, de que os dilemas inerentes aos recursos comuns inexoravelmente conduzirão seus usuários a armarem a própria cilada, convenceram muitos analistas de políticas públicas e pesquisadores. Todavia, conforme será visto na seção seguinte, a tragédia antecipada por Hardin não decorre, em si, da propriedade comum dos recursos, mas da ausência de propriedade. Conforme ficou comprovado por Ostrom (1990), esse sutil reposicionamento do problema tem oportunizado novos entendimentos sobre os sistemas de recursos comuns, seus dilemas e suas possibilidades de gestão bem-sucedida.

políticos. Movidos pela racionalidade individual de expandir a distribuição de benefícios concentrados para suas bases eleitorais, os políticos frequentemente colocariam o tesouro público em situações de colapso orçamentário, o que se assemelharia à tragédia dos recursos comuns, esclarece Rezende (2008, p. 621).

Weingast *et al.* (1981) formularam uma hipótese conhecida por lei  $1/n$ , na qual apontam que, quanto maior for o número de apropriadores ( $n$ ), menor será a parcela de custos que internalizarão. Logo, quanto menor for a diferença entre os custos percebidos e os custos reais, maior tende a ser o problema de *common pool* da orçamentação. Como contrapartida, supõe-se que políticos buscarão ampliar o uso de mecanismos do tipo ‘trocas de voto’<sup>47</sup>, aumentando o apoio mútuo em torno de programas de interesse de suas bases eleitorais de forma concentrada.

A principal conclusão dessa teoria é que um aumento de ‘ $n$ ’ cadeiras no legislativo produz uma expansão proporcional dos gastos. Ao elevar a quantidade de representantes, cada político individualmente reduz a sua possibilidade de êxito de uma agenda de distribuição de benefícios particularmente concentrada, tendendo, então, a entrar em ação coletiva via *logrolling* (REZENDE, 2008, p. 622).

Embora o trabalho seminal de Weingast *et al.* (1981) focalizasse especificamente o sistema eleitoral majoritário do regime presidencial norte-americano, ele inspirou diversos outros estudos a aplicarem versões adaptadas dos modelos originais. Neste sentido, o significado do termo ‘apropriadores’ no contexto do *common* orçamentário variou conforme mudava a configuração política dos casos analisados. Enquanto alguns modelos adotavam atores individuais (congressistas, ministros setoriais), outros examinavam o comportamento dos atores coletivos (comitês, partidos políticos e governos subnacionais). Em grande medida, essa corrente de pesquisa parece confirmar a lei  $1/n$ , argumentando que a severidade do problema de recursos comuns tende a crescer na proporção do aumento do número de atores.<sup>48</sup>

Nessa direção, Von Hagen (2010, p. 465-466) aponta que o problema dos recursos comuns surge também no contexto das relações fiscais federativas. Transferências a partir do governo

---

<sup>47</sup> Logrolling.

<sup>48</sup> Uma revisão detalhada dos achados desta literatura pode ser conferida em Raudla (2010b).

central para níveis subnacionais<sup>49</sup> implicam que os residentes de uma dada região contemplada pelos recursos se beneficiarão dos tributos pagos pelos contribuintes de todas as demais regiões. O socorro financeiro de unidades federativas endividadas, com recursos do governo central, é uma forma específica de tais transferências. Careaga & Weingast (2000), por exemplo, mostram como transferências verticais tendem a distorcer as decisões locais na direção de um gasto excessivo, criando um viés em favor do consumo exagerado de bens e serviços públicos.

Em paralelo ao exame do impacto do tamanho da fragmentação política, outra vertente desta literatura procurou examinar as consequências da fragmentação procedimental na orçamentação. Ela assume que certos tipos de procedimentos orçamentários podem resolver o problema de recursos comuns da orçamentação de forma mais efetiva do que outros, influenciando de maneira positiva os resultados fiscais agregados, especialmente o déficit. Sugere, ainda, que regras orçamentárias apropriadamente concebidas podem levar os participantes do processo orçamentário a internalizarem os custos de suas decisões de gasto. Von Hagen & Harden (1995), Hallerberg & Von Hagen (1999), Von Hagen (2002) e Hallerberg *et al.* (2007, 2009), por exemplo, contrastaram processos orçamentários mais ou menos centralizados<sup>50</sup> e concluíram que a fragmentação está mormente associada ao gasto excessivo e ao déficit, enquanto processos mais centralizados favorecem a disciplina fiscal.

Ao final das contas, a abordagem do *common* orçamentário demonstra certa homogeneidade ao enfatizar o papel da fragmentação, seja essa política ou procedimental, na determinação de resultados orçamentários. Embora se deva reconhecer que tais esforços constituam passos importantes na compreensão do problema de recursos comuns, a interpretação que é dada a ‘resultados orçamentários’ (quase que puramente financeira, focada, sobretudo, no nível de gasto e no déficit) tende a negligenciar outros aspectos fundamentais do sistema orçamentário. Neste sentido, a aplicação da metáfora dos recursos comuns deveria considerar outras dimensões sujeitas à ‘tragédia’. Por exemplo, a sustentabilidade política, a sustentabilidade de quem depende das políticas públicas (social) e a própria sustentabilidade organizacional do Estado, elementos pertinentes a qualquer sistema orçamentário.

---

<sup>49</sup> Também chamadas de transferências verticais.

<sup>50</sup> Outros autores, como Alesina e Perotti (1996, 1999), formulam essa distinção por meio do que chamam de regras colegiadas e regras hierárquicas.

## 1.2 Considerações gerais sobre o processo de mudança institucional

A análise dos processos de mudança institucional possui longa tradição. Ela remonta aos clássicos trabalhos de Marx, Weber e Schumpeter, dentre muitos outros (CALMON, 2008). No entanto, ao longo das últimas décadas, o tema tem recebido especial atenção, principalmente quando associado ao estudo dos processos e mecanismos que influenciam as políticas públicas e a política econômica, mais especificamente.

Uma primeira geração de trabalhos sobre mudança institucional ganhou destaque a partir de meados do século passado. Instigada pelo crescente interesse na realização de estudos comparados, ela abordava o processo de mudança institucional a partir de uma estratégia fundamentada em estática comparativa. Dentro dessa perspectiva, arranjos institucionais existentes em diferentes países eram descritos de forma sistematizada e, posteriormente, contrastados em função de seus efeitos sobre o desempenho da política econômica e, em especial, acerca de seus desdobramentos na política fiscal. Em outras palavras, na abordagem da estática comparativa as variações institucionais eram consideradas como a variável exógena que explicava os resultados fiscais de um determinado país.

Ao longo dos anos 70 e 80, a emergência de episódios externos afetou a agenda de estudos dos processos de mudança institucional. A conjunção entre a crise econômica mundial, decorrente, sobretudo, do impacto causado pelos dois choques do petróleo, e a aceleração dos processos de globalização colocou em xeque a adequação dos arranjos institucionais existentes nas economias nacionais, especialmente nos países em desenvolvimento.

Como resposta a esse questionamento surgiu, então, um receituário de medidas que preconizavam a promoção da eficiência alocativa e do equilíbrio macroeconômico. Tais formulações eram tipicamente fundamentadas na perspectiva da economia neoclássica, especialmente na Teoria da Escolha Pública, e postulavam a liberalização da atividade econômica, a diminuição da intervenção do Estado, a privatização do patrimônio público e a redução dos déficits públicos. Esse receituário se manifestou de variadas maneiras e operou

sob diferentes rótulos, tais como ‘Consenso de Washington’<sup>51</sup>, ‘Reinventando o Governo’<sup>52</sup>, ‘*New Public Management*’<sup>53</sup>, ‘Reforma Gerencial do Estado’<sup>54</sup>, dentre outros.

A implementação desse conjunto de medidas provocou reações e resultados significativamente diferentes em relação aos inúmeros países que se propuseram a adotá-las, e o que suscitou uma série de questões sobre os determinantes dos processos de mudança institucional.

A resiliência de algumas instituições tradicionais deixou claro que as instituições não se transformam tão rapidamente. Muito pelo contrário, as evidências apontaram que elas tendem a resistir a pressões, subsistindo por longos períodos de tempo e restringindo as decisões dos

---

<sup>51</sup> O Consenso de Washington foi o nome que o economista John Williamson deu, em 1989, a uma lista de dez reformas que, em sua opinião, era compartilhada por quase todos os técnicos de instituições financeiras internacionais com sede em Washington; os organismos do governo dos Estados Unidos; o Conselho do Federal Reserve (Banco Central norte-americano) e os *think tanks*; o FMI e o Banco Mundial; e as personalidades políticas do Congresso e do governo federal norte-americano que intervinham nestas matérias. As dez reformas diziam respeito a: i) disciplina fiscal; ii) reorientação das prioridades de gasto público para áreas com altos retornos econômicos e potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como saneamento básico, educação primária e infraestrutura; iii) reforma tributária – para reduzir as taxas marginais e ampliar a base de tributação; iv) liberalização da taxa de juros; v) taxa de câmbio livre; vi) liberalização comercial; vii) liberalização das correntes de inversão estrangeira direta; viii) privatização; xi) desregulamentação – para abolir as barreiras, a entrada e a saída; e x) assegurar os direitos de propriedade (LAVALLE, 2010, p. 105).

<sup>52</sup> Expressão referenciada na obra de OSBORNE & GAEBLER (Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995) que ajudou a difundir e consolidar as prescrições da ideologia geral e as práticas do gerencialismo aplicado aos governos. Propugnava a introdução no setor público de mecanismos de incentivo e competição do mercado. De acordo Radin (2006), mais do que medidas concretas, o gerencialismo tornou-se uma ‘linguagem’ utilizada por consultores, administradores públicos, políticos e cidadãos.

<sup>53</sup> Originária dos países anglo-saxões, a NPM apregoava a incorporação dos princípios da gestão privada nas instituições públicas: ênfase nos resultados, contratualizações e autonomia gerencial. Para isso, propunha transformar as entidades e órgãos públicos em agências que se relacionassem com a administração central em termos contratuais (ou como quase-mercados) e terceirizar atividades como forma de estimular a competição e reduzir custos (CARVALHO, 2010, p. 370).

<sup>54</sup> No Brasil, o significado desta expressão está especialmente relacionado ao contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento concebido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) em 1995. Conforme esclarece Paula (2010, p. 475), na condição de ministro do Mare, “Luís Carlos Bresser-Pereira viajou para o Reino Unido a fim de estudar a nova administração pública britânica, que se baseia no gerencialismo, e formular uma proposta de adaptação deste modelo ao contexto nacional. O resultado disto foi a apresentação, em janeiro de 1995, do Plano Diretor da Reforma do Estado, viabilizado com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998. Os principais objetivos da administração pública gerencial seriam: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo o bom funcionamento dos mercados; assegurar a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público; e assegurar a democracia por meio da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Bresser-Pereira acreditava que, além de reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente, o que ocorreria por meio da utilização das ideias e das ferramentas de gestão utilizadas no setor privado: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, entre outros, criticamente adaptadas ao setor público.”

atores, principalmente no que toca à adoção de medidas que possam promover o ajuste macroeconômico ou a liberalização da economia. Em outras palavras, ficava patente que o processo de mudança institucional deveria considerar a ‘dependência de sua trajetória’ (*path dependent*).

A ideia de dependência da trajetória teve grande impacto no estudo dos processos de mudança institucional. Ela sugere que há determinados ‘legados’ de políticas públicas, oriundos de decisões pregressas acerca das relações entre a política e a economia, que influenciam, de maneira importante, as decisões sobre políticas públicas no presente. Isso implica que, embora as mudanças institucionais não sejam plenamente determinadas pelas decisões e eventos do passado, elas tendem a ser mais lentas e graduais, pois estariam condicionadas por consequências e desdobramentos oriundos de escolhas pretéritas.

O conceito de dependência da trajetória, no entanto, não se restringe ao mero reconhecimento de que a ‘história importa’. Subjacentes ao processo de dependência da trajetória operam mecanismos que produzem efeitos de feedback positivo e, conseqüentemente, retornos crescentes, caso os atores optem por manter um comportamento coerente com os legados de políticas públicas.

Pierson (2000), baseado nos trabalhos de Arthur (1994, p. 12), discute alguns desses mecanismos. Um primeiro ponto diz respeito ao fato de que a implantação de novos arranjos institucionais gera custos iniciais muito altos, o que levaria os atores a uma forte hesitação em alterá-los, uma vez que já se encontrem estabelecidos. Como políticas públicas são concebidas e implementadas a partir de um esforço de ação coletiva, há sempre incerteza sobre a disposição dos demais atores envolvidos em aderir aos novos arranjos institucionais.

Um segundo aspecto é que mudanças institucionais importantes, especialmente na área fiscal, demandam apoio político amplo, pois costumam depender de reformas legais e de outros obstáculos de natureza tipicamente processual. Essas exigências ampliam os custos de mudança, criando mais incerteza sobre sua viabilidade. Isso se torna especialmente relevante quando aplicado ao contexto de sistemas políticos que exigem supermaiorias para as alterações legislativas que tratam de questões com grande impacto redistributivo.

Outra consideração importante acerca do arranjo institucional corrente refere-se aos efeitos de aprendizagem. O conhecimento e a experiência obtidos na operação de grandes e complexos sistemas geram especialização, o que acarreta em ganhos de produtividade ao longo do tempo. Esses ganhos tendem a ser dissipados na medida em que novos sistemas exigem diferentes requisitos em termos de cognição e de habilidade para operá-los. Em face dos custos inerentes à obtenção de novas capacidades, há um incentivo para a manutenção do sistema atual.

Um quarto ponto, não menos relevante, está relacionado ao efeito decorrente da presença de ‘complementaridades institucionais e organizacionais’, o que North (1990) denomina de matriz de relações institucionais. Basicamente, isso significa que instituições que orientam processos importantes geram, ao seu redor, um amplo conjunto de leis, portarias e normas adicionais que as complementam. E, mais importante, surgem organizações e atores individuais que se especializam na interpretação, aplicação e operação dessa matriz institucional. Constitui-se, assim, uma vasta teia de relações pessoais e organizacionais que fazem uso de um mesmo aparato institucional, controlando as operações de uma área e exercendo poder, autoridade e influência sobre as decisões tomadas. Transformações súbitas nessa rede têm, portanto, implicações sociais e políticas importantes, podendo alterar, de forma significativa, o equilíbrio de poder existente. Há, nesse sentido, uma tendência natural de resistência a mudanças no sistema.

Por fim, um quinto aspecto a ser mencionado refere-se aos ganhos de coordenação e às externalidades em rede quando todos os atores em um determinado subsistema de políticas públicas atuam de forma condizente com uma mesma matriz de relações institucionais. Além disso, há um efeito significativo em termos de coordenação de expectativas, o qual Arthur (1994) chamou de expectativas adaptativas. A existência de expectativas adaptativas facilita a coordenação e a comunicação entre atores, promovendo a cooperação nas atividades que dependem de ação coletiva.

No caso do orçamento, a coordenação de expectativas é especialmente relevante, já que, como se observou anteriormente, o processo orçamentário envolve não apenas uma ampla rede de relações horizontais (intragovernamentais), mas também verticais (intergovernamentais), abrangendo diferentes organizações e distintos níveis de governo. Assim, pode-se esperar que a adoção de princípios e de procedimentos comuns às relações em rede promova ganhos de

coordenação e externalidades positivas. De outro lado, mudanças abruptas e profundas tendem a criar incerteza e dissipar esses ganhos.

Cabe notar que a noção de complementaridades e interconexões institucionais influenciou toda uma importante linha de pesquisa, conhecida como Variedades de Capitalismo (*Varieties of Capitalism* - VoC). Iniciada a partir dos trabalhos de Hall e Soskice (2001), tal abordagem propugnou a existência de duas grandes variedades de capitalismo nas economias desenvolvidas contemporâneas: o capitalismo liberal de mercado e o capitalismo de coordenação central. Mais recentemente, outros autores, especialmente Ross-Schneider (2012), argumentaram que países tal como o Brasil seriam parte de uma terceira matriz de relações institucionais, a qual se poderia denominar de ‘capitalismo hierárquico’.

Uma implicação óbvia das complementaridades e da interconexão é a influência que elas exercem sobre os padrões de mudança institucional, na medida em que favorecem a reprodução e a persistência das regras e normas, enfatizando a dependência da trajetória. Neste sentido, mudanças radicais ou não funcionais seriam difíceis de ocorrer, pois teriam o potencial de causar uma ruptura no equilíbrio existente. Por outro lado, as complementaridades institucionais criariam vantagens comparativas para determinados países.

Por exemplo, a economia dos EUA, um modelo típico de capitalismo liberal de mercado, teria um ambiente institucional que fomentaria a invenção e o empreendedorismo. Já a Alemanha, detentora de arranjos típicos do capitalismo de coordenação central, gozaria de vantagens comparativas que a favoreceriam no desenvolvimento de produtos que dependessem de relações estáveis e de longo prazo entre capital e trabalho, tornando mais propício o surgimento de mecanismos internos de adaptação aos choques macroeconômicos, tais como as negociações e os acordos de natureza corporativista.

Neste sentido, se poderia indagar: quão estáticas são as instituições? Permaneceriam elas inalteradas ao longo do tempo? Como explicar os casos em que as instituições passam por mudanças drásticas?

Na tentativa de elaborar explicações baseadas em um mecanismo causador de mudanças institucionais mais amplas, mesmo em um contexto de dependência da trajetória, surgiu a

noção de conjunturas críticas e de equilíbrios pontilhados (ou pontuados).<sup>55</sup> De fato, ambos os conceitos se complementam.

As conjunturas críticas decorreriam de choques exógenos ou crises, os quais causariam rupturas no equilíbrio institucional prevalecente, alterariam de maneira significativa a estrutura de incentivos para organizações e indivíduos, forçando a ocorrência de mudanças institucionais amplas e profundas.

A emergência periódica de conjunturas críticas originaria um processo de equilíbrio pontuado, no qual a trajetória institucional seria caracterizada por um longo período de equilíbrio, interrompido por pontuações resultantes do impacto de eventuais choques externos.

Adeptos desta perspectiva da mudança institucional sugerem que o equilíbrio na relação entre as forças da agência e da estrutura poderia ser explicado também em função da alternância de períodos de estabilidade e de crise. Durante os períodos de ‘normalidade ambiental’, os incentivos decorrentes da estrutura institucional reforçariam o equilíbrio corrente, fazendo com que os arranjos vigentes prevalecessem em detrimento de uma eventual disposição de determinados agentes de promover mudanças. Já durante as crises, a influência das forças estruturais seria reduzida e, portanto, proporcionaria mais espaço (brechas) para a ação dos agentes no empreendimento de mudanças dos arranjos existentes e, eventualmente, no estabelecimento de um novo equilíbrio institucional.

Em que pesem os avanços representados por tais perspectivas, as explicações sobre mudança institucional baseadas na combinação de mecanismos de dependência da trajetória e de equilíbrio pontuado apresentam algumas limitações.

Primeiramente, ainda que elas sejam relativamente satisfatórias para esclarecer os episódios de mudança radical, elas pouco contribuem para elucidar os processos de mudança incremental que estão subjacentes ao mecanismo de dependência da trajetória. Em segundo lugar, o mecanismo das conjunturas críticas reconhece a importância dos choques externos nos processos de mudança institucional, mas ignora a influência das inconsistências internas na matriz de relações institucionais como possível indutor de mudanças. Também não atenta

---

<sup>55</sup> *Punctuated equilibrium.*

para a possibilidade de conflitos entre atores que participam de um mesmo arranjo institucional. Em terceiro lugar, as análises baseadas na dependência da trajetória e no equilíbrio pontuado reconhecem a ocorrência eventual de mudanças, mas não explicam qual mudança irá ocorrer e nem tampouco examinam o processo de busca e implementação dessas mudanças. Por fim, este tipo de abordagem não considera de forma adequada o papel das ideias, dos valores e da ideologia no processo de mudanças. Uma vez que se atribui aos agentes apenas importância eventual e episódica nos processos de mudança, conseqüentemente suas ideias e valores seriam pertinentes tão somente em determinados momentos.

Neste sentido, as explicações advindas das abordagens de conjunturas críticas e equilíbrios pontuados são importantes, mas claramente incompletas, necessitando ser complementadas pela proposição de outros mecanismos e processos.

Refletindo algumas dessas críticas, North (2005) asseverou não ser possível compreender a mudança institucional sem incorporar os processos cognitivos que subjazem a ela, especialmente quanto aos efeitos da cultura e da ideologia. Para North, os processos de mudança institucional ocorrem em contexto de racionalidade limitada e são marcados por considerável incerteza e ambigüidade. Em face disso, os indivíduos utilizariam sua percepção de mundo para estruturar seu ambiente e reduzir a incerteza na interação com os demais indivíduos. Contudo, o modo como essas percepções são selecionadas e aplicadas à tomada de decisão dependeria, fundamentalmente, das instituições, ou seja, da combinação entre regras formais, normas informais e as características relativas à forma de implementá-las.

Citando Dosi, North (2005 p. 24) menciona que o processo de aprendizagem que leva à mudança seria formado basicamente por uma combinação de limitações e idiosincrasias cognitivas que são socialmente inseridas e dependentes do contexto, ou seja, da percepção do ambiente em que as pessoas se inserem. Os componentes desse modelo de mudança institucional seriam os seguintes: (a) fundamentos cognitivos sedimentados em processos de definição e enquadramento de categorias e nos modelos mentais dos indivíduos; (b) adoção de determinadas heurísticas que orientam e simplificam o processo decisório; (c) existência de modelos de interpretação da realidade e de regras de decisão que são estabelecidos socialmente e que variam conforme o contexto em que o indivíduo se insere; (d) endogeneidade das preferências dos tomadores de decisão; (e) presença de organizações que

possuem identidades, tradições e objetivos por si mesmo; e, (f) processos de aprendizagem, descoberta e adaptação que orientam a adoção ou a rejeição das mudanças que vão surgindo em resposta a um ambiente que está sempre em transformação, de maior ou menor porte.

Especificamente no âmbito das mudanças nos arranjos institucionais do processo orçamentário, os elementos analíticos inerentes às proposições de North (2005) remetem à importância das doutrinas fiscais prevalentes em cada momento como indutoras do processo de reconhecimento dos problemas enfrentados, da prioridade que se deve atribuir a eles e como um guia para a tomada de decisão. Ou seja, tanto o desenvolvimento de procedimentos operacionais para fazer frente aos problemas cotidianos quanto a elaboração do repertório das soluções entendidas como adequadas para responder aos choques de maior magnitude no sistema econômico seriam induzidos pelo pensamento que estrutura e articula as doutrinas fiscais.

Outros autores analisaram o fenômeno da mudança institucional a partir de mecanismos ainda mais complexos, que incorporam não apenas questões de natureza cognitiva, mas também aspectos organizacionais e políticos. Um exemplo disso é o conjunto de estudos sobre mudanças organizacionais que percebem o processo de mudança institucional a partir do que March (2004) convencionou chamar de ‘lógica da adequação’. Tal perspectiva enfatiza a inclinação dos atores na adoção de comportamentos que sejam adequados as suas identidades individuais e organizacionais. Essas identidades seriam socialmente estabelecidas e apreendidas, e fomentariam processos de mudança institucional induzidos, principalmente, por mimetismo ou isomorfismo.

Consoante à percepção de que a cultura, as ideias e os discursos são importantes, ao longo dos últimos anos emergiu uma corrente de pensamento dentro do neoinstitucionalismo que ficou conhecida como ‘neoinstitucionalismo discursivo’. Assim como North e March, pesquisadores associados a esta corrente apontam que na presença de incerteza e ambiguidade os tomadores de decisão não são capazes de identificar com clareza suas preferências e seus interesses. Consequentemente, apelariam para determinadas ‘ideias’ ou ‘doutrinas’ como recursos orientadores à interpretação e à ação no contexto em que se inserem. Schmidt (2002) sugere que, no âmbito das políticas públicas, os discursos contribuem para a comunicação e para a coordenação dos atores envolvidos, desempenhando duas funções fundamentais: (a) cognitiva – na medida em que elabora os argumentos sobre a necessidade e sobre a lógica de

uma determinada política pública ou de uma intervenção específica; e, (b) normativa – uma vez que persuade os indivíduos a agirem em conformidade com uma determinada ‘lógica da adequação’ – ou seja, porque justifica a adoção de determinados padrões de comportamento.

Obviamente, tanto os mecanismos cognitivos, quanto os discursivos e os inerentes à lógica da adequação podem ser estrategicamente manipulados, criando espaço para que as mudanças sejam induzidas por processos políticos, envolvendo a disputa por poder recursos e outros recursos. No caso de países em desenvolvimento, em especial o Brasil, foi notável a capacidade das organizações internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, como parte da doutrina conhecida como Consenso de Washington, de pressionarem os governos para a realização de mudanças em suas instituições fiscais e, destacadamente, suas práticas orçamentárias, em troca de empréstimos ou de aval à implementação da política econômica pretendida. Esse tipo de apoio ou garantia era considerado fundamental para induzir a realização dos investimentos estrangeiros no país.

Essa estratégia de indução externa do processo de mudança institucional pode ser considerada como um processo político que combina mecanismos de diversas naturezas (cognitiva, aprendizagem e lógica da adequação, por exemplo). Como processo político, no entanto, ele é fundamentalmente marcado pelo impacto que o poder de jure (de direito) e o poder de fato exercem sobre a distribuição de recursos existentes e, em última instância, sobre a performance da economia como um todo.

Acemoglu, Johnson e Robinson<sup>56</sup> exploraram esse mecanismo, embora não se tenham detido a formular detalhadamente o processo de mudança institucional. Seguindo uma tradição de estudos sobre mudança institucional, que remonta os trabalhos do marxismo clássico, mas que reflete também os avanços no estudo da economia política do desenvolvimento na década de 50 e 60, Acemoglu e seus colegas postulam a primazia do poder político (de jure e de fato) na determinação da performance econômica e na distribuição dos recursos no país. Segundo esses autores isso explicaria, em grande medida, a natureza da matriz de relações institucionais, a qual pode ser ‘inclusiva’ ou ‘extrativa’. Enquanto a matriz de relações institucionais de natureza inclusiva promoveria o empreendedorismo, a inovação, a democracia e as altas taxas de crescimento econômico no longo prazo, a matriz de natureza

---

<sup>56</sup> Veja-se, por exemplo, Acemoglu, Johnson & Robinson no consagrado artigo *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth* (2004).

extrativa fomentaria o comportamento oportunista, os sistemas políticos autoritários e as baixas taxas de crescimento econômico.

Na tentativa de especular sobre o surgimento do mecanismo de mudança institucional capaz de levar uma nação adotar a matriz de relações institucionais inclusiva, os autores apelam para explicações que são fortemente influenciadas pela noção evolucionista e de equilíbrio pontuado. O principal argumento defendido por Acemoglu e seus colegas para explicar este processo assenta-se em dois pontos fundamentais: (i) uma tendência de prevalência do processo de reprodução institucional, sustentado por mecanismos de dependência da trajetória; e, (ii) a possibilidade de que pequenas mudanças institucionais específicas (*institutional drifts*) tenham seus efeitos substancialmente amplificados diante de conjunturas críticas.

Embora o trabalho de Acemoglu e seus colegas seja bastante atraente do ponto de vista empírico, e também pela tentativa de confrontar algumas explicações tradicionais sobre a riqueza das nações, o modelo de mudança institucional propriamente dito é francamente insuficiente. Acemoglu e seus colegas demonstram consciência disso ao reconhecerem que o poder preditivo de uma teoria de mudança institucional fundamentalmente dependente de conjunturas críticas e de pequenos desvios institucionais seria bastante limitado.

Não obstante tais insuficiências, os desenvolvimentos de Acemoglu e seus colegas auxiliam a compreender que, ao contrário do que a análise baseada na VOC's induz a pensar quando postula a existência de duas grandes matrizes de relações institucionais, na prática, existe uma ampla diversidade de matrizes, as quais não raro evidenciam-se internamente inconsistentes.

De fato, a diversidade e a complexidade das matrizes institucionais de um determinado país possibilitam que muitas das mudanças ocorram simplesmente pelo rearranjo, pela releitura das instituições e pela reconfiguração de princípios previamente existentes. Dentro desta perspectiva, o processo de mudança institucional seria contínuo e bem mais dinâmico do que supunham os enquadramentos teóricos antecedentes. Em face da presença simultânea de diversas matrizes institucionais, os atores poderiam propor combinações e adaptações (variedades) mais sutis e com muito maior frequência do que supõem tais teorias. Igualmente importante, não haveria qualquer garantia de que o processo de mudança seria determinístico ou funcional, no sentido de que pudesse ser guiado por escolhas feitas por certos atores

agindo de forma quase autônoma ou em respostas a circunstâncias específicas. Por fim, esse processo não seria necessariamente dependente da trajetória, pois da combinação de duas ou mais instituições diferentes poderiam surgir orientações normativas com efeitos substancialmente distintos das pretensões originalmente pensadas.

Várias perguntas surgem a partir dessa noção de ‘bricolagem’ e reinterpretação institucional. Obviamente, é necessário saber como os empreendedores de mudanças institucionais decidem em relação aos diferentes caminhos de mudança e o que os estimula a adotar determinadas estratégias ao invés de outras. Ademais, é interessante investigar como fatores associados à cognição, à lógica da adequação, aos discursos, às ideias e pressões políticas afetariam o processo de mudança.

O reconhecimento de que o processo de mudanças institucionais é complexo, múltiplo e contínuo suscitou vários estudos importantes. Dentre eles, destacam-se os trabalhos de Streeck & Thelen (2005) e Mahoney & Thelen (2010).

Em consonância com a noção de complexidade e de diversidade institucional, Thelen e seus colegas chamam a atenção para a possibilidade de mudança institucional independentemente da alteração textual das regras. Dito de outro modo, mesmo que uma determinada norma não se modifique formalmente, mudanças em suas funções, ou seja, na maneira como ela é interpretada, aplicada ou combinada com as demais instituições, poderiam dar origem a um processo de mudança institucional.

De suma importância, este ponto se conecta e estende as análises anteriormente mencionadas. Seguindo alguns dos autores já referidos, que enfatizam a dimensão cognitiva, ideológica, discursiva e da lógica da adequação, Thelen e seus colegas assinalam que as instituições raramente são estabelecidas de forma clara e objetiva. A presença de brechas normativas e a incompletude recorrente das informações produzem ambiguidades, propiciando variadas interpretações sobre o significado, o objetivo e a forma apropriada de aplicar as regras estabelecidas.

A perspectiva de que mudanças na função de uma instituição podem ocorrer mediante diferentes formas, inclusive por meio de reinterpretação ou de recombinação dessa instituição com outras correlacionadas, implica em reconhecer a existência de uma gama de mecanismos

de mudança muito maior do que presumem as perspectivas que enfatizam dependência da trajetória e conjunturas críticas. Mais ainda, importa em considerar que as mudanças podem se processar não apenas de maneira drástica e abrupta, mas também de forma lenta e gradual, gerando efeitos acumulados de altíssimo impacto.

Vale destacar, contudo, que a classe de mudança institucional decorrente da alteração na função das regras não implica em limitar sua explicação ao argumento funcionalista. A mudança de função pode resultar ‘disfuncional’<sup>57</sup>, inclusive por meio de normas híbridas, resultantes de processos conflituosos ou simplesmente aleatórios<sup>58</sup>, não direcionada a qualquer propósito ‘técnico’ específico.

Mas se a trajetória institucional não é necessariamente produto de ‘evolução darwiniana’ e nem apenas resultante de mudanças exógenas radicais, então as propriedades básicas das instituições precisam ser definidas em função de algum elemento interno, o qual se possa atribuir a condição de ‘germe’ da mudança.

Qualquer regime de regras (sejam estas veiculadas por instituições formais ou informais) que crie padrões de comportamento terá implicações desiguais quanto à alocação de recursos. Nitidamente, muitas instituições são criadas especificamente com este objetivo (Mohoney & Thelen, 2010, p. 8). A orçamentação, por exemplo, como processo que define os perfis de receita e despesa governamental é vista por muitos como o lócus onde é decidido quem paga ou ganha o quê, quando e quanto, em termos de recursos públicos (WILDAVSKY, 1964).

Na medida em que as instituições se tornam instrumentos de distribuição de poder, o conflito que decorre disso se constitui em causa potencialmente geradora de mudanças. Por levantarem, inevitavelmente, considerações sobre recursos e por, invariavelmente, provocarem consequências distributivas, instituições são entendidas como elementos repletos de tensão (MOHONEY & THELEN, 2010, pp. 8-9).

---

<sup>57</sup> No sentido de que as mudanças não necessariamente melhoram a capacidade das instituições de resolver problemas.

<sup>58</sup> Não raro, dirigentes políticos (especialmente aqueles com horizonte temporal limitado) procuram deixar sua ‘marca’ na organização/processo que dirigem e entendem que a inovação institucional é o caminho mais adequado para isso. Neste caso, consultam seus assessores sobre um eventual menu de possibilidades. Quando as alternativas são pouco estruturadas, combinações aleatórias originadas pela ‘costura’ de diversas propostas podem surgir, originando a versão final fracamente acoplada e de baixa coerência interna.

Ao impor ganhos e perdas aos distintos atores, a continuidade das instituições (de suas funções) depende não apenas de relativa estabilidade ambiental, mas também de uma periódica renegociação acerca de como os resultados gerados a partir delas serão repartidos. Neste sentido, a permanência de um regime de regras não é uma questão simplesmente de autorreforço ou mesmo de retornos crescentes de poder. Antes disso, a manutenção dessas regras depende da ativa formação e da adequada manutenção das diferentes coalizões de atores que proveem a sustentação do regime institucional no transcorrer do tempo.

Por outro lado, ainda que as instituições repousem na base de compromissos políticos nutridos pela contínua mobilização de recursos em seu favor, elas sempre estarão vulneráveis a mudanças. Se instituições distribuem poder e outros recursos escassos, então, obviamente, haverá tanto aqueles que prefiram defendê-las arduamente quanto existirá outros com a firme disposição de contestá-las.

Nesta direção, uma importante fonte de mudança advém de alterações no equilíbrio de poder (THELEN, 1999). Isso pode ocorrer de forma mais direta como, por exemplo, através de variações nas condições ambientais que reconfiguram as relações entre as coalizões políticas. Mas também pode acontecer de maneira menos óbvia, como no caso de efeitos combinados entre instituições.

Alocações decorrentes de um conjunto de regras (de um setor da matriz institucional) podem afetar os resultados do conflito por recursos em outro bloco de regras (de outro setor). Na medida em que os atores estão envolvidos com uma multiplicidade de instituições (várias matrizes institucionais ou vários setores de uma mesma matriz), a interação entre eles pode levar a mudanças imprevistas na forma de distribuir os recursos. Atores em desvantagem em uma instituição podem usar de seu status superior em outra instituição para mudar isso e reduzir suas perdas.

Não apenas transformações nas condições ambientais e interações institucionais complexas, mas também os desacertos entre elites e a mobilização organizada de grupos em posição desvantajosa têm sido apontados como possíveis origens de alteração no balanço do poder e, por conseguinte, como causas do rompimento da estabilidade institucional (MOHONEY & THELEN, 2010, pp. 9-10).

Para além dos desajustes no equilíbrio de poder, Mohoney & Thelen (2010, pp. 10-14) destacam formas de mudança possivelmente mais sutis, relacionadas à obediência às regras (*compliance*). Não apenas no que toca à franca transgressão que emana da natureza política das instituições, mas, sobretudo, no que se refere ao seu cumprimento seletivo, sua interpretação criativa e sua aplicação heterodoxa.

Mesmo no caso das instituições formalizadas, a capacidade de regular as transações econômicas e políticas é tão somente parcial. Os ‘contratos’ subjacentes são sempre incompletos e imprecisos, ainda que a severidade disso possa variar em cada caso. Há ambiguidades e brechas que fomentam debates, suscitam questionamentos e abrem espaço às reinterpretações e à aplicação inusitada. Embates em torno do significado dos termos, do objetivo do legislador, do ‘espírito’ original da lei, da sua contextualização no tempo e no espaço estão inextricavelmente inter-relacionados com a alocação de recursos que a instituição acarreta.

Portanto, ainda quando se trate de executar regras altamente formais, os agentes encontrarão ‘espaços políticos’ de interpretação, abrindo consideráveis lacunas para a ocorrência de conflitos em torno do significado, da aplicação e das formas específicas de alocação dos recursos; lacunas que, por sua vez, propiciam a emergência de novos modelos institucionais (REZENDE, 2012, p. 120).

Assim, a presença de ambiguidade e de brechas institucionais é algo relativamente permanente. Ela não se resolve, necessariamente, com o passar do tempo (por aprendizagem coletiva ou por consolidação de jurisprudências, por exemplo), pois os atores com diferentes interesses vão continuar contestando e transformando os aspectos institucionais que lhes são desvantajosos, explorando as lacunas e as ambiguidades disponíveis. Afinal, mudanças na maneira de interpretar e aplicar as regras também podem produzir profundas consequências na forma como os recursos são alocados e seus resultados partilhados.

Neste sentido, é interessante notar que embora o trabalho de Thelen e seus colaboradores seja, ao menos em um primeiro momento, uma tentativa de estender a abordagem das VOC’s, na prática ela representa uma ruptura com essa vertente. Não obstante admitam que as complementaridades institucionais sejam importantes, esses autores não assumem uma hipótese de convergência institucional formadora de paradigmas consistentes e internamente

coerentes. Antes pelo contrário, o reconhecimento da diversidade e da dinâmica institucional sugere a coexistência de inúmeras matrizes institucionais, seja em relação aos diferentes modelos de organização política e econômica que os países adotam ou aos múltiplos arranjos que vigoram e se transformam dentro de uma mesma nação.

No contexto de complexidade e diversidade institucional e diante da possibilidade de constantes mudanças, a análise proposta por Thelen e seus colegas converge com certos aspectos da análise de Acemoglu, Johnson & Robinson (2005), pois ambos reconhecem que a heterogeneidade institucional e o uso das instituições como recurso de poder podem explicar, em grande medida, a trajetória institucional de um país. Mais ainda, eles não descartam a hipótese de que a heterogeneidade, a ambiguidade e a flexibilidade institucional possam ser benéficas ao desenvolvimento de determinados países.

Outra questão que vem sendo suscitada refere-se à forma de interação entre os atores e o processo de mudança institucional. Mais especificamente, como um conjunto de instituições lida com os dilemas sociais, ou seja, com os problemas de coordenação, comunicação e cooperação que afligem os atores que constituem uma determinada rede. Na presença de redes muito amplas, fracamente acopladas e com muitos pontos de veto, os processos de mudança institucional tendem a seguir uma trajetória distinta daquela que seria percorrida em contextos que contam com maior sinergia e consenso interno. Nestes casos, a manutenção de espaços de ambiguidade e a presença de flexibilidades que possibilitem a adoção de determinados mecanismos sutis de mudança poderia ser desejável.

Conforme se procurou registrar nesta seção, em grande medida a análise do processo de mudança institucional permanece como um tema ainda em aberto. Poderia-se apontar que ao menos quatro gerações de trabalhos já surgiram no intuito de alcançar progressos na compreensão deste tema: (i) trabalhos pautados na estática comparativa, (ii) trabalhos que enfatizam a dependência da trajetória, a influência de conjunturas críticas e os processos de equilíbrio pontuado; (iii) trabalhos que destacam as variedades de capitalismo pautadas nos efeitos das complementaridades institucionais; (iv) trabalhos que privilegiam a diversidade, a complexidade e a flexibilidade das instituições. Todavia, em que pesem os avanços realizados ao longo dos últimos anos, tanto no domínio conceitual quanto no campo empírico, há uma série de questões importantes que ainda não foram adequadamente respondidas.

Talvez a grande diferença entre as gerações antecedentes de estudos sobre mudança institucional e a geração atual seja o fato de que aquelas privilegiavam uma perspectiva mais funcional do processo de mudança institucional, atribuindo grande ênfase ao seu propósito técnico ou a sua inserção em um padrão histórico de mudanças. A geração de trabalhos mais recente rompe com essa tradição ao atribuir uma maior diversidade, complexidade e flexibilidade aos arranjos institucionais. Esses desenvolvimentos reconhecem que o processo de mudança é, antes de tudo, um processo político, envolvendo os dilemas sociais subjacentes aos arranjos institucionais e as disputas, negociações e barganhas relacionadas à interpretação e aplicação das regras.

Neste sentido, uma das principais contribuições de Thelen e seus colegas foi propor uma taxonomia para os diversos tipos de mudança, alguns deles, inclusive, considerando a interação simultânea entre duas ou mais instituições correntes. No último capítulo, no qual se contrastam os resultados encontrados com as diversas postulações teóricas sobre mudança institucional, apresenta-se uma descrição detalhada desta taxonomia, bem como exemplos de sua capacidade explanatória.

## 2 ESTRATÉGIA ANALÍTICA E METODOLÓGICA

### 2.1 Considerações gerais

Esta tese está fundamentada nos mesmos pressupostos básicos que orientam o chamado programa de pesquisa (ou quadro analítico) neoinstitucionalista, os quais podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

a) A definição operacional de instituições segue a proposição de Douglass North (1991), que as entende como o conjunto de regras formais e informais, bem como o modo de interpretá-las e aplicá-las. Nesta concepção, as regras são estabelecidas com o fito de mitigar os efeitos da incerteza nas relações humanas;

b) Esse conjunto de regras formais e informais, assim como a interpretação e a ênfase dada a cada uma delas, apresenta certa articulação, mais ou menos harmônica, formando arranjos institucionais específicos, aqui também chamados de regimes de governança;

c) Os regimes de governança estão sujeitos a determinadas dinâmicas, podendo passar por transformações ao longo do tempo;

d) Por fim, as instituições são vistas como fatores críticos à obtenção dos resultados coletivos, pois elas afetam, de maneira substancial, a performance alocativa do Estado e, conseqüentemente, a sua capacidade de responder às demandas da sociedade. Neste sentido, não seria possível examinar adequadamente a evolução dos limites e possibilidades da capacidade do Estado sem analisar a dinâmica do regime de governança orçamentária.

Com base nessas quatro premissas, esta tese propõe uma estratégia analítica específica para estudar a evolução do regime de governança orçamentária no Brasil desde a sanção da Lei n<sup>o</sup> 4.320, de 17 de março de 1964. A especificidade da estratégia se legitima em virtude do ineditismo do estudo proposto. Conforme já mencionado, após um amplo levantamento da bibliografia sobre orçamento público, brasileira e estrangeira, não se identificou qualquer trabalho que propusesse uma estratégia analítica voltada especificamente para a análise de mudanças nos regimes de governança orçamentária.

Neste sentido, cabe esclarecer que a estratégia analítica adotada privilegiou, quase que exclusivamente, o exame da evolução das instituições orçamentárias, relegando a um segundo plano a discussão sobre a evolução dos gastos públicos, suas fontes, sua composição ou seu impacto, tal como costumam fazer os estudos tradicionais da área fiscal, especialmente mediante a utilização de técnicas estatísticas e econométricas.

A opção por uma estratégia analítica alternativa pode ser justificada com o auxílio de duas considerações. Primeiramente, o foco da tese recai sobre a trajetória dos regimes de governança orçamentária e não sobre a evolução do gasto público propriamente dito. Trata-se, portanto, de um estudo sobre tema específico, pouco explorado pela comunidade científica até o momento. Uma segunda consideração é a de que os estudos sobre a evolução do gasto público, bem como a avaliação longitudinal de seus impactos, enfrentam obstáculos importantes que, na prática, desencorajam ou inviabilizam sua realização. As constantes mudanças nas classificações orçamentárias (seja da estrutura organizacional do governo ou mesmo das funções de gasto) e os problemas de confiabilidade dos registros são barreiras difíceis de se superar satisfatoriamente. Neste sentido, um estudo comparado guiado apenas pela evolução dos gastos públicos não atende as intenções desta pesquisa.

Por outro lado, a questão das mudanças na governança vem ganhando um reconhecimento crescente por parte da comunidade de especialistas em políticas públicas e em finanças governamentais, que convergem ao atribuir às instituições um papel crucial no desempenho dos programas orçamentários e na capacidade do Estado de apresentar soluções plausíveis para os problemas coletivos que afligem as sociedades contemporâneas. Conforme mencionado anteriormente, alguns dos principais desafios enfrentados atualmente pelas democracias dizem respeito exatamente à qualidade de seus regimes de governança fiscal. É fundamental para esses países dispor de regimes orçamentários que garantam certa flexibilidade (adaptabilidade) para programar e alocar os recursos públicos em função de suas necessidades correntes.

Há outro aspecto da estratégia analítica que merece ser destacado. A vigência continuada da Lei nº 4.320/64, até os dias de hoje, permite considerá-la como uma espécie de 'linha de base' ou de 'condição de controle', facilitando a comparação e a análise das mudanças que deram origem às diferentes configurações de governança ao longo do tempo. O fato de que a 4320 permaneceu formalmente quase que sem alterações e de que se trata de um instrumento legal

que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” admite a hipótese teórica de o regime orçamentário ter permanecido fundamentalmente inalterado ao longo do tempo.

Mas será que o fato de a Lei nº 4.320/64 conservar sua vigência por praticamente cinco décadas significa que o regime de governança orçamentária permanece inalterado há quase cinquenta anos? Em caso negativo, como a longa subsistência da 4.320/64 poderia ser explicada? Se a governança orçamentária sofreu alterações importantes, ao ponto de novos regimes emergirem, que mudanças seriam essas? Como poderiam ser caracterizados esses novos regimes e de que maneira se diferenciariam entre si? Como as mudanças que os distinguem podem ter se processado? Por que teriam ocorrido dessa forma? Será que elas se assemelham aos processos previstos nos modelos mais utilizados no estudo da dinâmica institucional?

Naturalmente, a perspectiva da 4320 como uma condição de controle é imperfeita e deve ser entendida com alguma parcimônia. O estudo do processo de mudança institucional no regime de governança orçamentária corresponde a um delineamento de sujeito único e, tal como ocorre, costumeiramente, com os demais estudos na área de políticas públicas, as condições experimentais não são ideais. Há limitações consideráveis em termos das possibilidades de observação e manejo das variáveis necessárias ao estabelecimento das relações causais. De fato, referenciar a evolução dos regimes orçamentários pela base de comparação oferecida pela Lei 4320 permite que se tenha um desenho próximo ao ‘quase-experimental com delineamento único’, mas isso não equivale às condições de um ‘experimento natural’ tradicional, sob as quais se poderiam isolar e examinar os efeitos de diversas variáveis independentes no intuito de estabelecer relações de causalidade com notável precisão.

Na verdade, o estudo ora realizado tem outro objetivo. Considerando que a pergunta da tese se orienta muito mais pela caracterização dos regimes de governança e pela constatação da direção e da magnitude das mudanças, do que pela especificação acurada das variáveis independentes que provocam as mudanças, o emprego da 4320 como uma linha de base é de grande utilidade. Não que a identificação precisa do efeito das variáveis independentes sobre a variável dependente (mudança nos regimes de governança) não seja uma questão importante. Por certo ela é. Acontece que o trabalho exigido para alcançar esse objetivo vai

muito além do que se poderia realizar em uma única tese de doutorado. Seria necessário um levantamento bem mais abrangente da legislação e da documentação especializada, além de uma gama mais ampla de entrevistas com atores-chave. Trata-se, portanto, de uma linha de pesquisa que combina a sociologia fiscal no Brasil e a dinâmica dos regimes de governança orçamentária, a qual pode e deve ser conduzida coletivamente. Mas isso certamente requererá inúmeras pesquisas ao longo de vários anos.

Como forma de oferecer contribuições para este debate, a presente pesquisa adota como estratégia explicativa o contraste entre as evidências encontradas no estudo de caso e os processos e mecanismos preconizados por algumas das mais influentes postulações teóricas sobre o processo de mudança institucional.

Na medida em que as teorias sobre mudança institucional sejam suficientemente desenvolvidas para gerar (ou permitam inferir) hipóteses sobre o comportamento dos processos e seus mecanismos causais subjacentes, torna-se possível avaliar a aderência de tais previsões ao caso estudado. Neste sentido, se analisa em que medida o processo e os resultados observados no caso examinado são condizentes com cada proposição. Tal estratégia permite contrastar hipóteses alternativas, apontando as postulações candidatas à eliminação (por serem pouco plausíveis), as que são complementares e também aquelas que se apresentam como as de maior poder explanatório no contexto da pesquisa (GEORGE & BENNETT, 2005, pp. 213-219).

Em suma, em face das condições acima descritas, a estratégia analítica utilizada estabelece uma analogia com o delineamento experimental de caso único, adotando procedimentos similares, mas reconhecendo a ausência de condições experimentais ideais e, portanto, a presença de algumas limitações na abrangência e validade das conclusões propostas. Assim, esta tese se propõe como um passo inicial na direção de um programa de pesquisa voltado a análise da mudança institucional nos regimes da governança orçamentária brasileira. Logo, ela pode constituir-se em elemento válido para a agenda maior da área de sociologia fiscal no Brasil.

Tendo esses aspectos em mente, a estratégia analítica adotada para estudar e caracterizar os complexos padrões de mudança no regime da governança orçamentária federal brasileira pode ser descrita com base nos seguintes passos.

a) Passo 1 – Identificar os principais marcos político-institucionais que influenciaram a dinâmica da governança orçamentária a partir de 1964. Quatro marcos foram reconhecidos. Na prática, eles representam quatro momentos cruciais no processo de mudança na estrutura da governança orçamentária;

b) Passo 2 – Estabelecer uma base de comparação comum aos diferentes marcos/regimes. Para tanto, adotam-se doze critérios fundamentais que permitem descrever e avaliar as principais instituições que referenciam os diferentes regimes de governança orçamentária. A lista de critérios é uma adaptação do consagrado trabalho elaborado por Elinor Ostrom e seus colegas sobre boa governança de recursos comuns. Tais desenvolvimentos se estabeleceram mediante centenas de estudos de caso, realizados em diversas partes do mundo, que procuravam caracterizar as instituições capazes de assegurar a boa governança dos recursos comuns (*commons*).<sup>59</sup> A referida lista será descrita nas seções abaixo deste mesmo capítulo. É importante ressaltar que o uso dessa lista implica estabelecer uma analogia entre regime de governança orçamentária e regime de governança dos bens comuns. Ou seja, se estabelece o pressuposto de que os recursos orçamentários possuem propriedades equivalentes aos recursos comuns e de que o processo orçamentário é o processo fundamental que orienta a alocação (provisão e apropriação) desses recursos;

c) Passo 3 – Classificar os quatro regimes de governança orçamentária de acordo com o rol de doze princípios (critérios de comparação), evidenciando a configuração característica de cada um deles;

d) Passo 4 – Examinar a configuração de princípios que tipifica cada um dos regimes de governança orçamentária (análise vertical), bem como analisar as mudanças ocorridas em relação a cada um dos critérios (princípios) ao longo do período estudado (análise horizontal), procurando descrever e refletir sobre os processos subjacentes às mudanças percebidas;

e) Passo 5 – Contrastar as principais características das mudanças institucionais observadas na estrutura da governança orçamentária com os padrões postulados por oito proposições teóricas recorrentes (consagrados na literatura sobre o tema).

---

<sup>59</sup> Da mesma forma em que procuravam registrar as condições institucionais correlacionadas à gestão trágica dos recursos (como a superexploração, a congestão e a indisponibilidade dos recursos).

## **2.2 Mudanças institucionais e emergência de novos regimes de governança orçamentária**

Mudanças em regimes de governança orçamentária são definidas como alterações em seus princípios, as quais modificam tanto a concepção de sistema orçamentário quanto os padrões das transações que subjazem a este.

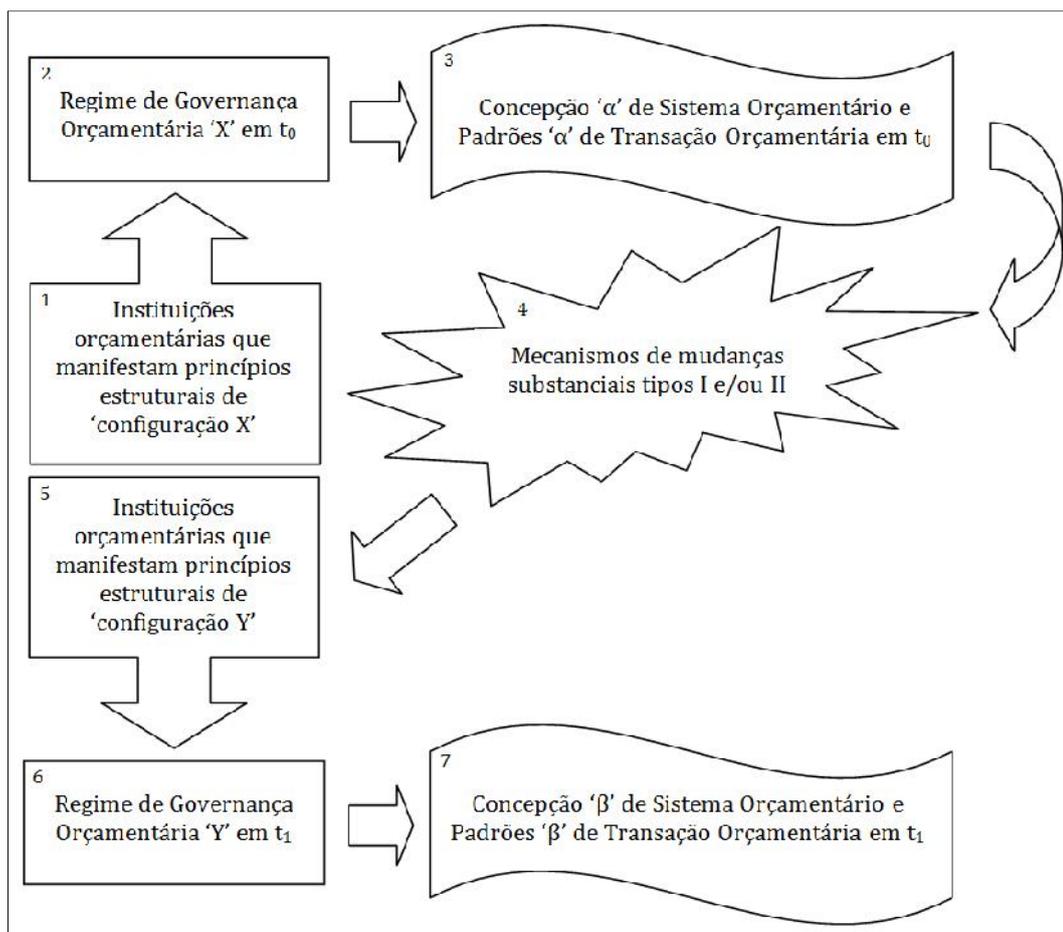
Considera-se que um novo regime de governança orçamentária emerge sempre que o regime prévio altera-se de forma significativa. Admite-se que alterações significativas podem ocorrer por dois modos: (I, por profundidade) quando uma parte dos princípios do regime prévio sofre mudanças drásticas; e/ou (II, por abrangência) quando ocorrem mudanças que, embora menos drásticas, alcançam a maior parte dos princípios que norteiam o regime. Assim, se reconhecem dois tipos de movimento de mudanças que podem operar conjunta ou separadamente: mudanças drásticas em alguns princípios (profundidade) e/ou mudanças mais sutis em muitos destes (abrangência). Esse foi o parâmetro adotado no reconhecimento dos quatro regimes já mencionados.

### **2.2.1 Delineando movimentos de mudanças em regimes de governança orçamentária**

Considere-se que, num período inicial ( $t_0$ ), um dado regime de governança orçamentária reflita certa configuração 'X' de princípios, produzindo tanto uma concepção específica ' ' de sistema orçamentário quanto um conjunto particular ' ' de padrões de transação orçamentária. Admita-se que, em algum momento do futuro (entre  $t_0$  e  $t_1$ ), mecanismos de mudança provoquem circunstâncias (I e/ou II) que alteram significativamente o modo/intensidade com que os princípios de governança vinham sendo veiculados e manifestados.

Então, essas mudanças (as quais se encontram refletidas em instituições orçamentárias relevantes) passam a produzir uma diferente configuração de governança 'Y', gerando novas concepções ' ' de sistema orçamentário e novos padrões ' ' de transações orçamentárias, dando origem, assim, a um novo regime de governança orçamentária.

A ilustração a seguir sintetiza estas proposições.



**Ilustração 2.1: Ilustração de uma possível transição entre dois regimes de governança**

Dado a possibilidade teórica de que a estrutura de governança sofra modificações contínuas, é possível considerar que com o avançar do tempo os mecanismos de mudança voltem a atuar (ou que permanecem atuando), gerando novos regimes de governança (z, a, b, c e etc) e seus correspondentes padrões de transações e de concepções de sistema orçamentário ( , , e etc).

### **2.3 Mudança institucional nos regimes de governança orçamentária como um estudo de caso**

Obviamente, opções metodológicas em qualquer estudo requerem considerar as características do fenômeno que se deseja compreender. Destarte, a complexidade causal inerente às relações políticas e organizacionais que subjazem ao processo orçamentário federal brasileiro é algo

que precisa ser levado em conta.<sup>60</sup> Conforme assinalam Bennet & Elman, 2006, (p. 250-251), os métodos qualitativos, particularmente os estudos de caso, são abordagens muito úteis para enfrentar os problemas de causalidade complexa.

De fato, estudos de caso vêm sendo reavaliados como forma de pensar e produzir o conhecimento nas ciências sociais. Autores como Van Evera (1997), George & Bennett (2005), Gerring (2007), Yin (2010) e Rezende (2011) propõem uma redefinição das fronteiras de possibilidades dos estudos de caso como estratégia de pesquisa. Seja por meio da integração de métodos quantitativos e qualitativos, por uma preocupação mais firme com o rigor do desenho, pelo compromisso com a produção de explicações causais ou por intermédio do desenvolvimento de conexões mais robustas entre as evidências, os modelos explicativos e as conclusões propostas, a verdade é que os estudos de caso são hoje vistos como uma excelente alternativa de abordagem.

No âmbito da presente pesquisa, o estudo de caso é útil porque favorece a conciliação entre uma visão mais larga da história fiscal brasileira (processo) e uma perspectiva detalhada das principais mudanças que originaram os diferentes regimes de governança (eventos). Logo, esta abordagem permite não apenas integrar certos acontecimentos relevantes como também especular sobre suas causas geradoras. Conforme destaca Rezende (2011), os estudos de casos são desenhos apropriados para penetrar a natureza dos mecanismos causais da mudança institucional.

#### **2.4 Mudança institucional na governança orçamentária como análise comparativa de small-n**

O fenômeno da mudança institucional no ambiente da orçamentação pública é inegavelmente marcado por complexidade causal. Ele envolve relações intrincadas entre mecanismos de natureza ambiental, relacional e cognitiva. Quando se leva em conta que a análise pretendida

---

<sup>60</sup> Bennett & Elman (2006, p. 251) apontam a existência de muitas fontes de complexidade causal, tais como interação estratégica, causalidade bidirecional, equifinalidade (cadeias causais distintas podem produzir o mesmo resultado) e multifinalidade (o mesmo resultado pode ser alcançado por um dado valor da variável independente conforme o contexto). A presença desse tipo de complexidade interfere no modo como as postulações teóricas podem ser enunciadas e verificadas de forma útil.

enfrenta uma realidade de padrões de mudança variados, alcançando um período de quase cinquenta anos, a escolha de um único caso parece bastante apropriada e justificável.

Naturalmente, o 'pequeno número de casos' estudado impõe uma limitação à capacidade de generalização da investigação. Não obstante, espera-se que o caso da estrutura de governança orçamentária federal propicie generalizações contingentes possivelmente úteis também aos demais entes federativos e a outros objetos da governança no setor público.

## **2.5 Mudança institucional na governança orçamentária como abordagem longitudinal**

É sempre importante lembrar que a vida política verte de uma maneira dinâmica e que as manifestações da ação governamental e seus efeitos surgem através do tempo – muitas vezes de modo incremental. Nesse sentido, uma forma adequada para compreender as alterações no padrão de governança da orçamentação pública é a partir do desenvolvimento de estudo de caso qualitativo, baseado em análise do tipo histórico-comparativo de natureza longitudinal.<sup>61</sup>

Embora já se tenha mencionado, vale reiterar que a opção por explicar a mudança institucional através do recorte longitudinal para um único caso (estrutura da governança orçamentária federal brasileira desde a Lei 4.320/64) oferece algumas vantagens metodológicas. Primeiramente, isso aumenta a validade da comparação entre as unidades de análise (diferentes regimes de governança que se sucedem no tempo).

Idealmente, comparações entre unidades implicariam assumir homogeneidade plena entre as mesmas, de forma que suas diferenças pudessem ser totalmente explicadas pelas alterações das variáveis estudadas. Essa suposição de uma cláusula *ceteris paribus* estrita, no entanto, não é realista no contexto deste estudo. Todavia, a focalização de um único país e de um único ente federativo (governo federal) ajuda a mitigar, embora não elimine totalmente, o problema da comparação, na medida em que reduz a influência de fatores causais externos ao modelo empregado na pesquisa (GEORGE & BENNETT, 2005, p. 81; VAN EVERA, 2002, p. 68-69).

---

<sup>61</sup> No sentido de que, na abordagem longitudinal, o tempo é um elemento ordenador e direcionador na busca e na interpretação das evidências.

Ademais, conforme esclarece Van Evera (2002, p. 62), a seleção de casos com valor extremo na variável (a persistência institucional da 4.320/64) ajuda a controlar o efeito de variáveis omitidas. Além de incrementar a validade da comparação, o estudo longitudinal de um único caso é especialmente adequado ao contraste de teorias propostas nesta pesquisa. Já a abordagem de longo prazo é importante quando se estudam as mudanças institucionais, pois, em geral, o desenvolvimento de novos regimes é fruto de processos relativamente longos e lentos e não de simples eventos isolados (JENKINS-SMITH & SABATIER, 1994, p. 178).

## **2.6 Considerações adicionais sobre o modelo analítico**

A presente pesquisa tem um duplo objetivo. O primeiro diz respeito à identificação e à categorização dos diferentes regimes da governança orçamentária federal brasileira. Neste sentido, focaliza-se o surgimento de novas estruturas na governança orçamentária e apontam-se as distintas configurações que as caracterizam. A variação (de configurações) entre os regimes de governança ‘ $\Delta$ RG’ é a dimensão explicada do modelo de análise.

O segundo objetivo é pautado pela tentativa de especular sobre os fatores mais influentes na mudança institucional da governança orçamentária. A fim de jogar alguma luz sobre tais processos e oferecer explicações causais (conjecturas), utilizam-se oito proposições teóricas distintas (mas não necessariamente excludentes) recorrentes na literatura sobre mudança institucional. A partir dos principais mecanismos, processos e resultados preconizados por cada uma delas, procura-se avaliar a congruência entre as proposições e os processos de mudança rastreados no estudo de caso. Neste sentido, as postulações teóricas, que serão exploradas no quarto capítulo, servem de baliza à dimensão explicativa da estratégia analítica.

### **2.6.1 A dimensão explicada ‘ $\Delta$ RG’: selecionando regimes de governança orçamentária**

Uma variável é um conceito que pode ter diversos valores (VAN EVERA, 2002, p. 17). Todavia, nem todas as variáveis são diretamente observáveis ou facilmente mensuráveis. Regime de governança orçamentária (bem como sua configuração correspondente) é um

desses conceitos que cobra um esforço adicional para a sua descrição e para a determinação dos valores que assume nos momentos de interesse. Com efeito, é bastante improvável que se possa descrever e especificar de forma direta, automática ou única, esse tipo de construto que, de fato, reflete entidades sociais complexas. Esse parece ser exatamente o caso da estrutura de governança orçamentária.<sup>62</sup>

O fato de ser custosa, todavia, não implica que a tarefa de descrever diferentes regimes de governança orçamentária seja impraticável. Ao contrário, com o auxílio de certos artifícios conceituais e empíricos, desenvolveu-se uma estratégia que permitiu a proposição de uma definição para a variável ‘regime de governança’ e sua caracterização ao longo do período analisado.

A composição da estrutura de governança orçamentária brasileira dos últimos cinquenta anos pode ser representada de diversas formas. Um modo possível é o proposto a seguir.

Uma vez que o *common* orçamentário é regido por um arranjo institucional formado por uma grande quantidade de leis, decretos, normas e decisões, este pode ser caracterizado em distintos níveis. No nível macro (i) prevalecem normas de status jurídico superior<sup>63</sup>, as quais costumam ter duração indefinida e uma afetação de grande amplitude. No nível meso (ii) residem algumas leis e decretos que afetam decisões orçamentárias cujo horizonte temporal costuma ser delimitado *ex ante* e com duração moderada. No nível micro (iii) situa-se a maior parte das decisões específicas e de curto prazo, geralmente tomadas por políticos e burocratas que participam do processo orçamentário de um determinado ano. Não raramente, a vigência de tais elementos não ultrapassa o exercício financeiro para o qual foram concebidos.

Embora todos os níveis possam afetar de forma importante as condições da governança orçamentária, os instrumentos situados no nível macro caracterizam-se por uma maior abrangência temporal e espacial em comparação às regras e decisões produzidas nos níveis meso e micro.

---

<sup>62</sup> Vale à pena lembrar a relação assumida entre ‘estrutura de governança’ e ‘regimes de governança’. A estrutura de governança orçamentária constitui-se de um conjunto de diferentes regimes de governança. Logo, enquanto a estrutura de governança corresponde ao gênero, regimes de governança (que a compõem ao longo do tempo) são entendidos como espécies.

<sup>63</sup> No sentido de que sua aprovação e mudança requerem o envolvimento de mais atores e, por isso mesmo, maior coordenação política.

De fato, esses segundo e terceiro níveis do arranjo institucional são bastante dinâmicos, podendo ser modificados anualmente ou mesmo em períodos mais curtos. Todavia, um possível efeito dessa instabilidade é que as regras e decisões localizadas nesses níveis tendem a ter menor alcance, seja porque se restringem apenas a certos programas, órgãos ou unidades orçamentárias ou porque dependem de reavaliações futuras sistemáticas para sustentar a continuidade de seus efeitos regulatórios.

De um ponto de vista operacional, reunir e examinar de forma útil os milhares de atos normativos gerados desde o ano de 1964 (ponto de partida do estudo) seria algo praticamente impossível. Portanto, mesmo sacrificando alguma parte da validade externa da análise, optou-se por concentrar o estudo principalmente no nível macro.<sup>64</sup> Essa estratégia se justifica pelo fato de haver maior disponibilidade de informações e pelo suposto de que as instituições do nível macro influenciam as decisões tomadas nos demais níveis do arranjo institucional do processo orçamentário.<sup>65</sup>

Assim, ao longo do período analisado é possível perceber o surgimento de quatro grandes marcos institucionais influentes na governança orçamentária, os quais se presumem orientadores das decisões orçamentárias produzidas em todos os demais níveis.

No dia 17 março de 1964 foi sancionada a Lei nº 4.320 (4320/64), que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1964). Desde então, o processo de alocação de recursos públicos do País está formalmente submetido aos preceitos desta norma. Naturalmente, este macroinstrumento de governança orçamentária encontra-se inserido em um contexto institucional mais amplo, o qual inclui até mesmo normas e práticas não formalizadas. Chama-se de regime de governança da 4.320 (R1) este corpo institucional.

---

<sup>64</sup> E, circunstancialmente, no nível meso.

<sup>65</sup> Poder-se-ia especular que regras e decisões recorrentes, na medida em que amadurecem, tendem a se institucionalizar por intermédio de instrumentos de regulação mais estáveis e previsíveis. Em outras palavras, conforme se tornam mais firmes e amplas em seu alcance, as instituições orçamentárias do nível micro e meso passam a perseguir um reflexo também no nível macro. Conforme vão sendo adotadas e reproduzidas por mais e mais jurisdições, conforme vão sendo reeditadas ano a ano, tendem a fazer parte de instrumentos normativos de nível mais alto. A presença deste tipo de mecanismo vem sendo confirmada por pesquisadores interessados em compreender a dinâmica organizacional das regras. James G. March, Martin Schulz e Xueguang Zhou (2000) fazem parte destes esforços.

Em 5 de outubro de 1988 entrou em vigor a atual Constituição Federal do País (CF/88), a qual destacadamente dedicou os artigos 165 a 169 à matéria orçamentária.<sup>66</sup> Todavia, uma consideração mais ampla sobre o sistema orçamentário permite reconhecer que as implicações que a CF/88 trouxe à governança orçamentária vão bem além do que está expresso nesses cinco artigos mencionados. Ao estabelecer disposições acerca dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, da organização do Estado, da defesa do Estado e das instituições democráticas, da ordem econômica e financeira e da ordem social, a CF/88 possivelmente reconfigurou as relações entre os elementos constituintes do sistema orçamentário, sem revogar, contudo, a 4320/64. Analogamente ao que ocorre em R1, como macroinstrumento de governança orçamentária a CF/88 encontra-se inserida em um contexto institucional mais amplo, o qual inclui até mesmo normas e práticas não formalizadas. Chama-se de regime de governança da CF/88 (R2) este corpo institucional.

O final da década de 1990 testemunhou um importante movimento na direção de uma reforma, de cunho gerencial, nos processos de planejamento e orçamento do governo federal. Com o auxílio dos estudos realizados pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)<sup>67</sup>, o governo federal empreendeu o que se chamou de ‘Reforma Gerencial do Orçamento’ (BRASIL, 1999, p. 11). Conforme destaca o Manual Técnico de Orçamento para o exercício orçamentário de 2000 (MTO-02/2000), as mudanças propostas “representam um importante passo no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento, com aplicabilidade à União, Estados e Municípios, tendo como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados” (BRASIL, 1999, p. 11). Este mesmo documento registra que a reforma se estruturou normativamente por meio do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e das Portarias nº 51 e nº 117, respectivamente, de 12 de novembro e 16 de novembro

---

<sup>66</sup> Tais comandos normativos estão situados na Seção II – Dos Orçamentos, Capítulo II – Finanças Públicas, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento.

<sup>67</sup> O GTI foi instituído por intermédio da Portaria Interministerial MF/MPO nº 270/97 e contava com representantes de inúmeros órgãos relacionados à atividade orçamentária, inclusive externos ao governo federal. Estavam representados no GTI a Secretaria de Planejamento e Avaliação (atual Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos), a Secretaria de Orçamento Federal, a Secretaria de Coordenação e Controle de Empresas Estatais, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria Federal de Controle (atual Controladoria Geral da União), a Secretaria da Receita Federal, o Banco Central, o Tribunal de Contas da União, o Conselho de Secretários de Fazenda, o Instituto Brasileiro de Administração de Municípios e a Associação Brasileira de Orçamento Público. De acordo com Garcia (2000, p. 19), o Grupo concluiu seus trabalhos em 17 de dezembro de 1997 e buscou integrar o planejamento com a programação orçamentária, mediante o aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos: o PPA, a LDO e o OGU.

de 1998, ambas do Ministério do Planejamento e Orçamento.<sup>68</sup> Essas “substanciais modificações [do] processo de planejamento e orçamento do setor público [passaram a] vigorar a partir do ano 2000.”

Paralelamente, o dia 4 de maio de 2000 registrou o início da vigência da Lei Complementar nº 101, a qual passou a ser conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com a intenção de promover um amplo ajuste fiscal, a LRF estabeleceu inúmeras normas sobre finanças públicas, mormente voltadas à busca do que se chamou de ‘gestão fiscal responsável’.

Nesta pesquisa se entende que a LRF e o processo de reforma gerencial dos orçamentos são eventos intimamente conectados e que se complementam para gerar a configuração de princípios de governança orçamentária. Apesar de não revogarem formalmente os diplomas representados pela Lei nº 4.320/64 e pela CF/88, acredita-se que tanto as mudanças produzidas pela reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento como as decorrentes da lei de responsabilidade fiscal alteraram a configuração da governança do sistema orçamentário, dando origem a um terceiro regime. Chama-se de regime de governança da RGO<sup>69</sup> (R3) este corpo institucional, o qual, a exemplo do que ocorre com R1 e R2, se encontra inserido em um contexto institucional mais amplo.

Por fim, mais recentemente, suspeita-se que uma nova reconfiguração na governança orçamentária esteja em curso. Esta intuição surgiu especialmente a partir da criação de novos instrumentos de programação orçamentária de médio alcance (como o Projeto-Piloto de Investimentos - PPI e o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC) cuja lógica contraria, em certa medida, parte da dinâmica observada no regime antecedente. Mas ela parece encontrar amparo também em modificações operadas nos instrumentos estabelecidos desde a CF/88. Neste sentido, além do PPI e do PAC, considera-se como parte central ao novo regime de governança os PPA’s de 2004-2007 e 2008-2011, seus decretos de gestão, as LDO’s e as

---

<sup>68</sup> O Decreto 2829/98 estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União; a Portaria 117/98, substituída, posteriormente, pela Portaria 42/1999, com a preservação dos seus fundamentos, atualizou a discriminação da despesa por funções; e a Portaria 51/98 instituiu o cadastramento dos projetos e atividades constantes do Orçamento da União.

<sup>69</sup> Vale destacar que a expressão RGO/00 é um rótulo que abriga tanto o movimento de mudanças trazido pela lei de responsabilidade fiscal quanto a dinâmica de modificações promovida no seio da reforma dos processos de planejamento e orçamento.

LOA's do mencionado período. Chama-se de regime de governança de Transição<sup>70</sup> (R4) este corpo institucional, o qual, a exemplo do que ocorre com os demais corpos institucionais, se encontra inserido em um contexto institucional mais amplo.

## **2.6.2 Especificando 'ΔRG': descrevendo regimes de governança orçamentária**

A apresentação dos quatro regimes de governança orçamentária (R1: 4.320/64; R2: CF/88; R3: RGO/00; e R4: Transição) suscita imediatamente uma questão. Como é possível descrever regimes de governança, a partir de uma base de critérios comuns, se os macroinstrumentos pelos quais os regimes se constituem são estruturados de maneiras tão diferentes? Em outras palavras, de que modo esses diferentes objetos institucionais – os quais detêm importantes distinções quanto à sua abrangência e profundidade – poderiam ser analisados e expressos em termos comparáveis?

Entende-se que a superação de tal obstáculo passa por um esforço de normalização – um exercício de categorização e classificação baseado em propriedades comuns – que permita descrever os regimes analisados a partir de um conjunto padrão de atributos.

A propósito disso, recorre-se a um rol de doze princípios de governança de recursos comuns, proposto por Elinor Ostrom (1990) e avançado por ela e seus colaboradores desde então. Individualmente, cada um dos doze princípios serve para avaliar de que forma os regimes contemplam as soluções institucionais que eles representam. Em conjunto, esses princípios traçam uma configuração que permite fazer inferências sobre a concepção de orçamentação e sobre o padrão de transações orçamentárias que subjaz a cada regime.

Nesta direção, se poderia dizer que a 4.320/64 se estabelece através de certa configuração de princípios de governança, a qual elabora uma concepção específica de orçamentação e produz um determinado padrão característico de transações orçamentárias. Com o passar do tempo, contudo, a configuração de princípios que definem o regime de governança pode ser alterada. Por exemplo, com o advento da Constituição Federal de 1988, algumas inovações

---

<sup>70</sup> Por falta de um rótulo melhor e mais informativo. Assume-se que esta nova configuração é transitória e que sua descrição é, possivelmente, a mais imprecisa, inclusive por conta da conturbada dinâmica econômica e política que marca esses dias mais recentes.

institucionais importantes aconteceram no âmbito do sistema orçamentário. A introdução de novos instrumentos de planejamento e orçamento, além de mudanças significativas no processo decisório referente à alocação de recursos públicos, é uma forte evidência de que mudanças na configuração dos princípios de governança aconteceram, refazendo a concepção de orçamentação e o padrão das transações orçamentárias. Movimentos equivalentes (em termos de alteração na configuração dos princípios de governança) podem ter ocorrido também em outras oportunidades, tais como na sanção da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na implantação da chamada Reforma Gerencial dos Orçamentos que ocorreram no ano de 2000, bem como a partir da edição de instrumentos como o Projeto-Piloto de Investimentos (PPI), de 2005, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007. Em ambos os casos, suspeita-se que ocorreram alterações significativas na configuração dos princípios de governança orçamentária e, portanto, transformações na concepção de orçamentação e nos padrões de transações orçamentárias.

### **2.6.3 Princípios ‘ostromnianos’ como elementos essenciais à governança orçamentária**

Conforme já observado, regimes de governança orçamentária distinguem-se por apresentarem configurações peculiares em termos de seus princípios. Porém, a natureza e os atributos das estruturas de governança podem variar. Williamson (1996, p. 105), por exemplo, reconhece a existência de três tipos básicos: mercados, hierarquias e híbridos e afirma que a conveniência de cada uma dessas estruturas depende das características inerentes às transações a serem reguladas.

Assim, é possível que existam vários princípios considerados relevantes para coordenar a realização das transações políticas e econômicas de uma sociedade. Em face disso, surge uma nova pergunta: que princípios de governança poderiam ser entendidos como relevantes para coordenar as transações orçamentárias governamentais?

Naturalmente, não há uma resposta única e definitiva para essa indagação. Não obstante, alguns avanços de certas correntes da tradição de pesquisa neoinstitucionalista proveem um auxílio precioso nesta questão. De acordo com o exposto na seção de revisão bibliográfica, parte influente da literatura sobre a orçamentação reconhece que os recursos públicos estão

sujeitos ao que Garrett Hardin (1968) denominou de tragédia dos recursos comuns. Isso porque os recursos orçamentários são marcados tanto por alta subtrabilidade quanto por substancial dificuldade de controle de acesso (OSTROM, 1990; OSTROM, GARDNER & WALKER, 1994). Vistos desse modo, recursos orçamentários, razoavelmente, se equiparariam ao conceito de recursos comuns<sup>71</sup>, dando origem ao que se tem referido por *commons* orçamentário.<sup>72</sup>

De fato, esses autores concluíram que a sustentabilidade de recursos finitos sob condições de controle de acesso complexas exige regras de manejo que sejam capazes de resolver uma série de problemas de ação coletiva. Ou seja, a sobrevivência de um sistema de recursos comuns (como é caso do sistema orçamentário) demanda uma estrutura de governança fundada em princípios que superem os incentivos ao comportamento oportunista individual e fomentem a conduta racional do ponto de vista coletivo e intertemporal.

Em tal direção, Elinor Ostrom (1990) e colaboradores (veja-se, por exemplo, COX et al., 2009, e MCGINNIS & OSTROM, 2010) vêm tornando evidente que a presença de um certo conjunto de princípios de governança (*principles design*) tem o potencial de promover uma gestão bem-sucedida dos sistemas de recursos comuns, evitando, assim, a sua utilização predatória e seu destino trágico. Em décadas de pesquisa, com base no exame de centenas de casos, conclui-se que as instituições que refletem um certo design de princípios são mais propensas a produzirem resultados socialmente desejáveis e a garantir a longevidade dos sistemas de recursos comuns.

De forma mais ou menos explícita, os achados desse grupo de pesquisa revelaram que as variações do design de princípios (a configuração – ou seja, a intensidade com que tais princípios são ativados e exercitados) constituem-se no fator preponderante para explicar as diferenças de resultados decorrentes do gerenciamento de recursos comuns nos casos analisados pelos autores.

---

<sup>71</sup> Do ponto de vista analítico, classificam-se como recursos comuns aqueles que simultaneamente caracterizam-se por alta taxa de subtrabilidade (alta rivalidade no consumo) e dificuldade de controle de acesso (exclusão problemática).

<sup>72</sup> Conforme será destacado ao longo desta seção, a noção de '*commons* orçamentário', como um constructo útil para analisar e refletir sobre os problemas que envolvem as finanças públicas, não é nem nova e nem incomum.

Neste sentido, Ostrom (1990, p. 90) entende o design de princípios como elemento essencial ou condição fundamental para explicar o êxito/malogro das instituições de governança em sua tarefa de assegurar a sustentabilidade do *common pool resource* (CPR<sup>73</sup>) e o *compliance* (observância e a obediência) das regras de provisão e apropriação (utilização) dos recursos.

Contudo, ainda que a robustez empírica exibida por tais pesquisas torne atraente uma avaliação qualitativa (um julgamento da pertinência) das configurações alternativas de princípios (nos quatro regimes analisados), é importante assinalar que, para o intento desta pesquisa, o rol dos princípios ‘ostromnianos’ será empregado essencialmente como categoria classificatória, a fim de caracterizar os regimes de governança. Ou seja, para revelar as particularidades que distinguem cada um deles.

Acredita-se que esse procedimento propicie uma boa descrição de cada regime, pois ao apontar a configuração de princípios surge um delineamento da concepção de orçamentação e do padrão de transações orçamentárias subjacentes a eles.

### **2.6.3.1 Doze princípios aplicáveis à governança de recursos orçamentários**

A maior parte dos sistemas de recursos naturais pode ser classificada como sistema de recursos de uso comum (ou *common pool resource* – CPR). Todavia, conforme já mencionado, o conceito de CPR não se aplica exclusivamente ao caso de recursos naturais. Ao contrário, exemplos de CPR incluem também inúmeros sistemas humanamente concebidos, tais como computação baseada em mainframes, tesouro governamental, rede de computação baseada na internet, geração compartilhada de conhecimento e fundos para projetos de investimentos (BLOMQUIST & OSTROM, 1985; OSTROM, 2002).

Com base nisso, esta seção apresenta um conjunto de doze princípios de governança cuja presença costuma ser relacionada ao sucesso dos sistemas de recursos comuns (naturais ou não) e cuja ausência parece estar associada a resultados coletivamente indesejados (OSTROM, 1990; COX et al., 2009, e MCGINNIS & OSTROM, 2010).

O quadro 2.1, logo a seguir, lista e condensa informações sobre cada um dos doze princípios que serão examinados em sequência.

---

<sup>73</sup> Uma expressão equivalente a sistema de recursos comuns.

**Quadro 2.1: Rol dos doze princípios de governança orçamentária**

| Princípios e Racionalidades |  |
|-----------------------------|--|
| P1(A)                       | <b>Delimitação de Fronteiras de Recursos.</b> Este princípio diz respeito aos esforços de classificar e de especificar os recursos orçamentários, a fim de que se possa determinar os detalhes relacionados a sua origem, aplicação, finalidade, responsabilidade pela posse e outros atributos das transações orçamentárias. Classificações orçamentárias tornam-se um elemento fundamental a este princípio. Num sistema de governança de recursos orçamentários é fundamental que se definam tais recursos, que se detalhem seus principais atributos e que se definam os limites e direitos de sua utilização.   |
| P1(B)                       | <b>Delimitação de Fronteiras de Usuários.</b> Este princípio diz respeito aos esforços de definir jurisdições, direitos e deveres a serem observados pelos indivíduos e organizações (atores orçamentários) que participam do processo orçamentário. Num sistema de recursos orçamentários é fundamental que se determine quais são os usuários que o constituem, que se especifiquem seus papéis e que se estabeleçam o modo de acesso e as condições de permanência em seus postos (jurisdições).  |
| P2(A)                       | <b>Congruência das Regras Orçamentárias com as Condições Locais/Setoriais.</b> Este princípio pode ser entendido como uma negação ao bordão "One Size Fits All/um tamanho único serve a todos". Sistemas orçamentários amplos, especialmente em regimes federativos, tendem a enfrentar uma enorme variedade de contextos, tanto no aspecto territorial quanto no setorial, demandando um grau substancial de flexibilidade na concepção e na aplicação das regras de governança. Em geral, a realidade dos espaços, das estruturas e dos agentes onde os recursos orçamentários transformam-se em políticas públicas costuma ser muito heterogênea. Em tais sistemas, é presumível que as regras pertinentes à provisão e à apropriação de recursos apresentem alguma congruência com a diversidade e com a dinâmica das condições de contexto local/setorial, concedendo espaços de adaptação. |
| P2(B)                       | <b>Congruência entre Usuários e Recursos (sustentabilidade fiscal, organizacional, política e social).</b> Este princípio relaciona-se com a idéia de que a sustentabilidade de um sistema orçamentário depende não apenas da conservação dos recursos públicos, mas também da preservação de condições de vida digna aos usuários que deles dependem. Assim, haverá congruência entre usuários e recursos se as regras de governança orçamentária forem capazes de evitar, simultaneamente, tanto a penúria dos usuários quanto a sobreutilização dos recursos que constituem o sistema. Em tais sistemas, é presumível que haja alguma congruência entre a sustentabilidade política (atenção às necessidades dos usuários) e sustentabilidade fiscal (atenção à conservação dos recursos).  |
| P3(A)                       | <b>Arranjos de Decisão Coletiva (decisões de mobilização e de alocação).</b> Este princípio liga-se à idéia de que os indivíduos e as organizações tendem a aderir e defender mais devotadamente as decisões das quais puderam participar. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder decisório, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar das decisões que os afetam.  |
| P3(B)                       | <b>Arranjos de Decisão Coletiva (mudança de regras).</b> Este princípio está relacionado à noção de que os indivíduos e as organizações deveriam poder participar da concepção e propor mudanças nas regras que os governam. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder de conceber e de mudar regras, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar da elaboração e da alteração das regras que os afetam.   |
| P3(C)                       | <b>Informações para Decisão Coletiva (observabilidade das decisões e de seus impactos).</b> Este princípio diz respeito à idéia de que as decisões orçamentárias e seus impactos deveriam ser observáveis e mensuráveis por todos os atores do sistema, de modo a permitir o reconhecimento de méritos e a atribuição de responsabilidades, além de ações subsequentes apropriadas. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja algum grau de observabilidade das decisões, por meio da evidenciação e da reportação das condições correntes e futuras do sistema orçamentário (tanto em relação aos usuários quanto aos recursos).  |
| P4                          | <b>Monitoramento de Usuários e Recursos.</b> Este princípio denota que o comportamento dos atores orçamentários está sujeito a desvios e que os recursos sob suas responsabilidades estão expostos à utilização inadequada, requerendo, portanto, ações de monitoramento. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja algum grau de monitoramento de usuários e de recursos, a fim de se reconhecer eventuais desvios de comportamento e das condições esperadas, respectivamente.   |
| P5                          | <b>Sanções Graduais.</b> Este princípio denota que os atores orçamentários que cometem infrações contra o sistema devem sofrer sanções proporcionais à gravidade de seus atos, a fim de desencorajar desvios de comportamento sistemáticos e promover a noção coletiva de 'justiça'. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja previsão de punições graduais aplicáveis contra atores orçamentários que infringem as regras.   |
| P6                          | <b>Instrumentos para Resolução de Conflitos.</b> Este princípio está ligado à noção de que os conflitos orçamentários precisam ser resolvidos de forma rápida e pouco custosa, a fim de se evitar dificuldades na construção de consensos fundamentais ao processo alocativo. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que se institua mecanismos voltados à solução de controvérsias entre atores.  |
| P7                          | <b>Legitimidade para Decidir sobre Questões Inerentes.</b> Este princípio diz respeito à idéia de que instâncias orçamentárias paralelas e subordinadas precisam de certa autoridade e autonomia para decidir sobre as questões que lhes diretamente inerentes. Num sistema de recursos orçamentários de grande amplitude, como é o caso do sistema orçamentário federal, é importante que os atores que operam em subsistemas conexos disponham de prerrogativas decisórias próprias e que suas deliberações não sejam postas em xeque ou erodidas pelas jurisdições superiores ou subsequentes.  |
| P8                          | <b>Governança Baseada em Instituições Acopladas.</b> Este princípio está relacionado com a idéia de que em sistemas orçamentários amplos, onde muitas jurisdições atuam de forma relativamente autônoma, tornam-se necessários mecanismos de coordenação, inclusive não-hierárquicos, que permitam aos atores orçamentários cumprir seus papéis de forma cooperada. Em tais sistemas, é presumível que os inúmeros e distintos atores operem em múltiplas camadas de organizações aninhadas (arquitetura policêntrica e multinível), e que possuam incentivos capazes de gerar sinergias nas relações de interdependência entre eles.  |

### **2.6.3.1.1 Princípios 1A e 1B: fronteiras de recursos e de usuários claramente definidas**

A demarcação das fronteiras que delimitam a existência de qualquer sistema de recursos comuns (CPR), a definição dos atores incumbidos de prover recursos necessários à sua manutenção e o estabelecimento dos atores autorizados a extrair seus recursos pode ser entendida como um requisito elementar ao esforço de organizar a ação coletiva. Por outro lado, a ausência de tal delimitação impede que se tenha um melhor entendimento acerca daquilo que está sendo gerenciado, com o esforço de quais participantes e em favor de quem isso está sendo feito.

Com efeito, um CPR sem fronteiras bem determinadas tende a tornar-se aberto à fruição ilegítima, ao consumo predatório e a problemas de provisão. Afinal, não há como controlar o acesso e o ritmo da exploração dos recursos sem que se estabeleçam a circunscrição do sistema, o levantamento sistemático (a contabilização) de seus recursos e a definição dos usuários responsáveis pela provisão e autorizados a realizarem a apropriação. Esta é uma condição fundamental para evitar que atores estranhos ao sistema extraiam recursos de forma ilegítima e um pré-requisito para que se possam estabelecer as regras de provisão e apropriação desses recursos.

Essa preocupação está relacionada ao fato de que a conservação de CPR's demanda que seus usuários empreguem esforços voltados à sua manutenção e adaptação, sob o risco de enfrentarem uma interrupção no fluxo de benefícios que o sistema produz. Na melhor das hipóteses, quando um ator alheio invade o sistema e se apropria de seus recursos, os atores legítimos não obtêm os maiores retornos possíveis decorrentes de seus esforços. No limite, um ator estranho ao sistema de recursos poderia até mesmo destruí-lo, condenando seus usuários legítimos à perda total de seus benefícios.

A delimitação de fronteiras de recursos em um CPR orçamentário (CPR'O) implica definir de modo acurado a constituição do sistema orçamentário, incluindo a qualidade e a quantidade dos recursos a ele inerentes. Recursos orçamentários não podem transitar 'por fora' do orçamento. Do mesmo modo, recursos não orçamentários não devem 'contaminar' o sistema, sob pena de distorcer seu funcionamento e enganar a percepção de seus usuários. Analogamente, receitas orçamentárias não podem ser confundidas com despesas, e vice-versa, pois, do ponto de vista da representação do equilíbrio dinâmico de um sistema de recursos

comuns, é importante que se visualize como o fluxo dos recursos (receitas/provisões menos despesas/apropriações) afeta o estoque (saldo/resultado) do CPR'O, seja de modo corrente ou em termos intertemporais.

Destarte, a delimitação das fronteiras de recursos no CPR'O não se resume apenas à sua circunscrição no âmbito de sistemas mais largos (externos). Acima de tudo, passa por considerar de forma consciente (por meio da especificação) os atributos relevantes dos recursos que o constituem (e/ou de seus benefícios decorrentes). É preciso esclarecer a natureza e o impacto potencial dos recursos envolvidos nas transações de provisão (receitas) e de apropriação (despesas).

Afinal, de onde vem e de qual tipo é o recurso que entra no sistema orçamentário? Quais recursos estão saindo, em favor de quem e com qual finalidade? Para que se tenha consciência disso, é necessário determinar a composição e os atributos distintivos dos recursos que entram e saem do sistema orçamentário.

Neste sentido, um dos mecanismos mais importantes na determinação da composição do CPR'O é o sistema de classificadores orçamentários. Classificadores orçamentários são artefatos de categorização que permitem especificar os atributos intrínsecos dos recursos, tais como a sua origem, os direitos sobre a sua propriedade, a sua destinação e sua forma de aplicação, os impactos sobre outros sistemas conectados, o modo de fruição de seus benefícios e outros tantos aspectos que os exprimem e os particularizam. Assim, o processo de definição de fronteiras de recursos é, sobretudo, um exercício de especificação do sistema, de suas necessidades, de seus estoques de riqueza e do fluxo dos benefícios que ele é capaz de gerar.

No caso do orçamento federal, há uma complexa taxonomia (policotômica) voltada à categorização e representação dessas fronteiras. Pela sistemática corrente, despesas e receitas são classificadas e apresentadas com base em dezenas de classificadores estruturados e não estruturados, os quais são desdobrados em muitas centenas de itens de classificação (menu de opções dentro do classificador estruturado) ou através de campos de informação do tipo texto-livre (classificadores não estruturados).

De outro lado, regras de fronteira de usuários dizem respeito à definição acerca de quem pode apropriar-se, de quem deve prover, de quem irá gerenciar e de quem, potencialmente, poderá excluir os demais usuários de tais direitos, o que impacta fortemente o nível de confiança e de cooperação mútuas entre os participantes (OSTROM, 2008, p. 7).

Em um CPR'O, estabelecer fronteiras de usuários significa definir de forma clara os atores, seus direitos e deveres (suas jurisdições), o modo de acesso e as condições de permanência em seus postos decisórios ou operacionais. Ao contrário do clássico sistema de recursos naturais comuns, no qual o participante acumula de maneira transparente e simultânea as funções de provedor e de apropriador, no CPR'O esta relação não é tão simples. De fato, o CPR'O estudado engloba um grande número de atores, os quais variam de modo importante em relação às suas preferências, seus papéis e suas capacidades, inclusive quanto ao 'pacote de direitos de propriedade' e ao 'feixe de deveres' que lhes cabem.

Pelo lado da provisão há, sobretudo, o universo dos contribuintes, os quais se responsabilizam por alimentar o sistema com os recursos necessários ao seu funcionamento. Num nível logo acima está o Tesouro Nacional, um ator organizacional de natureza estatal que atua como guardião dos recursos providos pelos contribuintes. Na divisa entre as funções de provisão e de apropriação há uma autoridade orçamentária, a qual é responsável por coordenar o processo da alocação de recursos, mas sem poder abrir mão do resguardo do equilíbrio global do sistema. Pelo lado da apropriação, encontram-se inúmeros indivíduos em posição de decidir e organizações setoriais interessadas na realização de certas despesas. Ambos partilham a incumbência de transformar os recursos consignados em políticas públicas que solucionem problemas coletivos. Há também inúmeras outras organizações intermediárias envolvidas na implementação das decisões alocativas e no processo de transformação dos recursos em políticas públicas. Na ponta da cadeia de produção do CPR'O, encontram-se os beneficiários finais da apropriação, os quais têm a expectativa de poder usufruir os benefícios da apropriação (o impacto decorrente das políticas públicas, por exemplo). Por fim, ao redor do sistema orçamentário há outros atores organizados (interessados em obter vantagens a partir das decisões de alocação) cujas ações podem influenciar o comportamento dos atores internos e o equilíbrio do sistema.

Assim, quando se consideram os pressupostos comportamentais de racionalidade limitada e de oportunismo por parte dos atores orçamentários, as condições ambientais típicas de um

CPR'O (complexidade e incerteza) e os atributos dos quais se revestem os recursos que o compõem (tal como a especificidade dos ativos), torna-se fundamental a presença de regras claras acerca de quem sejam considerados atores aptos e legítimos, bem como dos predicados técnicos, morais e papéis exigidos de cada um. Isso parece valer tanto para os que decidem sobre a quem recairão os custos de provisão e os benefícios da apropriação quanto para os que exercerão as obrigações e usufruirão os direitos decorrentes. A ausência ou a preponderante insuficiência dessas demarcações pode resultar em incentivos perversos, tanto para provedores quanto para apropriadores, colocando severos obstáculos à preservação do *common* orçamentário e à distribuição justa e sustentável de seus recursos.

Contribuintes (provedores orçamentários) mal definidos e obrigações estabelecidas ambigualmente, por exemplo, podem estimular a elisão, incitar a 'carona fiscal' ou mesmo provocar hesitação no recolhimento dos tributos devidos. Similarmente, definições opacas acerca dos apropriadores legítimos, suas jurisdições e seus direitos/obrigações criam espaço ao comportamento oportunista e à utilização indevida dos recursos comuns.

Todavia, ainda que a demarcação de fronteiras do CPR'O implique especificar a origem, natureza, finalidade e outros atributos dos recursos e definir quem são seus usuários legítimos, os papéis a serem desempenhados, o modo de acesso aos seus postos e as condições de permanência nos mesmos, a realização destas tarefas não reflete apenas esforços estritamente voltados à eficiência técnica. O processo classificatório (de recursos e de atores) está também sujeito à influência de fatores culturais e, principalmente, do conflito distributivo subjacente aos processos políticos.

Neste sentido, vale recuperar a lição de Mary Douglas (1987) ao esclarecer que as instituições operam as classificações, as quais definem rótulos que legitimam ou deslegitimam determinadas escolhas. De modo importante, tais definições carecem de entendimento e validação por parte de outros membros, dado o caráter relacional que caracteriza o processo orçamentário e a natureza incompleta de seus contratos.

Portanto, para que os atores legítimos tenham um mínimo de interesse em coordenar padrões de provisão e de apropriação em um CPR'O, precisam ser capazes de se enxergar como grupo, compartilhar entendimentos sobre os problemas enfrentados e sobre a forma de evitar a apropriação de seus direitos. Caso contrário, diante de uma substancial quantidade de

apropriadores cujos interesses são meramente imediatos, a destruição potencial decorrente da ação de livre extração no CPR'O poderia empurrar a taxa de desconto do futuro ao limite de 100%, o que caracterizaria a chamada tragédia dos *commons*.

#### **2.6.3.1.2 Princípios 2A e 2B: regras orçamentárias são congruentes com as condições locais/setoriais e há congruência entre as múltiplas dimensões da sustentabilidade**

A congruência das regras orçamentárias às condições locais/setoriais diz respeito à capacidade das instituições orçamentárias de assimilar a diversidade de contextos das políticas públicas (de suas formas de operar em cada setor/localidade) e de adaptação às mudanças abruptas imprevisíveis.

Regras demasiadamente uniformes e rígidas, centralmente estabelecidas, dificilmente conseguem levar em consideração as necessidades particulares relevantes que decorrem da diversidade dos espaços políticos, sociais e econômicos abarcados pela atividade orçamentária (seus múltiplos programas e ações).

Nesta direção, instituições orçamentárias congruentes costumam admitir certa diversidade de regras e/ou conter dispositivos que flexibilizam [*slack* institucional] sua aplicação (redução de rigor processual, de exigências formais, de vedações, de metas e etc.) conforme as especificidades de cada contexto. Basicamente, este princípio nega o bordão '*one size fits all*', o qual sugere que uma abordagem ou um modelo único pode ser aplicado a qualquer caso.

Analogamente, desequilíbrios profundos e sistemáticos entre receitas e despesas e/ou entre o esforço daqueles que se incumbem da provisão e o retorno decorrente da apropriação (efeitos das políticas públicas) tende a ameaçar não apenas a sustentabilidade fiscal, mas também a sustentabilidade política e organizacional da qual o sistema depende para funcionar. Portanto, a não ser que o número de indivíduos autorizados a explorar um CPR'O seja tão pequeno e tão homogêneo que seus padrões de extração não afetem adversamente uns aos outros, um conjunto de regras congruentes – acerca de quanto, quando, onde e como os diferentes recursos poderão ser extraídos – precisa ser concebido e posto em prática.

Contudo, um sistema de recursos comuns envolve não apenas os recursos que o compõem, mas também o mecanismo que os gera e distribui (a estrutura produtiva e organizacional) e os

usuários que deles dependem. Assim, diz-se haver congruência entre as múltiplas dimensões de sustentabilidade quando as regras orçamentárias promovem e perseguem, simultaneamente, o equilíbrio entre despesas e receitas (sustentabilidade fiscal), condições organizacionais satisfatórias para mobilizar e alocar os recursos comuns (sustentabilidade organizacional) e a satisfação das necessidades primordiais dos usuários (sustentabilidade política e social).

Por conseguinte, haverá congruência entre as dimensões de sustentabilidade se o regime de governança orçamentária for capaz de evitar tanto a sobreutilização dos recursos que constituem o sistema quanto o dismantelamento do subsistema que arrecada e aplica os recursos e a penúria das condições de vida enfrentadas pelos usuários. Nestes casos, é presumível que as instituições orçamentárias se componham de regras que persigam concomitantemente a sustentabilidade fiscal (atenção ao consumo equilibrado dos recursos), sustentabilidade organizacional (atenção à estrutura produtiva e organizacional das políticas públicas) e a sustentabilidade social e política do sistema (atenção às necessidades básicas dos usuários e legitimidade do sistema representativo).

#### **2.6.3.1.3 Princípios 3A, 3B e 3C: arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos, na mudança de regras e informações para decisão coletiva**

O modo pelo qual (o arranjo) as decisões de mobilização e de alocação de recursos são tomadas no processo orçamentário reflete a forma como o poder concernente à provisão e à apropriação é compartilhado e exercido dentro do sistema. Já o processo pelo qual as regras de mobilização e alocação podem ser alteradas retrata a permeabilidade do sistema às demandas de adaptação por parte de seus usuários. Por fim, as informações para decisão coletiva dizem respeito ao quão observável são as decisões e seus impactos decorrentes.

Diz-se que um regime de governança orçamentária contempla plenamente o princípio 3A quando o arranjo de decisão coletiva propicia uma ampla participação dos atores afetados pelas decisões. Este princípio liga-se à ideia de que os indivíduos e as organizações tendem a aderir e a defender mais devotadamente as decisões das quais possam participar. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder decisório, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar das decisões que os afetam. A institucionalização de instâncias e canais de acesso

para discutir, defender ou contestar o modo como os recursos são mobilizados e aplicados por parte daqueles que são afetados pelas decisões que estão sendo tomadas sugere o atendimento deste princípio.

Similarmente, a concepção e a alteração compartilhada das regras favorecem a robustez dos regimes de governança. Isso porque a participação ampla aumenta a sensibilidade do regime às transformações do seu contexto, reduzindo o tempo e o custo de sua adaptação. Em um sistema orçamentário é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder de conceber e de mudar regras, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar do desenho e da alteração das regras que os afetam. A determinação de regras sem que haja espaço para a participação dos atores que sofrem suas consequências produz uma condição de apatia, o que dificulta o compromisso e o cumprimento das mesmas. São as evidências de que os atores afetados pelas regras do regime de governança têm o direito de propor sua revisão/alteração por meio de canais acessíveis, rápidos e de custo razoável que sugerem a substancial presença do princípio 3B.

O princípio 3C, por seu turno, está conectado com a suposição de que as decisões orçamentárias e seus impactos são observáveis e mensuráveis por todos os atores do sistema, de modo a permitir o reconhecimento tanto de conformidades quanto de desvios, bem como a relação entre o estado do sistema, os cursos de ação e as autoridades responsáveis por estes.

Pode-se pressupor que regimes de governança de um CPR'O contendam regras voltadas à observabilidade das decisões. Em geral, essa evidenciação se dá por meio de instrumentos de previsão, de reporte e de justificação das condições correntes e futuras dos elementos constituintes do sistema orçamentário (tanto em relação aos usuários quanto aos recursos). Basicamente, um regime orçamentário proporciona a observabilidade das decisões ao determinar a frequência, o conteúdo, o formato e o fluxo (entrada e saída) a ser adotado na distribuição das informações orçamentárias. A integralidade de atendimento deste princípio implica que os atores possam reconhecer de forma fácil e sistemática o panorama que sintetiza o estado geral do CPR'O, bem como associar as condições do sistema às causas correspondentes.

#### **2.6.3.1.4 Princípio 4: monitoramento de usuários e recursos**

A presença plena deste princípio requer que a fiscalização do comportamento dos atores e o monitoramento das condições reais do CPR'O sejam realizados por indivíduos e/ou por organizações efetivamente responsáveis aos interesses dos atores legítimos. Isto denota que o comportamento dos atores orçamentários está sujeito a desvios e que os recursos sob suas responsabilidades estão expostos à utilização inadequada, requerendo, portanto, ações de monitoramento.

De fato, regimes de governança de recursos comuns raramente assentam-se exclusivamente em relações de confiança e de reciprocidade como forma de evitar violações às regras. Obedecer às regras postas nem sempre coincide com o interesse individual e imediato dos atores. Neste sentido, parece razoável admitir que a obediência sistemática das regras que regulam um CPR'O pode depender substancialmente da efetividade dos mecanismos de fiscalização das condições dos recursos e da vigia coletiva do comportamento individual de seus membros. Ainda que não haja pleno consenso sobre a melhor forma de realizar o monitoramento, Ostrom (2005, 2008, 2010) e seus colaboradores notam que, dentre as centenas de casos analisados, a imensa maioria dos regimes de governança bem-sucedidos seleciona seus próprios monitores, os quais são membros do próprio CPR ou indivíduos que respondem direta e efetivamente a esses.

No caso de um CPR'O é presumível que haja algum grau de monitoramento de usuários e de recursos, a fim de se reconhecer eventuais condutas infratoras e desvios em relação às condições esperadas do sistema. Em geral, um regime orçamentário executa o monitoramento por meio de instrumentos que realizam o acompanhamento e a apreciação do comportamento dos atores, no que se refere a eventuais desvios em relação aos códigos de conduta que os governam, e em relação situação dos recursos sob sua responsabilidade, inclusive quanto ao impacto destes na transformação das condições de vida dos demais usuários. Sistemas de acompanhamento e avaliação do quadro fiscal e da execução das políticas públicas e sistemas de controle interno e externo são exemplos disso.

### 2.6.3.1.5 Princípio 5: sanções graduais

Quando as infrações contra o sistema orçamentário são penalizadas de forma proporcional à sua gravidade e/ou recorrência, diz-se que a governança do CPR'O está sustentada em um princípio de sanções graduais.

Para tanto, o sistema orçamentário deve prever as sanções e estar autorizado a aplicá-las contra quem se desvia das regras e compromissos assumidos. Essas sanções devem ser realistas e mediadas pela severidade das infrações cometidas. As punições devem possuir um 'efeito demonstração', a fim de alertar os demais atores orçamentários sobre as consequências advindas da infringência às regras do sistema. Isto é, devem desencorajar desvios de comportamento sistemáticos e promover a noção coletiva de 'justiça'.

Neste sentido, o princípio 5 está intimamente relacionado aos princípios 3C e 4, pois seu atendimento depende da presença de mecanismos de atenção do tipo termostato, os quais têm a propriedade de disparar alertas (feedbacks) sempre que uma dada variável (no caso, a deterioração de algum aspecto do CPR'O) alcança determinados níveis considerados críticos em sua escala. A presença da gradação na forma de operação do mecanismo permite que os atores tomem consciência das condições do CPR'O (modula a atenção) na medida em que se aprofunda o problema (conforme a condição corrente se afasta da situação de equilíbrio). Isso permite não apenas a existência de inúmeras oportunidades para a ação (antes de um ponto sem retorno) como também a proporcionalidade entre a atenção (um custo para o CPR'O) e a gravidade da ocorrência (materialidade).

Citando Margareth Levy (1988), Ostrom (2005) destaca que a disposição sistemática à cooperação é uma manifestação cuja natureza é tipicamente 'quase-voluntária', ao invés de 'estritamente voluntária' ou 'coercitiva'. Em face disso, o papel primordial de uma primeira sanção é informativo e educativo (em relação ao seu potencial punitivo e sua capacidade de afetar a matriz de *payoffs* do infrator). Contudo, é preciso ter em mente que mesmo umas poucas violações podem produzir uma sensação (ao transgressor e aos demais participantes) de que o sistema é incapaz de sancionar os abusos. Assim, torna-se fundamental garantir que a sanção decorrente de qualquer infração seja percebida corretamente pelos infratores do CPR'O e proporcionalmente também pelos demais atores.

A capacidade de intensificar as sanções de modo escalonado propicia alertar os membros do sistema de que uma desconformidade séria e/ou reiterada implicará o enfrentamento de sanções cada vez mais penosas, incluindo aí a perda de pertencimento (do sistema ou da comunidade), o que tende a produzir a percepção simultânea de justiça e equilíbrio nos integrantes.

Neste sentido, um regime orçamentário com sanções graduais conterá elementos institucionais que imponham a aplicação coercitiva de penalidades proporcionais à gravidade e/ou à recorrência das ofensas cometidas contra o sistema orçamentário e suas regras.

#### **2.6.3.1.6 Princípio 6: instrumentos para resolução de conflitos**

Um sistema conta com esse princípio quando as tensões inerentes ao CPR são acompanhadas e tomadas em séria consideração, proporcionando aos dissidentes mecanismos para mitigar ou solucionar seus conflitos.

No caso de um CPR'O, presume-se que haverá arenas especializadas ou outros instrumentos acessíveis, rápidos e de custo razoável, voltados ao tratamento de divergências sobre de onde/quem extrair e alocar os recursos. Isso se torna fundamental, já que o acirramento de conflitos (rupturas políticas, por exemplo) pode levar a um bloqueio da execução das políticas públicas e das manutenções/transformações que são operadas por meio dos programas orçamentários.

Sabe-se que, não raramente, um CPR'O pode encerrar atores em franca oposição de interesses, especialmente por conta da interação problemática de metas estabelecidas em diferentes políticas ou níveis de ação do sistema. Ademais, a recalcitrante escassez de recursos promove uma disputa constante pelos fundos orçamentários. Quando se considera também a ambiguidade natural das regras (sua incompletude), percebe-se um grande potencial para o surgimento e o agravamento de disputas. O modo de interpretar resultados de políticas públicas e de aplicar as disposições orçamentárias está sempre sujeito a alguma discricionariedade e, portanto, podem surgir conclusões opostas tanto sobre o alcance/frustração das metas compromissadas quanto sobre o cumprimento/violação das regras que deveriam ser seguidas.

Nesse sentido, o princípio reconhece que a presença de mecanismos que promovem a redução de conflitos aumenta a probabilidade da sustentabilidade do CPR'O. Arenas administrativas, políticas e judiciais (em último caso), independentes e de fácil acesso, podem ser fundamentais à sobrevivência do sistema.

Mas a orçamentação tem muitas peculiaridades que podem impedir a institucionalização de terceiras partes a um baixo custo. A independência entre poderes e a autonomia orgânica de certas jurisdições dificultam a coordenação baseada em hierarquia. Alternativamente, Aaron Wildavsky (1964) propugnava que o conflito poderia ser contido com o auxílio de certas expectativas mútuas. Papéis bem definidos, noções de 'bom o suficiente', proteção da base orçamentária, *fair share* e de equidade de sacrifício poderiam não apenas tornar a complexidade e a incerteza que assolam o processo orçamentário algo mais manejável, mas também limitar o espaço disponível ao comportamento egoísta dos atores, reduzindo a ocorrência dos conflitos agudos.

Aaron Wildavsky (1964) retratava a orçamentação pública como um jogo praticado por atores que desempenham basicamente dois papéis institucionais estilizados: *spenders e guardians* (ou *savers*). O autor resumiu seu argumento do seguinte modo: uma das constantes da orçamentação é a divisão de papéis entre *spenders* e *savers*, a qual resulta da escassez universal dos recursos. Reivindicações e demandas sempre superam os recursos disponíveis para satisfazê-las. Assim, sempre haverá atores que querem mais do que receberam e outros que se dedicarão a demonstrar que esses não poderão ter o tanto quanto gostariam. Autoridades com o encargo de desempenhar as funções [setoriais] de governo orientam-se pelas necessidades de políticas enfrentadas pelo setor. Elas sempre serão confrontadas pelas coisas que deveriam ter sido feitas e não foram. E cumprem seus papéis mediante a advocacia ativa em favor dessas necessidades. É justamente por conta disso que o erário governamental necessita de guardiões que assegurem que a despesa não avance além do limite dos recursos disponíveis e que cada um dos pleitos de despesa receba uma cota de tais disponibilidades (WILDAVSKY, 1964, p. 187).

No entanto, ainda que competitiva esta relação entre atores guardiões dos recursos (como os ministérios de planejamento e de fazenda) e promotores de despesas (como os ministérios setoriais, os congressistas e os grupos de interesses, por exemplo) não deveria ser vista como problemática. Ao contrário, Wildavsky entendia que a interação entre papéis adversários era,

de fato, complementar e uma forma de coordenação dos objetivos concorrentes da orçamentação. O autor argumentava que a expectativa de comportamento atrelada às funções de *spender* e *guardian* criaria uma espécie de rotina estabilizadora do processo orçamentário, limitando as chances de desequilíbrios profundos e recorrentes entre as funções básicas da orçamentação.

Agências administrativas [órgãos setoriais] advogam aumentos de despesa enquanto o órgão de controle central funciona como guardião do tesouro. Cada um espera que o outro faça o seu trabalho; agências podem requisitar fundos sabendo que o órgão central irá impor limites, e o órgão central pode exercer controle sabendo que as agências irão demandar despesas o mais arduamente que puderem (WILDAVSKY, 1988, p. 11-12).

Para Wildavsky, essa dicotomia entre forças adversárias estimulava a especialização dos atores, que viam neste caminho uma fonte de legitimidade para justificar e sustentar suas posições (de gasto ou de contenção de gasto). *Spenders* poderiam focar suas atenções, conhecimentos, experiências e tecnologias em prol de seus programas, enquanto *guardians* capitalizariam seus esforços através do acompanhamento e da análise da economia, do quadro fiscal e do contexto político, definindo limites globais para as despesas e forçando a obediência de certas metas. Assim, nenhum dos dois poderia empurrar demasiadamente as decisões na direção preferida sem que o outro a puxasse de volta para uma situação intermediária.

Com efeito, um regime de governança que contemple este princípio deverá dispor de mecanismos que permitam tanto a substanciação das alegações de violação e/ou das quebras de expectativas e promessas (a fim de elucidar a origem das controvérsias e garantir a aplicação de eventuais sanções aos responsáveis pelas faltas) quanto um reforço positivo dos papéis e das expectativas em torno deles (sem que se depreciem as tarefas daqueles responsáveis por realizar o gasto governamental ou as tarefas daqueles que perseguem a conservação do equilíbrio fiscal).

#### **2.6.3.1.7 Princípio 7: legitimidade para decidir e se organizar**

Quando as autoridades superiores respeitam o direito das jurisdições de hierarquia inferior de se auto-organizarem e de decidirem sobre as questões que lhes são particularmente inerentes, entende-se que o princípio está fortemente presente na estrutura de governança. Neste caso,

haverá incentivos para que as jurisdições de hierarquia inferior desenvolvam suas próprias soluções ao gerenciamento de seus recursos, as quais tendem a ser mais funcionais e criativas.

O princípio propõe que atores externos não imponham suas regras ou confrontem o direito básico dos usuários ao desenvolvimento e organização de suas próprias instituições. Implicitamente, o princípio alerta sobre os riscos que os projetos de engenharia social, centralmente planejados, e que não tomam em conta o conhecimento e os detalhes particulares da dinâmica local, impõem à sobrevivência do CPR'O, bem como sobre os riscos de apatia social quando atores externos minam a autoridade e a confiança de atores locais.

#### **2.6.3.1.8 Princípio 8: governança acoplada**

A presença deste princípio acontece quando um sistema de recursos comuns, intimamente conectado a um sistema social, político ou econômico mais amplo, organiza-se a partir de subunidades relativamente interdependentes, sendo que suas atividades de governança são estruturadas por meio de múltiplas camadas institucionais.

Sua importância recai especialmente no caso de CPR's mais amplos, cuja quantidade de membros supera a noção de 'pequenos grupos', desafiando a probabilidade da confiança mútua (*trust problem*) e da ação coletiva. Ostrom (1990) observou que, em grandes CPR's, a cooperação de larga escala poderia ser alcançada por meio da decomposição das atividades de gestão dos recursos comuns em camadas jurisdicionais múltiplas, acopladas e relativamente autônomas. Atividades como apropriação, provisão, monitoramento, *enforcement* (fazer cumprir as regras), resolução de conflitos e outras funções da governança podem então ser arranjadas em múltiplos níveis organizacionais, a fim de que sejam exercidas nos menores níveis possíveis (princípio da subsidiariedade). Esse tipo de 'gestão conjunta' parece facilitar a aprendizagem e a adaptação em circunstâncias sócio-ecológicas complexas (ARMITAGE, 2008).

No caso de um CPR'O, pode-se supor como sinais de presença do princípio: o reconhecimento e facilitação da organização em rede; a construção social dos problemas públicos; o debate coletivo das alternativas de solução na governança orçamentária; uma arquitetura policêntrica e multinível na marcha do processo orçamentário (múltiplas camadas de atores e organizações); respeito ao princípio da subsidiariedade (a governança de qualquer

programa e/ou ação é descentralizada ao nível mais baixo capaz de conduzi-la satisfatoriamente).

Assim, os doze princípios apresentados ao longo das doze subseções anteriores constituem-se em elementos essenciais para a classificação dos quatro regimes estudados. De fato, eles fornecem os parâmetros para determinar a configuração peculiar que caracteriza cada regime. O percurso adotado para classificar cada regime será explicitado na seção seguinte, que aborda os procedimentos de coleta e as estratégias de análise dos dados.

#### **2.6.4 Especificando ‘ΔRG’: classificando os regimes de governança orçamentária segundo a configuração dos doze princípios ostromnianos<sup>74</sup>**

Os doze princípios apresentados na seção anterior constituem-se em elementos essenciais para a classificação dos quatro regimes estudados. De fato, eles fornecem os parâmetros para determinar a configuração peculiar que caracteriza cada regime. Mas, afinal, como os regimes podem ser classificados?

##### **2.6.4.1 Procedimentos classificatórios na visão do pesquisador**

A estratégia utilizada para a classificação dos regimes baseia-se numa ordenação de intensidade com que os regimes manifestam cada princípio. Para tanto, adota-se uma escala (ordinal) de quatro níveis (Muito alta; Alta; Baixa; e Muito baixa), a qual representa o nível da intensidade com que um dado regime irradia um princípio. Ou seja, a escala registra a força com que cada princípio de governança está manifestado em cada regime analisado (R1, R2, R3 e R4).

A fim de operacionalizar esta estratégia e melhorar a robustez do processo classificatório, desenvolveu-se um código de análise que serviu de guia às várias etapas empreendidas nesta tarefa.<sup>75</sup> A tabela abaixo<sup>76</sup> exemplifica o feitiço deste recurso.

---

<sup>74</sup> Referência aos princípios de boa governança de recursos comuns elaborados por Ostrom (1990) e avançados por ela e seus colegas.

<sup>75</sup> Evidentemente, o mencionado código de análise está plenamente referenciado pelo conceito de ‘*principles design*’ proposto Ostrom e seus colaboradores.

<sup>76</sup> A íntegra do código de análise encontra-se disponível como anexo a esta pesquisa.

TABELA 2.1: EXEMPLO DE APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE (PRINCÍPIO 1A)<sup>77</sup>

| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |  |   |
|---------------------------------------|--|---|
| Princípio (e sua definição básica)    | Racionalidade  | Atributos-variáveis   |
| 1(A)                                  | Este princípio diz respeito aos esforços de classificar e de especificar os recursos orçamentários, a fim de que se possa determinar os detalhes relacionados a sua origem, aplicação, finalidade, responsabilidade pela posse e outros atributos das transações orçamentárias. Classificações orçamentárias tornam-se um elemento fundamental a este princípio. Num sistema de governança de recursos orçamentários é fundamental que se definam tais recursos, que se detalhem seus principais atributos e que se definam os limites e direitos de sua utilização. | 4<br>A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é muito significativa, pois contempla de forma substancial todas as suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal).                                   |
|                                       |  | 3<br>A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é significativa, pois contempla todas as suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal) e parte destas de forma substancial.                          |
|                                       |  | 2<br>A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é pouco significativa, pois contempla apenas algumas de suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal) e parte destas de forma não substancial.       |
|                                       |  | 1<br>A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é muito pouco significativa, pois além de não contemplar boa parte das suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal) o faz de forma não substancial. |

Com base no código de análise, executaram-se quatro procedimentos separados, porém inter-relacionados.

Primeiramente, fez-se uma classificação previa dos regimes, essencialmente baseada na experiência profissional do pesquisador.<sup>78</sup> Este foi um processo ancorado em percepção pessoal e em evidências presentes na memória, temperadas por ideias trocadas com o Professor que orientou esta pesquisa.

Uma segunda rodada analítica foi procedida. Desta vez com base em atenta leitura das normas centrais aos regimes. As normas foram coletadas por meio eletrônico, de fontes oficiais (bibliotecas virtuais) do Planalto e do Congresso Nacional, e transformadas em planilhas ou, simplesmente, impressas para leitura. Utilizou-se um sistema simples, de destaque mediante

<sup>77</sup> Os algarismos 4, 3, 2 e 1 exibidos sob a coluna rotulada de 'Atributos-variáveis' correspondem, respectivamente, aos graus de intensidade Muito alta, Alta, Baixa e Muito baixa. A íntegra do código de análise está disponível como anexo a esta tese.

<sup>78</sup> O pesquisador desempenha o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento (carreira do Ministério do Planejamento) desde o ano 2000. Desde então, desempenha suas atividades junto à Secretaria de Orçamento Federal-MP. Desde 2003, atua como professor de orçamento público no ensino presencial e virtual, em diversas Escolas, incluindo ENAP, ESAF e UnB (Prof. Colaborador).

diferentes cores (quando trabalhadas em planilhas) ou códigos (quando trabalhadas em versão impressa), para fazer o registro da presença das ideias nucleares dos princípios no corpo textual das normas.

Veja-se, por exemplo, o tratamento dado à Lei n° 4.320/64 e à LC n° 101/00, trabalhadas em planilhas, sobretudo por serem normas tanto longas quanto centrais a R1 e R3. Examinou-se cada comando normativo e julgou-se a presença/ausência dos princípios. Sempre que se reconhecia a manifestação de algum princípio no texto legal, atribuía-se a ele uma cor correspondente.<sup>79</sup> Sempre que mais de um princípio se fizesse presente no texto de um mesmo comando atribuía-se mais de uma cor ao texto, a fim de que todas as evidências de manifestação de princípios pudessem ser registradas. A ilustração a seguir ilustra o resultado deste procedimento.

| Lei 4.320/64  |   | LC 101/00 (LRF) |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |  |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|---|---|-----------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| SEÇÃO I<br>Das Despesas Correntes<br>SUBSEÇÃO ÚNICA<br>Das Transferências Correntes |   | P1A             | P1B | P1C | P1D | P1E | P1F | P1G | P1H | P1I | P1J | P1K | DA DESPESA PÚBLICA<br>Seção I<br>Da Geração da Despesa |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|   |   | P1A             | P1B | P1C | P1D | P1E | P1F | P1G | P1H | P1I | P1J | P1K | P1A  | P1B | P1C | P1D | P1E | P1F | P1G | P1H | P1I | P1J | P1K |
| AL 15   | <p><b>II) Das Subvenções Sociais</b></p> <p>Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecendo os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.</p> |                 |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |  |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
| AL 17   | <p>Somente a instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.</p>   |                 |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |  |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
| AL 18   | <p><b>II) Das Subvenções Econômicas</b></p> <p>A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento do Estado, do Município ou do Distrito Federal.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:</p> <p>a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de venda, pelo governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;</p>  |                 |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |  |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |

**Ilustração 2.2: Rastreamento da manifestação de princípios de governança na Lei n°4.320/64 e na LC 101/00 (LRF)**

Com relação a R2 e R4, que apresentam maior dispersão de normas, adotou-se um sistema de registro baseado em anotação em papel. Na medida em que os textos legais eram lidos, anotava-se o código do(s) princípio(s) que se supunha manifestado em cada comando normativo.

Uma terceira fonte consultada para formular a classificação dos regimes diz respeito às obras que analisam e comentam as macroinstituições centrais aos regimes estudados (especialmente

<sup>79</sup> Conforme uma convenção prévia, assumida pelo pesquisador.

R1, R2 e R3). Artigos escritos a respeito das instituições vigentes em cada período também serviram ao propósito de reunir evidências auxiliares ao processo classificatório. Em cada caso, o pesquisador buscou destacar os indícios de manifestação dos princípios.

Assim, a partir da proposição de classificação inicial, utilizou-se das duas etapas seguintes (leitura e análise do texto legal e das obras e artigos que os comentam) para refinar a classificação proposta e torná-la mais acurada.

#### **2.6.4.2 Procedimentos classificatórios: valendo-se da experiência de especialistas para validar/ajustar classificações do pesquisador**

A partir dos refinamentos aplicados à classificação dos regimes inicialmente proposta pelo pesquisador, obteve-se uma versão ‘aprimorada’, a qual permitiu dar início ao quarto estágio do procedimento classificatório: a entrevista de validação/ajuste com juízes (expertos na matéria orçamentária).<sup>80</sup>

Foram selecionados<sup>81</sup> e entrevistados seis reconhecidos especialistas em orçamentação pública,<sup>82</sup> cujo intuito principal foi validar ou ajustar a classificação dos regimes de governança proposta pelo pesquisador. No intuito de se estabelecer um ordenamento para a execução das entrevistas, criou-se um roteiro<sup>83</sup>, o qual foi seguido em cada um dos encontros.

O primeiro passo da entrevista consistiu na coleta de informações sobre o entrevistado.<sup>84</sup> Na sequência, explicitou-se o motivo da mesma.<sup>85</sup> O pesquisador esclareceu que seu principal

<sup>80</sup> A lista de entrevistados e suas notáveis experiências na área orçamentária constam como documento anexo a esta pesquisa.

<sup>81</sup> O conjunto de indivíduos selecionados considerou quatro critérios básicos: 1) alta especialização reconhecida e destacada pela comunidade orçamentária federal; 2) experiência orçamentária vivida nos momentos que o estudo aborda; 3) exercício de atividades orçamentárias diversificadas (unidade orçamentária, órgão setorial, órgão central e órgão legislativo); e 4) familiaridade com o universo acadêmico.

<sup>82</sup> O rol de entrevistados, incluindo suas qualificações e experiências profissionais, encontra-se disponível como anexo desta tese.

<sup>83</sup> Disponível como anexo a esta tese.

<sup>84</sup> Uma tabela contendo o nome, a formação acadêmica e o histórico de atuação de cada entrevistado na área orçamentária pode ser encontrada em anexo a esta tese.

<sup>85</sup> Conforme estabelecido no roteiro, foi dito ao entrevistado o que segue: ‘o motivo desta entrevista é que eu gostaria de sua avaliação acerca de uma proposta de classificação de regimes de governança orçamentária segundo a presença de determinados princípios. Eu analisei quatro regimes orçamentários: Lei nº 4.320/64, CF/88, RGO/00 e ‘Transição’ e avaliei, especialmente com base em seus comandos legais, como cada um manifesta um conjunto de doze princípios de governança. Eu classifiquei os regimes de governança orçamentária de acordo com a intensidade com que eles manifestavam cada princípio. Para tanto, eu utilizei uma escala com quatro graus: muito alta/alta/baixa/muito baixa e a apliquei aos quatro regimes. (Exceto no

objetivo era verificar a validade da classificação inicialmente proposta e corrigir os eventuais equívocos classificatórios. Logo em seguida, o pesquisador explicou a dinâmica pretendida durante a entrevista e solicitou aos entrevistados permissão para gravar o encontro em áudio digital. Ambos permitiram o registro em arquivo de áudio<sup>86</sup> e a eles foi assegurada uma cláusula de anonimato parcial de resposta, na qual o pesquisador se comprometeu em não relacionar nominalmente as respostas e comentários produzidos durante as entrevistas. Embora oferecido, nenhum entrevistado solicitou garantia de anonimato pleno.

Antes da entrevista, propriamente dita, o pesquisador apresentou um conjunto de slides do tipo *power-point* (em tela ou em papel, conforme os recursos disponíveis) a fim de prestar melhores esclarecimentos sobre os quatro regimes analisados, sobre o conceito básico subjacente a cada um dos doze princípios de governança e sobre os critérios classificatórios adotados pelo pesquisador.

No transcorrer da entrevista, o pesquisador apresentava uma sequência de doze fichas de papel, mostradas uma a uma, intercaladas por perguntas simples. Cada ficha fazia referência a um princípio e recuperava o conceito básico do mesmo (apontando o que o pesquisador supunha serem indícios de sua manifestação). Registrava-se, então, as propostas classificatórias do pesquisador em relação aos quatro regimes.<sup>87</sup> Na sequência, o pesquisador indagava se o entrevistado concordava ou não com a classificação proposta. No caso de concordância, uma nova ficha era apresentada. Havendo discordância, solicitava-se ao entrevistado a proposição de uma classificação alternativa, bem como as eventuais razões de sua divergência. Além das opções de resposta já mencionadas (concordância/discordância), foram oferecidas ao entrevistado as alternativas: ‘não sei a resposta’ e ‘a pergunta não está clara’. Todas as respostas foram registradas pelo entrevistador em formulário próprio.<sup>88</sup>

O tempo inicialmente estimado para cada entrevista foi de cerca de 90 minutos, mas o tempo médio ficou em cerca de 140 minutos. Todas as entrevistas foram realizadas nos ambientes

---

princípio 2B, onde os rótulos moderada (I) e moderada (II) substituíram os termos alta e baixa, mas essa questão será convenientemente esclarecida logo adiante).’

<sup>86</sup> Os mencionados arquivos não são considerados públicos, mas encontram-se disponíveis à consulta dos membros da Banca.

<sup>87</sup> As mencionadas fichas encontram-se disponíveis como anexo a esta tese.

<sup>88</sup> Esse formulário encontra-se disponível como anexo a esta tese.

escolhidos pelos entrevistados,<sup>89</sup> os quais se julgaram bastante adequados. Em todas as ocasiões encontravam-se apenas o pesquisador e o entrevistado e as ocorrências de interrupção foram mínimas. Apenas uma entrevista precisou ser interrompida e reiniciada em outro dia, dado seu horário de início (19h30) e a sua extensão (pouco mais de quatro horas).

Os resultados das entrevistas (validação/ajuste sugerido) foram tabulados, analisados individual e conjuntamente<sup>90</sup> e deram origem ao último refinamento (revisão parcial) da proposta de classificação dos regimes, a qual será apresentada e discutida no capítulo seguinte.

#### **2.6.5 A dimensão explicativa: especulando sobre padrões de mudança na governança orçamentária**

Com o auxílio de oito postulações teóricas típicas do quadro analítico 'neoinstitucionalista', elaboram-se diferentes proposições na tentativa de identificar e explicar alguns dos mecanismos que operam a mudança institucional na governança do processo orçamentário federal. Com a ajuda do rastreamento de processos, avalia-se a plausibilidade das postulações teóricas na explicação dos padrões de mudança que caracterizam a dinâmica da estrutura de governança orçamentária federal brasileira ao longo dessas últimas cinco décadas. Este exercício analítico ficou reservado ao quarto capítulo.

---

<sup>89</sup> Os locais em que as entrevistas ocorreram foram: sede da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), salas da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) e a residência de um dos entrevistados.

<sup>90</sup> Uma planilha com a tabulação das posições classificatórias dos entrevistados encontra-se disponível como anexo a esta tese.

### 3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Conforme observado no capítulo anterior, parte substancial desta pesquisa consistiu no esforço de categorizar os quatro regimes orçamentários com base em doze princípios de governança sugeridos por Ostrom (1990). Partindo de uma proposta classificatória preliminar, buscou-se nos textos normativos, na literatura específica e na opinião avalizada de ‘especialistas em orçamentação pública’ o refinamento necessário à obtenção de uma classificação aprimorada dos mencionados regimes.<sup>91</sup> Os resultados que se apresentam ao longo desta seção refletem a categorização final.

#### 3.1 Análises vertical e horizontal como estratégia de apresentação dos resultados

Uma propriedade particularmente conveniente da estratégia de classificar regimes orçamentários por meio de uma base comum de princípios é que ela possibilita diversas formas de contraste e comparação. De fato, o exame simultâneo dos regimes orçamentários propicia não apenas que se apurem as diferenças e semelhanças em sua estrutura (estática comparativa), mas também que se percebam os eventuais ciclos<sup>92</sup> na dinâmica de mudanças dos princípios que os constituem.

Com o auxílio de recursos analíticos poderosos, ainda que relativamente simples, tais como a análise vertical e a análise horizontal<sup>93</sup>, esta seção apresenta e discute uma série de constatações relevantes ao intento de responder às questões da pesquisa.

Também denominada análise da estrutura, a análise vertical permite estabelecer relações de proporção entre um elemento (princípio ou bloco de princípios) e o grupo do qual faz parte

---

<sup>91</sup> Os detalhes sobre a classificação preliminar, a posição dos especialistas, suas considerações específicas e os pontos de acatamento/rejeição constam como anexos a esta pesquisa.

<sup>92</sup> Série de mudanças de princípios que se sucedem dentro de uma ordem específica.

<sup>93</sup> Vale destacar que as técnicas de análise vertical e horizontal constituem-se numa venerável tradição metodológica da Ciência Contábil, sobretudo no que se refere ao campo de estudo das demonstrações financeiras. A chamada ‘análise de balanços’ compõe-se de um conjunto de técnicas comparativas voltadas à compreensão do estado presente e predição de condições futuras do patrimônio. Para tanto, analistas lançam mão de demonstrações financeiras (sob a hipótese de que estas refletem certas condições patrimoniais) para verificar a composição relativa do patrimônio (análise estrutural de grupos e índices) e sua evolução ao longo do tempo (análise temporal).

(regime de governança ou conjunto de princípios). Com efeito, este tipo de análise relaciona a parte com o todo, mas o faz dentro de um mesmo ponto do tempo (estática).

A análise horizontal, por seu turno, consiste em verificar a evolução das partes (princípios ou blocos de princípios) e/ou do todo (estrutura de governança) ao longo de um determinado período de tempo (dinâmica). Essa análise longitudinal possibilita a comparação entre os valores de um mesmo princípio ou bloco de princípios em diferentes regimes de governança orçamentária, evidenciando como eles se distinguem temporalmente. Deste modo, enquanto os elementos comparados são homogêneos e mantidos fixos, os períodos analisados são diferentes.

Em face do exposto, observa-se que os dois recursos analíticos são complementares e podem ser operados conjuntamente em favor de uma interpretação mais significativa da estrutura de governança orçamentária e seus movimentos de mudança.

### **3.1.1 Análises vertical e horizontal de regimes de governança orçamentária com base em um escore global**

Uma indagação inicial acerca dos regimes de governança orçamentária diz respeito à questão da ‘potência’ com que as instituições observadas manifestam o conjunto de princípios adotados. Com que intensidade cada um dos regimes analisados manifesta a totalidade dos princípios de governança orçamentária? Afinal, haveria diferenças relevantes entre os quatro regimes quanto ao grau de irradiação global derivado do conjunto dos doze princípios? Que tipo de ‘traço de governança’ caracteriza essa sequência temporal? Há estabilidade? Há aumento ou retração persistente do grau de irradiação do conjunto de princípios ao longo do tempo? Há alguma intermitência nesses movimentos?

Uma vez que os regimes orçamentários foram classificados conforme a intensidade com que eles contemplam cada um dos princípios, e que o domínio<sup>94</sup> de valores desse gradiente

---

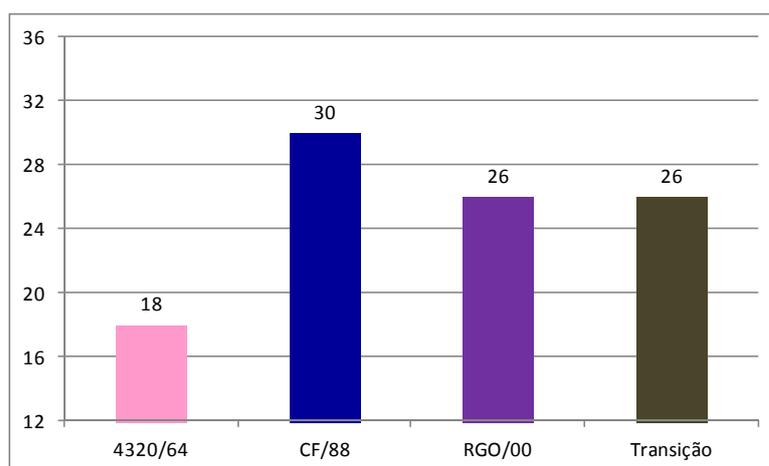
<sup>94</sup> Conjunto dos valores que certa variável pode tomar (neste caso, a intensidade com que o regime manifesta um dado princípio).

permite uma correspondência numérica (sabidamente imperfeita) com os algarismos 1, 2, 3 e 4,<sup>95</sup> torna-se possível obter um escore global, ainda que impreciso, para cada regime.

Portanto, uma forma possível de abordar as questões propostas é por meio da somatória dos escores atribuídos a cada princípio, seguida do contraste dos valores globais obtidos em cada um dos regimes.

Operando-se a simples soma dos escores para cada regime, obtêm-se os seguintes valores absolutos: 18 pontos para o regime 4.320/64 (R1); 30 pontos para o regime CF/88 (R2); 26 pontos para a RGO/00 (R3); e 26 pontos para o regime de transição (R4). Portanto, a diferença entre o regime de maior (R2) e o de menor irradiação global de princípios (R1) importa em 12 pontos ou em 67% do valor de menor irradiação.

Considerando-se uma situação teórica de irradiação máxima, na qual todos os princípios seriam contemplados de forma muito alta no regime, o escore alcançado seria equivalente a 48 pontos. Dividindo-se esse valor em quatro intervalos, se poderia dizer que os regimes analisados encontram-se nos dois intervalos intermediários, como segue: 4320/64 situa-se em zona de baixa irradiação enquanto RGO/00, CF/88 e Transição encontram-se no intervalo de alta irradiação.<sup>96</sup> Logo, nenhum dos regimes analisados situou-se nas zonas de irradiação ‘muito baixa’ ou ‘muito alta’. O gráfico a seguir ilustra esse resultado.



**Gráfico 3.1: Regimes conforme escore global de irradiação de princípios**

<sup>95</sup> Respectivamente, muito baixa, baixa, alta e muita alta.

<sup>96</sup> Por conseguinte, não há regimes orçamentários classificados nos intervalos correspondentes às irradiações ‘muito alta’ (36 a 48 pontos) e nem ‘muito baixa’ (0 a 12 pontos).

Note-se, o eixo horizontal apresenta os quatro regimes analisados enquanto o eixo vertical aponta o grau de intensidade (baseado no escore global) com que cada um deles irradia o conjunto dos doze princípios.

Embora se acredite que a estimativa de um escore global a partir das variáveis trabalhadas tenha algum valor informativo, a operação realizada na sua construção não está livre de deficiências e de críticas. De fato, a somatória de variáveis ordinais é relativamente problemática, uma vez que isso faz supor a existência de relações métricas que podem não se fazer plenamente presentes.

Especificamente nesta estratégia analítica, admitiu-se que o nível mais baixo da irradiação de um princípio (ou seja, a intensidade ‘muito baixa’) seria equivalente a 1<sup>97</sup> e suas gradações subsequentes (baixa, alta e muito alta) corresponderiam a 2, 3 e 4, respectivamente. Logo, a formação de um escore global por meio de somatória implica aceitar a hipótese de que a irradiação baixa é duas vezes mais intensa do que a muito baixa; que a alta é três vezes mais intensa do que a muito baixa, e assim por diante. Não há, no entanto, garantias de que estas relações métricas postuladas sejam perfeitamente acuradas, uma vez que as variáveis mantêm apenas relações categóricas do tipo ordinal. Tudo que se pode afirmar com absoluta certeza é que ‘muito baixa’ é uma medida de intensidade inferior à ‘baixa’, a qual, por sua vez, é inferior à ‘alta’ e que esta é inferior à ‘muito alta’. Em face disso, o escore global deve ser entendido como uma aproximação útil, ao invés de uma medida de alta precisão.

Destarte, uma inferência possível é a de que a trajetória da estrutura de governança orçamentária brasileira na linha do tempo se caracteriza por um considerável esforço de aprimoramento<sup>98</sup> entre R1 e R2, seguido de algum retrocesso em R3 (se comparado a R2) e aparente estabilidade entre R3 e R4.

Embora de algum interesse, esse tipo de evidência, no entanto, revela muito pouco sobre como mudam as instituições de governança orçamentária no País. Com efeito, é preciso tentar entender melhor a configuração dos regimes e, para tanto, torna-se necessário detalhar a

---

<sup>97</sup> Há, no entanto, uma possibilidade teórica de o princípio estar ausente no regime de governança. Neste caso, o escore seria correspondente a zero. Todavia, esta possibilidade foi empiricamente afastada na medida em que o material analisado evidenciou a presença de todos os princípios nos quatro regimes, ainda que, em alguns casos, de forma notadamente pobre.

<sup>98</sup> No sentido de fazer o regime refletir os princípios sugeridos por Elinor Ostrom (1990).

composição de cada um dos regimes analisados, em termos dos princípios que os constituem e caracterizam.

### **3.1.2 Análise vertical de regimes de governança orçamentária com base em escores de blocos de princípios**

Um desdobramento natural das questões já abordadas diz respeito a como esse escore global aproximado, atribuído a cada regime, se compõe em termos de princípios. Ou seja, em que medida cada princípio ou bloco de princípios contribui para a formação do escore geral? Como essa composição distingue os quatro regimes de governança?

Uma vantajosa característica do rol de princípios de governança proposto por Ostrom (1990) é que eles propiciam uma abordagem em blocos.<sup>99</sup>

Com base nisso, pode-se propor a visualização dos doze princípios trabalhados em função de determinados agrupamentos cujos componentes partilham similaridades importantes. Por exemplo, os princípios 1A e 1B referem-se ao esforço de delimitar fronteiras e especificar características, tanto dos recursos do sistema orçamentário quanto das jurisdições inerentes aos atores envolvidos no manejo e/ou fruição dos recursos públicos. Neste sentido, 1A e 1B formam um bloco de princípios voltados à definição, classificação e detalhamento (*ex ante*) dos recursos e dos direitos de propriedade/responsabilidades sobre os mesmos. Assim, haveria uma correspondência entre os dois princípios quando se considera o aspecto ‘delimitação e especificação’ de recursos e atores.

Seguindo uma lógica semelhante a esta, outros quatro blocos foram constituídos para estruturar a apresentação dos resultados que será desenvolvida no presente capítulo.

Os princípios 2A e 2B formam o bloco ‘congruência e realismo’, uma vez que ambos se preocupam em capturar a consistência entre as regras impostas por um regime e as condições contextuais em que as mesmas são aplicadas. Embora um princípio focalize a adaptação

---

<sup>99</sup> Embora não se realize uma análise formal de clusters, é possível propor a existência de certos agrupamentos entre os princípios a partir de suas próprias definições. Basicamente, um bloco (ou cluster) de princípios é formado por elementos com grande afinidade em relação a um critério importante, o que o distingue dos demais.

ambiental enquanto o outro mire o equilíbrio entre as diversas dimensões da sustentabilidade, ambos se debruçam sobre a questão da resiliência do sistema. Regras que não refletem as peculiaridades das condições locais/setoriais e que consideram estritamente a disponibilidade de curto prazo dos recursos comuns tendem a se tornar inconsistentes e, dificilmente, serão adotadas de fato e mantidas ao longo do tempo (OSTROM, 1990), sob pena de comprometerem a robustez do sistema como um todo (OSTROM et al., 2004).

Um terceiro bloco, ‘inclusividade decisória’, envolve os princípios 3A e 3B, que versam, respectivamente, sobre a divisão do poder nos processos nos quais se decidem a mobilização e a alocação dos recursos comuns e de mudança das regras que regulam tais decisões. Em ambos os casos, o que está em discussão é o grau de compartilhamento da autoridade de decidir sobre a distribuição dos custos e dos benefícios e da forma como essas decisões serão tomadas. Em última análise, esses princípios pretendem refletir o nível de inclusão dos atores orçamentários na determinação das questões que diretamente lhes afetam.

O quarto bloco agrupa os princípios 3C, 4 e 5 e representa um típico mecanismo de ‘controle’ de sistemas. Esta tríade de princípios está unida por elos relativamente claros, na medida em que 3C contribui para definir e determinar o estado do sistema (incluindo usuários e recursos), 4 auxilia na evidenciação e publicidade desse estado e 5 ajusta o sistema a fim de mantê-lo próximo às condições planejadas, especialmente por meio da eliminação dos comportamentos responsáveis pelos desvios e pela correção de rota.

Por fim, o quinto e último bloco, que pode ser rotulado de ‘coordenação da complexidade’, constitui-se pelos princípios 6, 7 e 8. O ponto em comum aos princípios é que procuram mitigar as complicações inerentes à pluralidade de interesses, às múltiplas escalas de operação e à variedade de especializações que costumam marcar a ecologia política dos grandes sistemas de recursos comuns. A diversidade programática presente no conjunto das ações orçamentárias, a heterogeneidade de preferências dos atores, a variedade das escalas das jurisdições, suas distintas lógicas de atuação e a multiplicidade de especializações decorrentes da divisão do trabalho demandam mecanismos que operem a reconciliação e a recomposição das partes (acoplamento).<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> No sentido de que as divergências e diferenças agudas originadas na diversidade e decomposição do sistema sejam amenizadas a fim de permitir a cooperação mútua (sinergia). Em outras palavras, é preciso lidar

Fundado em tal segmentação, é possível oferecer algumas respostas às indagações anteriormente propostas. Assim, as quatro próximas subseções apresentam a classificação dos regimes de governança orçamentária segundo os doze princípios, mas dentro de um recorte por blocos.

### 3.1.2.1 Análise vertical descritiva com base em blocos de princípios: a governança orçamentária na 4.320/64 (R1)

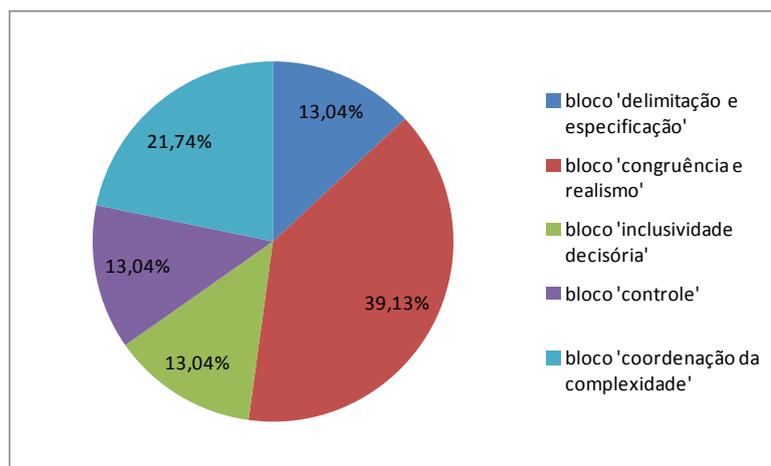
**Quadro 3.1: Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R1**

| Princípios  | 1A – Delimitação de fronteiras de recursos | 1B – Delimitação de fronteiras de usuários | 2A – Congruência entre regras de alocação e condições locais | 2B – Congruência entre provisão e apropriação | 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos | 3B – Arranjos de decisão coletiva mudança de regras | 3C – Informações para decisão coletiva (transparência e observabilidade) | 4 – Monitoramento de usuários e recursos | 5 – Sanções graduais | 6 – Resolução de conflitos  | 7 – Legitimidade para decidir | 8 – Governança aninhada |
|---|--|--|--|---|---|---|--|--|----------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Blocos  | Delimitação e Especificação                |  | Congruência e Realismo                                       |   | Inclusividade Decisória   |   | Controle   |  |                      | Coordenação da Complexidade |                               |                         |
| Intensidade com que os princípios são manifestados no regime da 4.320/64 (R1) |  |  |  |   |   |   |  |  |                      |                             |                               |                         |
| Muito Alta  |  |  |  |   |   |   |  |  |                      |                             |                               |                         |
| Alta  |  |  | 3  | 3   |   |   |  |  |                      |                             |                               |                         |
| Baixa   |  |  |  |   |   |   |  |  |                      |                             | 2                             | 2                       |
| Muito Baixa   | 1  | 1  |  |   | 1   | 1   | 1  | 1  | 1                    | 1                           |                               |                         |
| Escore bloco  | 2  |  | 6  |   | 2   |   | 3  |  |                      | 5                           |                               |                         |
| Escore médio (EMlb)   | 1,00                                       |  | 3,00   |   | 1,00  |   | 1,00   |  |                      | 1,67                        |                               |                         |
| Escore regime   | 18   |  |  |   |   |   |  |  |                      |                             |                               |                         |

Por meio da análise vertical do quadro acima, constata-se que os blocos mais relevantes em R1 são ‘congruência e realismo’ (39,13%) e ‘coordenação da complexidade’ (21,74%).<sup>101</sup> Dos 18 pontos que o regime obteve, 11 advêm dos mencionados blocos, denotando que a intensidade da irradiação acontece de forma bastante concentrada. Os blocos ‘delimitação e especificação’, ‘inclusividade decisória’ e ‘controle’ apresentam escores brutos bastante pobres (2, 2 e 3) e, portanto, não contribuem de forma significativa na composição do escore global do regime. Uma representação visual desta situação pode ser conferida no gráfico a seguir.

com a ecologia de modo a evitar que a diversidade produza efeitos de entropia na realização dos processos que constituem o sistema.

<sup>101</sup> Pelo fato de que os blocos não são uniformes quanto ao número de princípios que os constituem e nem quanto à intensidade de irradiação individual do princípio, estimou-se um escore médio de intensidade para cada bloco (EMlb). A importância relativa de cada bloco nos regimes analisados leva em consideração esta medida, pois foi obtida pela razão entre o EMLb e o somatório dos escores médios de todos os blocos ( $\sum EMI$ ).



**Gráfico 3.2: Importância relativa dos blocos de princípios no R1**

Em virtude dos problemas potenciais que podem surgir da somatória de variáveis ordinais, uma abordagem analítica adicional será realizada. Acredita-se que ela sirva de reforço às evidências obtidas por meio do escore global aproximado. Logo a seguir, apresenta-se um quadro que detalha a influência que cada bloco desempenha conforme as quatro categorias de intensidade. Os algarismos constantes em cada célula representam a distribuição de frequência absoluta dos princípios do bloco em relação aos intervalos que representam a intensidade. Assim, por exemplo, dois dentre os dois princípios que compõem o bloco 'delimitação e especificação' manifestam-se de forma muito baixa no regime da 4.320/64. Similarmente, dois dentre os três princípios que compõem o bloco 'coordenação da complexidade' manifestam-se com intensidade baixa no regime, enquanto o terceiro princípio componente do bloco se manifesta de maneira muito baixa.

**Quadro 3.2: Quantidade de princípios conforme intensidade de irradiação (por bloco) em R1**

| 4.320/64                            | Muito baixa | Baixa | Alta | Muito alta |
|-------------------------------------|-------------|-------|------|------------|
| Bloco 'delimitação e especificação' | 2           |       |      |            |
| Bloco 'congruência e realismo'      |             |       | 2    |            |
| Bloco 'inclusividade decisória'     | 2           |       |      |            |
| Bloco 'controle'                    | 3           |       |      |            |
| Bloco 'coordenação da complexidade' | 1           | 2     |      |            |
| Total do regime                     | 8           | 2     | 2    | -          |

A partir do quadro acima, observa-se que as únicas irradiações altas de princípios no regime da 4320/64 advêm do bloco 'congruência e realismo'. Isso confirma a importância que esse

bloco desempenha no regime da 4.320/64. Vale notar que, mesmo com irradiação ‘Baixa’, o bloco ‘coordenação da complexidade’ atrai alguma atenção na composição do regime, dado que todos os demais blocos (‘inclusividade decisória’, ‘controle’ e ‘delimitação e especificação’) caracterizam-se por uma intensidade de irradiação muito baixa. Esses resultados são plenamente compatíveis com os encontrados na primeira abordagem analítica, baseada na formulação de um escore global aproximado, e eles apontam uma certa ‘pobreza’ na manifestação de princípios de governança por parte do primeiro regime examinado.

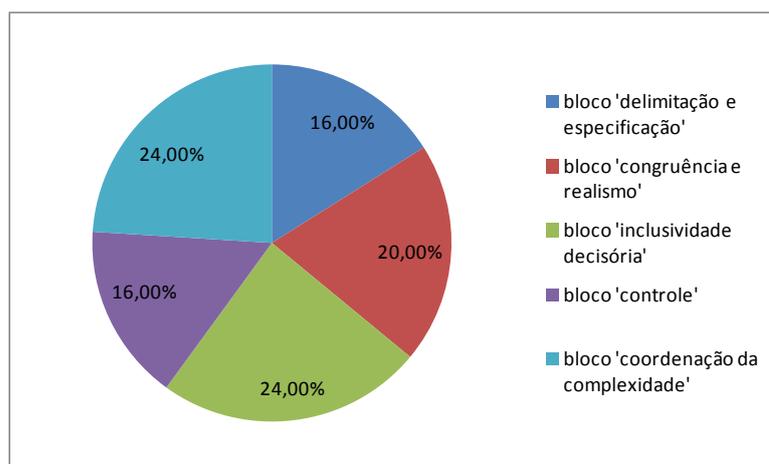
### 3.1.2.2 Análise vertical descritiva com base em blocos de princípios no regime de governança orçamentária da CF/88 (R2)

**Quadro 3.3: Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R2**

| Princípios  | 1A – Delimitação de fronteiras de recursos | 1B – Delimitação de fronteiras de usuários | 2A – Congruência entre regras de alocação e condições locais | 2B – Congruência entre provisão e apropriação | 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos | 3B – Arranjos de decisão coletiva na mudança de regras | 3C – Informações para decisão coletiva (transparência e observabilidade) | 4 – Monitoramento de usuários e recursos | 5 – Sanções graduais | 6 – Resolução de conflitos  | 7 – Legitimidade para decidir | 8 – Governança aminhada |
|---|--|--|--|---|---|--|--|--|----------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Blocos  | Delimitação e Especificação                |  | Congruência e Realismo                                       |   | Inclusividade Decisória   |  | Controle   |  |                      | Coordenação da Complexidade |                               |                         |
| <b>Intensidade com que os princípios são manifestados no regime da CF/88 (R2)</b> |  |  |  |   |   |  |  |  |                      |                             |                               |                         |
| Muito Alta  |  |  |  |   |   |  |  |  |                      |                             |                               |                         |
| Alta  |  |  |  | 3   | 3   | 3  |  |  |                      | 3                           | 3                             | 3                       |
| Baixa   | 2  | 2  | 2  |   |   |  | 2  | 2  | 2                    |                             |                               |                         |
| Muito Baixa   |  |  |  |   |   |  |  |  |                      |                             |                               |                         |
| Escore bloco  | 4  |  | 5  |   | 6   |  | 6  |  |                      | 9                           |                               |                         |
| Escore médio (EMlb)   | 2,00                                       |  | 2,50   |   | 3,00  |  | 2,00   |  |                      | 3,00                        |                               |                         |
| Escore regime   | 30   |  |  |   |   |  |  |  |                      |                             |                               |                         |

Recorrendo-se novamente à análise vertical, pode-se observar que os dois blocos mais relevantes na composição do escore global alcançado por R2 são ‘coordenação da complexidade’ (24,00%) e ‘inclusividade decisória’ (24,00%). Dos 30 pontos que o regime obteve, 15 são decorrentes dos mencionados blocos.<sup>102</sup> O bloco ‘congruência e realismo’ tem considerável relevância na configuração do regime (20,00%), participando com 5 pontos no escore global. Já a contribuição dos blocos ‘controle’ e ‘delimitação e especificação’ é tida como secundária (16% cada). Uma representação visual desta situação pode ser conferida no gráfico abaixo.

<sup>102</sup> Vale lembrar que o escore médio do bloco determina a importância do mesmo para o regime (ao invés do seu escore bruto, o qual é afetado pela quantidade de princípios que formam o bloco).



**Gráfico 3.3: Importância relativa dos blocos de princípios no R2**

O quadro abaixo é análogo ao apresentado na subseção anterior e detalha como cada bloco de princípios manifesta-se em termos de intensidade de irradiação, proporcionando uma noção de sua importância na configuração do regime de governança.

**Quadro 3.4: Quantidade de princípios conforme intensidade de irradiação (por bloco) em R2**

| CF/88                               | Muito baixa | Baixa | Alta | Muito alta |
|-------------------------------------|-------------|-------|------|------------|
| Bloco 'delimitação e especificação' |             | 2     |      |            |
| Bloco 'congruência e realismo'      |             | 1     | 1    |            |
| Bloco 'inclusividade decisória'     |             |       | 2    |            |
| Bloco 'controle'                    |             | 3     |      |            |
| Bloco 'coordenação da complexidade' |             |       | 3    |            |
| Total do regime                     | -           | 6     | 6    | -          |

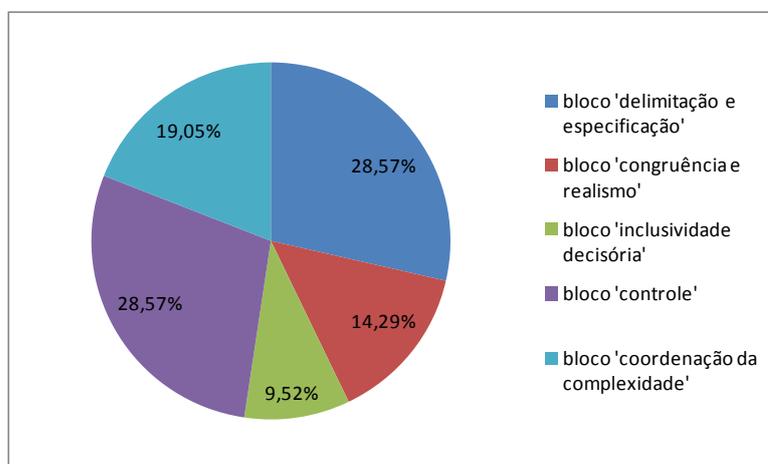
Dos blocos de princípios que compõem o regime, nenhum apresenta intensidade de irradiação muito baixa ou muito alta. A intensidade de irradiação é especialmente marcante em 'inclusividade decisória' e 'coordenação da complexidade', os únicos blocos a manifestarem-se integralmente de forma alta. O bloco 'congruência e realismo' também é relevante na estrutura do regime, pois um de seus princípios também se manifesta com alta intensidade. Os blocos 'delimitação e especificação' e 'controle' irradiam seus princípios de forma menos intensa e, portanto, são menos marcantes na caracterização básica do regime.

### 3.1.2.3 Análise vertical descritiva com base em blocos de princípios no regime de governança orçamentária da RGO/00 (R3)

**Quadro 3.5: Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R3**

| Princípios   | 1A – Delimitação de fronteiras de recursos | 1B – Delimitação de fronteiras de usuários | 2A – Congruência entre regras de alocação e condições locais | 2B – Congruência entre provisão e apropriação | 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos | 3B – Arranjos de decisão coletiva na mudança de regras | 3C – Informações para decisão coletiva (transparência e observabilidade) | 4 – Monitoramento de usuários e recursos | 5 – Sanções graduais | 6 – Resolução de conflitos  | 7 – Legitimidade para decidir | 8 – Governança aninhada |
|--|--|--|--|---|---|--|--|--|----------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Blocos   | Delimitação e Especificação                |  | Congruência e Realismo                                       |   | Inclusividade Decisória   |  | Controle   |  |                      | Coordenação da Complexidade |                               |                         |
| <b>Intensidade com que os princípios são manifestados no regime da RGO/00 (R3)</b> |  |  |  |   |   |  |  |  |                      |                             |                               |                         |
| Muito Alta   |  |  |  |   |   |  |  |  |                      |                             |                               |                         |
| Alta   | 3  | 3  |  |   |   |  | 3  | 3  | 3                    |                             |                               |                         |
| Baixa  |  |  |  | 2   |   |  |  |  |                      | 2                           | 2                             | 2                       |
| Muito Baixa  |  |  | 1  |   | 1   | 1  |  |  |                      |                             |                               |                         |
| Escore bloco   | 6  |  | 3  |   | 2   |  | 9  |  |                      | 6                           |                               |                         |
| Escore médio (EMlb)  | 3,00                                       |  | 1,50   |   | 1,00  |  | 3,00   |  |                      | 2,00                        |                               |                         |
| Escore regime  | 26   |  |  |   |   |  |  |  |                      |                             |                               |                         |

A análise vertical sugere que os blocos mais relevantes na composição de R3 são ‘controle’ (28,57%) e ‘delimitação e especificação’ (28,57%), os quais fornecem 15 dos 26 pontos do escore global atribuído ao regime. O bloco ‘coordenação da complexidade’ tem destaque secundário, mas ainda assim é responsável por 6 pontos do escore global. Os blocos ‘congruência e realismo’ e ‘inclusividade decisória’ somam apenas 5 pontos e, portanto, possuem baixa representatividade na configuração exibida em R3. O gráfico a seguir fornece uma representação visual destas informações.



**Gráfico 3.4: Importância relativa dos blocos de princípios no R3**

Seguindo a mesma estratégia analítica aplicada aos regimes anteriores, o quadro abaixo informa a intensidade com que os blocos irradiam seus princípios no regime da RGO/00.

**Quadro 3.6: Quantidade de princípios conforme intensidade de irradiação (por bloco) em R3**

| RGO/00                              | Muito baixa | Baixa | Alta | Muito alta |
|-------------------------------------|-------------|-------|------|------------|
| Bloco 'delimitação e especificação' |             |       | 2    |            |
| Bloco 'congruência e realismo'      | 1           | 1     |      |            |
| Bloco 'inclusividade decisória'     | 2           |       |      |            |
| Bloco 'controle'                    |             |       | 3    |            |
| Bloco 'coordenação da complexidade' |             | 3     |      |            |
| Total do regime                     | 3           | 4     | 5    | -          |

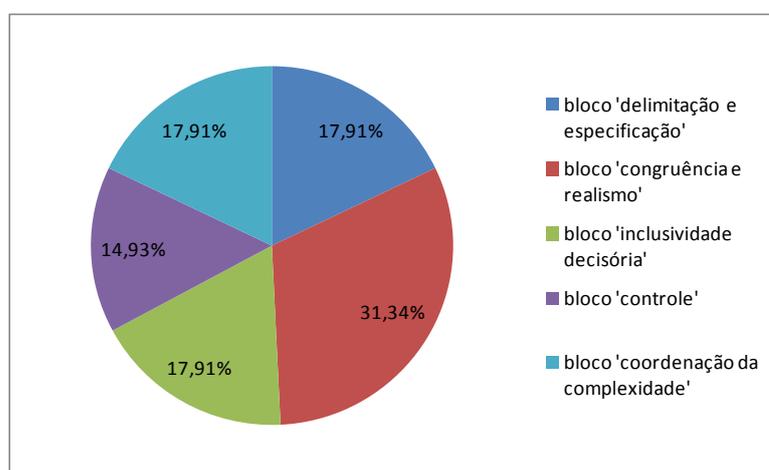
A principal constatação é no sentido de que 'controle' e 'delimitação e especificação' são blocos de princípios de substancial relevância na estrutura do regime de governança da RGO/00. Todos os demais blocos apresentam uma intensidade de irradiação muito baixa e/ou baixa de seus princípios. Ainda se pode destacar (negativamente) que o bloco 'inclusividade decisória' irradia todos os seus princípios de modo muito baixo. As evidências que o quadro oferece apontam para a mesma direção sugerida pelo escore global aproximado.

### 3.1.2.4 Análise vertical descritiva com base em blocos de princípios no regime de governança orçamentária da Transição (R4)

**Quadro 3.7: Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R4**

| Princípios  | 1A – Delimitação de fronteiras de recursos | 1B – Delimitação de fronteiras de usuários | 2A – Congruência entre regras de alocação e condições locais | 2B – Congruência entre provisão e apropriação | 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos | 3B – Arranjos de decisão coletiva na mudança de regras | 3C – Informações para decisão coletiva (transparência e observância) | 4 – Monitoramento de usuários e recursos | 5 – Sanções graduais | 6 – Resolução de conflitos | 7 – Legitimidade para decidir | 8 – Governança aninhada |  |
|---|--|--|--|---|---|--|--|--|----------------------|----------------------------|-------------------------------|-------------------------|--|
|   | Blocos                                     | Delimitação e Especificação                | Congruência e Realismo                                       | Inclusividade Decisória                       | Controle  |  |  | Coordenação da Complexidade              |                      |                            |                               |                         |  |
| <b>Intensidade com que os princípios são manifestados no regime da Transição (R4)</b> |  |  |  |   |   |  |  |  |                      |                            |                               |                         |  |
| Muito Alta  |  |  |  | 4   |   |  |  |  |                      |                            |                               |                         |  |
| Alta  |  |  | 3  |   |   |  |  |  |                      |                            |                               |                         |  |
| Baixa   | 2  | 2  |  |   | 2   | 2  | 2  |  | 2                    | 2                          | 2                             | 2                       |  |
| Muito Baixa   |  |  |  |   |   |  | 1  |  |                      |                            |                               |                         |  |
| Escore bloco  | 4  |  | 7  |   | 4   |  |  | 5  |                      |                            | 6                             |                         |  |
| Escore médio (EMlb)   | 2,00                                       |  | 3,50   |   | 2,00  |  |  | 1,67                                     |                      |                            | 2,00                          |                         |  |
| Escore regime   | 26   |  |  |   |   |  |  |  |                      |                            |                               |                         |  |

Por fim, por intermédio da análise vertical se pode perceber que em R4 há um único bloco mais destacado na configuração dos princípios: ‘congruência e realismo’ (31,34%), o qual fornece 7 dos 26 pontos obtidos no escore global. ‘Delimitação e especificação’, ‘inclusividade decisória’ e ‘coordenação da complexidade’ coincidem em nível (baixo) de importância na estrutura do regime. De fato, apesar de menos relevantes individualmente (17,91%), em conjunto fornecem outros 14 pontos ao escore global. Por fim, o bloco ‘controle’ é o de menor destaque, com apenas 3 pontos na formação do escore global aproximado. À guisa de ilustração, o gráfico a seguir faz uma representação de tais informações.



**Gráfico 3.5: Importância relativa dos blocos de princípios no R4**

Tal como visto nos três regimes anteriormente examinados, os indícios evidenciados no gráfico acima parecem compatíveis com os dados do quadro abaixo, que expõe a quantidade de princípios, por bloco, conforme o gradiente da intensidade de irradiação.

**Quadro 3.8: Quantidade de princípios conforme intensidade de irradiação (por bloco) em R4**

| Transição                           | Muito baixa | Baixa | Alta | Muito alta |
|-------------------------------------|-------------|-------|------|------------|
| Bloco 'delimitação e especificação' |             | 2     |      |            |
| Bloco 'congruência e realismo'      |             |       | 1    | 1          |
| Bloco 'inclusividade decisória'     |             | 2     |      |            |
| Bloco 'controle'                    | 1           | 2     |      |            |
| Bloco 'coordenação da complexidade' |             | 3     |      |            |
| Total do regime                     | 1           | 9     | 1    | 1          |

No regime de Transição, o bloco ‘congruência e realismo’ é o único a manifestar princípios com intensidade alta e muito alta, o que denota a importância desse bloco na configuração de governança. Já os blocos ‘delimitação e especificação’, ‘inclusividade decisória’ e ‘coordenação da complexidade’ possuem relevância secundária na constituição da estrutura de governança, posto que seus princípios constituintes irradiam-se em baixa intensidade. O bloco ‘controle’, por seu turno, é o de menor irradiação, já que mescla princípios que se manifestam de forma baixa e muito baixa. Mais uma vez, as informações constantes no quadro e os indícios decorrentes da abordagem do escore global aproximado demonstram convergência.

### 3.1.2.5 Comentários sintéticos sobre os resultados da análise vertical com base em blocos de princípios

**Quadro 3.9: Blocos mais marcantes em R1, R2, R3 e R4**

| Princípios  | 1A – Delimitação de fronteiras de recursos |                             | 1B – Delimitação de fronteiras de usuários |                        | 2A – Congruência entre regras de alocação e condições locais |                         | 2B – Congruência entre provisão e apropriação |          | 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos |                             | 3B – Arranjos de decisão coletiva na mudança de regras |   | 3C – Informações para decisão coletiva (transparência e observância) |   | 4 – Monitoramento de usuários e recursos |   | 5 – Sanções graduais |   | 6 – Resolução de conflitos |   | 7 – Legitimidade para decidir |   | 8 – Governança aninhada |   |  |
|---|--|-----------------------------|--|------------------------|--|-------------------------|---|----------|---|-----------------------------|--|---|--|---|--|---|----------------------|---|----------------------------|---|-------------------------------|---|-------------------------|---|--|
|   | Blocos                                     | Delimitação e Especificação |  | Congruência e Realismo |  | Inclusividade Decisória |   | Controle |   | Coordenação da Complexidade |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| <b>Intensidade com que os princípios são manifestados no regime da 4.320/64 (R1)</b>  |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Muito Alta  |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Alta  |  |                             | 3  | 3                      |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Baixa   |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               | 2 | 2                       |   |  |
| Muito Baixa   | 1  | 1                           |  |                        |  |                         | 1   | 1        | 1   | 1                           | 1  | 1 | 1  | 1 | 1  | 1 | 1                    | 1 | 1                          | 1 |                               |   |                         |   |  |
| <b>Intensidade com que os princípios são manifestados no regime da CF/88 (R2)</b>     |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Muito Alta  |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Alta  |  |                             |  | 3                      | 3  | 3                       |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   | 3                             | 3 | 3                       |   |  |
| Baixa   | 2  | 2                           | 2  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   | 2  | 2 | 2  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Muito Baixa   |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| <b>Intensidade com que os princípios são manifestados no regime da RGO/00 (R3)</b>    |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Muito Alta  |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Alta  | 3  | 3                           |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   | 3  | 3 | 3  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Baixa   |  |                             |  |                        | 2  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   | 2                             | 2 | 2                       |   |  |
| Muito Baixa   |  |                             |  |                        |  | 1                       |   |          | 1   | 1                           |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| <b>Intensidade com que os princípios são manifestados no regime da Transição (R4)</b> |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Muito Alta  |  |                             |  |                        | 4  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Alta  |  |                             |  | 3                      |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   |  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |
| Baixa   | 2  | 2                           |  |                        |  |                         |   |          |   | 2                           | 2  | 2 |  |   |  | 2 |                      |   |                            | 2 | 2                             | 2 | 2                       | 2 |  |
| Muito Baixa   |  |                             |  |                        |  |                         |   |          |   |                             |  |   |  |   | 1  |   |                      |   |                            |   |                               |   |                         |   |  |

Com o fito de oferecer um panorama dos principais resultados evidenciados pela análise vertical, elencou-se no quadro acima os blocos cujos princípios se irradiam de forma

destacada, os quais se presumem definidores do ‘traço mais marcante’ de cada regime. A seguir, comenta-se brevemente o significado de tal categorização.

Conforme se depreende pelo quadro 3.9, a feição mais característica do regime de governança orçamentária representado pela 4.320/64 é a sua preocupação com ‘congruência e realismo’.<sup>103</sup> De acordo com o código de análise, isso sugere boa compatibilidade entre as regras orçamentárias e as condições locais/setoriais. Implica, portanto, que a norma (frequentemente) oferece brechas ou provê dispositivos que permitem flexibilizar a sua interpretação/aplicação (uma espécie de *slack* institucional) a fim de responder às peculiaridades espaciais e temporais, tais como as mudanças inesperadas nas condições ambientais e/ou as metamorfoses políticas e sociais que marcam a existência dos sistemas de recursos comuns.

Neste sentido, entende-se que a 4.320/64 reserva certos espaços de adaptação voltados às especificidades contextuais (seja no tempo ou no espaço). De fato, a 4.320/64 estabelece direitos de propriedade de uma maneira bastante genérica e flexível, gerando certa imprecisão na forma como as jurisdições orçamentárias são definidas. Inclusive, tais características ajudam a explicar a acomodação das distintas concepções orçamentárias já vividas no Brasil<sup>104</sup> e a coexistência de instituições de variados matizes. Ao mesmo tempo em que sua estrutura enxuta<sup>105</sup>, de baixo poder regulatório, não é capaz de restringir as estratégias mais sofisticadas do ‘jogo orçamentário’ contemporâneo, ela demonstra uma alta capacidade de se acoplar a outras normas, o que a caracteriza como uma norma relativamente flexível no tempo.

Especialmente (e também setorialmente), a 4.320/64 conseguiu lidar com as muitas escalas e com as diferentes lógicas da atividade governamental. Por exemplo, ao dar tratamento peculiar (ampla liberdade) à chamada administração indireta, a Lei propiciou que uma ampla

---

<sup>103</sup> Basicamente, a 4.320 é entendida como uma norma genérica (pouco detalhada) que permite à política burocrática corrente uma ampla margem de redefinição sobre o modo como as políticas públicas serão implementadas, inclusive aquelas de natureza macroeconômica.

<sup>104</sup> O capítulo seguinte ressaltará as diversas agendas (ondas) que caracterizaram a orçamentação pública federal ao longo do período estudado.

<sup>105</sup> A Lei é especialmente vaga quando se refere, por exemplo, às questões da elaboração e da apreciação da proposta orçamentária. De fato, a dinâmica política desses processos tem sido construída de forma ad hoc, desde então. Em geral, reformulações ocorrem como reação a escândalos envolvendo recursos públicos. Analogamente, a 4.320/64 estabelece poucas regras sobre a execução orçamentária e sobre o controle interno, e quase nenhuma sobre comportamento fiscal equilibrado. De fato, a 4.320/64 dedica maior atenção apenas à organização contábil e à estrutura conceitual dos orçamentos.

gama de despesas fiscais fosse operada de modo quase que ‘extraorçamentário’, assegurando maior agilidade aos setores onde as operações governamentais eram tidas por estratégicas ao ‘desenvolvimento nacional’.<sup>106</sup> Mesmo na administração direta, a norma procurou oferecer espaços de adaptação, seja nos casos de remanejamento<sup>107</sup>, de fundos especiais (que gozavam de faculdade de adotar normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas)<sup>108</sup> ou de programas especiais de trabalho.

Quanto à congruência entre usuários e recursos, o quadro 3.9 sugere que a preocupação com as sustentabilidades política e organizacional do Estado era substancial no regime, ao mesmo tempo em que pouca atenção era dedicada à sustentabilidade fiscal estrita. Com efeito, o texto da principal norma de R1 praticamente nada dispõe em termos de regras de comportamento fiscal. A liberdade desfrutada pelo regime para despender recursos públicos (baixos constrangimentos legais à despesa pública) é própria da concepção de orçamentação vigente, na qual o Estado assumiria a condição de condutor das transformações da matriz econômica do País. Neste sentido, os recursos públicos precisariam estar desembaraçados, prontamente disponíveis para dar concretude às políticas de fomento ao desenvolvimento e assegurar alguma legitimidade política.<sup>109</sup> Contudo, a concessão de subsídios, as linhas de crédito

---

<sup>106</sup> Veja-se, por exemplo, artigos 107, 108 e 110: Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo. Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público. Art. 108. Os orçamentos das entidades referidas no artigo anterior vincular-se-ão ao orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pela inclusão: I - como receita, salvo disposição legal em contrário, de saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas; II - como subvenção econômica, na receita do orçamento da beneficiária, salvo disposição legal em contrário, do saldo negativo previsto entre os totais das receitas e despesas. § 1º Os investimentos ou inversões financeiras da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, realizados por intermédio das entidades aludidas no artigo anterior, serão classificados como receita de capital destas e despesa de transferência de capital daqueles. § 2º As previsões para depreciação serão computadas para efeito de apuração do saldo líquido das mencionadas entidades. Art. 110. Os orçamentos e balanços das entidades já referidas obedecerão aos padrões e normas instituídas por esta lei, ajustados às respectivas peculiaridades. Parágrafo único. Dentro do prazo que a legislação fixar, os balanços serão remetidos ao órgão central de contabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, para fins de incorporação dos resultados, salvo disposição legal em contrário.

<sup>107</sup> Art. 66. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão quando expressamente determinado na Lei de Orçamento ser movimentadas por órgãos centrais de administração geral.

<sup>108</sup> Veja-se, por exemplo, artigos 71, 73 e 74.

<sup>109</sup> É bem verdade que a ‘coalizão desenvolvimentista’ não operava livremente. Em R1 havia uma coalizão opositora que se poderia chamar de ‘monetarista’, a qual defendia instrumentos fiscais e monetários (e formas de utilização destes) voltados ao controle da expansão da moeda e da redução do gasto público, inclusive quanto ao fomento e proteção da produção interna. Sabe-se, contudo, que até mesmo o orçamento monetário (criado inicialmente para fazer disciplinamento monetário) foi convertido em ativo mecanismo de expansão fiscal.

seletivo e os serviços da dívida raramente constavam do orçamento fiscal. Ao contrário, figuravam em ‘orçamentos paralelos’ cujo rito de aprovação e de divulgação era bastante peculiar, procurando evitar a incidência de eventuais contestações, vetos ou outros constrangimentos políticos que retardassem ou alterassem as decisões alocativas.

Assim, enquanto as unidades da administração direta eram responsáveis pela parcela dos gastos incluídos no orçamento fiscal, as da administração indireta passavam a dispor de um orçamento próprio, muito maior, que, em função de sua autonomia financeira e administrativa<sup>110</sup>, era aprovado por decreto. Era exatamente dentro dessas arenas restritivas que as decisões alocativas (e de política econômica e fiscal) mais relevantes eram tomadas e implementadas. Com o passar do tempo, ao mesmo tempo em que múltiplos orçamentos e múltiplas autoridades monetárias favoreciam a sustentação organizacional e política do governo, eles erodiam o equilíbrio fiscal (estrito<sup>111</sup>) no longo prazo.

Em relação ao regime representado pela CF/88, há dois aspectos marcantes, quais sejam a ‘inclusividade decisória’ e a ‘coordenação da complexidade’. No que toca ao primeiro ponto, significa dizer que, neste regime, uma parte significativa dos atores orçamentários pode participar<sup>112</sup> das decisões de provisão e de apropriação e da mudança das regras que os afetam. A segunda pressuposição desta classificação é a de que o regime estabelece certos mecanismos, os quais: tendem a reduzir (um pouco) os custos de resolução de conflitos; tendem a reforçar (um pouco) a legitimidade decisória das jurisdições paralelas ou subordinadas; e tendem a favorecer a construção de sinergias entre as diversas escalas e segmentos de participantes do sistema orçamentário.

A questão da inclusividade decisória em R2 surge de um contexto de ‘refluxo do planejamento centralizado’, no qual o regime anterior se inseria. Havia, de fato, uma crise de legitimidade do regime autoritário, especialmente por conta de frustrações no desempenho econômico. Movimentos coletivos do tipo ‘Diretas já!’ renunciavam a abertura política e o

---

<sup>110</sup> Neste sentido, veja-se que o DL 200/67 (norma satélite do regime) evocava: o combate à rigidez burocrática, a aplicação de princípios de descentralização e delegação; a articulação entre planejamento, orçamento e execução financeira; priorização do controle interno em detrimento do controle externo; a tipificação de formas organizacionais mais autônomas (do ponto de vista executivo e não político) para a administração pública; o fortalecimento e a profissionalização do serviço público.

<sup>111</sup> No sentido de que ‘o governo não pode viver além das suas condições, gastando mais do que arrecada’.

<sup>112</sup> Essa participação pode ser retratada também pela fruição das políticas públicas que decorrem de tais decisões. Neste sentido, a universalização de direitos promovida no âmbito da ‘Constituição Cidadã’ representa uma intensificação da inclusividade decisória.

esforço por uma maior democratização do processo orçamentário. Começavam a surgir arenas para discutir, defender e/ou contestar o modo como os recursos eram mobilizados e aplicados.<sup>113</sup>

Neste sentido, é ilustrativa a tentativa de recuperar o prestígio e as prerrogativas do Legislativo no processo orçamentário. O intuito era o de organizar um processo mais abrangente, transparente e observável, que fosse além das fronteiras de uma pequena cúpula de técnicos e políticos. Três peças orçamentárias (orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais não dependentes) passaram a ser articuladas por meio de três macroinstrumentos (PPA<sup>114</sup>/LDO<sup>115</sup>/LOA<sup>116</sup>).<sup>117</sup> Como processo, ao menos em sua perspectiva original, a LDO prestava-se à mediação entre posições do Executivo e do Legislativo, apontando as prioridades em termos de políticas públicas. Como documento, a LDO registrava os compromissos coletivos assumidos em cada período.<sup>118</sup> O PPA mostrava-se como o elemento central do planejamento de médio prazo (quadrienal), estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, cujo intuito mais saliente era o de articular e compatibilizar os investimentos governamentais, especialmente aqueles em que a execução ultrapasse o exercício financeiro. A LOA, por seu turno, é o elemento que estima as receitas e detalha as despesas para um dado exercício financeiro.

Do ponto de vista da interação política entre Executivo e Legislativo, boa parte da literatura registra que no período houve um intenso processo de *logrolling* – como que uma reação pós-ditadura. Por outro lado, isso não alterou a histórica prevalência do Executivo em matéria

---

<sup>113</sup> Naturalmente a inclusividade decisória não é absoluta (é alta, ao invés de muito alta). A recuperação da participação do Congresso Nacional no processo orçamentário sugere avanços neste princípio (em comparação ao regime anterior). Todavia, não se pode deixar de considerar que o processo decisório no próprio Legislativo é parcialmente concentrador, especialmente quando se focaliza o arranjo baseado em comissão e suas relatorias (geral e específicas).

<sup>114</sup> Plano plurianual.

<sup>115</sup> Lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>116</sup> Lei orçamentária anual.

<sup>117</sup> Vejam-se os artigos 165, 166 e 167 da CF/88.

<sup>118</sup> De acordo com a CF/88, o projeto de LDO deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano, ou seja, quatro meses e meio antes do envio do projeto de lei orçamentária anual. Dentre suas atribuições principais, a LDO deve estabelecer os objetivos e as prioridades do PPA, guiar a formulação da proposta orçamentária anual, fixando seus principais parâmetros, definir as mudanças na legislação tributária, dispor sobre as políticas de fomento e de investimento promovidas pelas agências oficiais, autorizar a criação de postos e concessão de vantagens às carreiras do serviço público.

orçamentária.<sup>119</sup> Na dimensão das relações entre o Estado e a sociedade, um ponto destacável em R2 foi a tentativa de democratizar o Estado por meio da criação de espaços para que a sociedade organizada apresentasse suas demandas. Pretendeu-se criar alguma aderência entre a elaboração e a implementação das políticas públicas e as necessidades reais da população. A previsão constitucional para a criação de conselhos gestores ilustra essa busca por um maior controle social da gestão das políticas públicas.

O regime orçamentário que se estruturou ao redor da CF/88 é caracterizado, também, por um aprofundamento do Estado de bem-estar, com ênfase na superação do vínculo contributivo, na universalização e na proteção social inclusiva, o que proporcionou um novo status às políticas sociais.<sup>120</sup>

O segundo bloco de princípios de governança que marca o R2 é a ‘coordenação da complexidade’. Isso implica estabelecer arenas para reduzir a escalada de conflitos (evitar a judicialização das políticas, por exemplo) e prover auxílio à conciliação de interesses divergentes. Ademais, importa em fazer com que as decisões tomadas em jurisdições subordinadas ou paralelas sejam adequadamente consideradas e surtam seus efeitos, a despeito da contrariedade de interesses que gravitem em instâncias superiores. Analogamente, implica o compartilhamento da autoridade sobre decisões relevantes entre diversas escalas e segmentos, instituindo processos com orientação *bottom-up*.

Apesar do intenso debate sobre o grau de sua efetividade, parece inegável o fato de que em R2 houve uma tentativa importante (especialmente se comparado a R1) de fazer avançar a questão da representação dos interesses sociais dentro do Estado e da relação deste com os demais entes políticos e sociais. Com efeito, a CF/88, cognominada de ‘Constituição Cidadã’, prevê a participação dos cidadãos, por meio de institutos de democracia direta e semidireta, como um complemento à chamada democracia representativa tradicional. O plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos de políticas públicas e outros canais institucionais de participação são exemplos disso. As definições e decisões

---

<sup>119</sup> Vale lembrar que a CF/88 atribuiu exclusivamente ao Poder Executivo a tarefa de introduzir projetos de lei sobre a matéria orçamentária. Ademais, o caráter autorizativo (ao invés de impositivo) do orçamento público permite ao Executivo conduzir as decisões de política macroeconômica e fiscal mais de acordo com sua agenda.

<sup>120</sup> Aqui, a noção de ‘inclusividade decisória’ se estende para além do mero aumento da participação, pois alcança a questão do acesso da população de baixa renda a bens públicos, o que remete a uma preocupação com os efeitos distributivos da participação social.

sobre as políticas públicas e ações do Estado, que antes eram prerrogativas exclusivas de um pequeno núcleo político e técnico do governo, passaram agora a ser reconsideradas como um direito potencial a ser estendido a outros setores da população. A gestão da sociedade e a definição de seus direitos, antes produto da engenharia social de um governo ditatorial, tornaram-se mais sujeitas ao debate e à participação popular na perspectiva de R2.<sup>121</sup>

Além dos argumentos já mencionados, R2 caracteriza-se por uma descentralização administrativa e tributária, que resultou na transferência de recursos e de competências administrativas para os municípios.<sup>122</sup> Tal aprofundamento da descentralização de recursos fiscais (nova partilha federativa) resultou, inclusive, em declínio da participação do poder federal nas receitas (bruta e líquida). Com efeito, houve uma promoção do status jurídico dos municípios (tornaram-se entes federativos) e um aumento do volume de transferências federais automáticas, por meio dos fundos de participação estadual (FPE) e municipal (FPM).

Associada a esta descentralização administrativa estava um processo de delegação parcial de poder aos grupos organizados da sociedade civil, com a instituição dos conselhos de políticas públicas. A partir da participação social, ou do controle público da gestão das políticas públicas, houve um reconhecimento da necessidade de o próprio Estado passar a incorporar, de forma ativa, a sociedade civil, conferindo novos espaços para as modalidades emergentes de solidariedade social (COHN, 2010, p. 488).<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> A aprovação da Lei do SUS é um bom exemplo sobre como jurisdições inferiores (os sanitaristas) foram capazes de articular e fazer valer seus interesses mesmo em face de contrariedade de jurisdições superiores. O sistema tripartite instituído pelo SUS em 1990 denota o esforço em estabelecer uma gestão compartilhada e com algum controle social sobre as políticas de saúde. Políticas de defesa da criança, de reforma urbana, de assistência social também testemunharam trajetórias similares, onde houve uma clara preocupação em desenvolver uma cultura participativa que lidasse melhor com a complexidade de seus problemas inerentes, inclusive com a dimensão federativa e multifuncional de suas políticas.

<sup>122</sup> Isso não significa, contudo, que tal estratégia não tenha sido problemática. De fato, especialmente no caso dos municípios, os períodos que se sucederam apontam que isso não assegurou uma estabilidade financeira aos entes. Ademais, ao que parece, a descentralização financeira não proporcionou, necessariamente, maior capacidade de geração de recursos por parte dos atores subnacionais, especialmente nas regiões mais carentes. Neste sentido, com o passar do tempo, a descentralização pode ter sido convertida em estratégia para o enfraquecimento do Estado, na medida em que o governo central se eximira de coordenar o processo como um todo. Alguns autores (veja-se, por exemplo, Dagnino, 2002) apontam que a descentralização seria uma confluência perversa entre duas agendas quase opostas: o projeto democratizante participativo e o neoliberal.

<sup>123</sup> Cohn (2010, p. 487) entende que é esta a perspectiva que inspirou a proposta dos conselhos de políticas públicas inscritos na CF/88. Não descarta, contudo, a reinterpretação dessas ideias com base em uma lente neoconservadora, a qual preconizaria a ampliação da esfera de ação da sociedade no intuito de negar ou diminuir a importância do Estado, recusando a política e provocando a desmobilização e a despolarização do social, e consequentemente a retração das instituições políticas.

Em boa medida, a CF/88 procurou facilitar a organização em rede – o que inclui a construção social de certos problemas públicos e o acoplamento da governança orçamentária.<sup>124</sup> Não obstante tímidos, o processo orçamentário em R2 desenvolveu traços de interação policêntrica e multinível (múltiplas camadas de atores e organizações) que o distingue daquele que prevalecia no regime anterior.

Por meio da LDO, houve um intento de permitir que o Legislativo participasse do processo alocativo não apenas mediante o exame da proposta orçamentária enviada, mas também da elaboração da mesma, por meio de um pacto antecipado sobre as prioridades programáticas, as alterações na legislação tributária e as políticas de fomento das agências oficiais. Embora se possa questionar o grau de materialização desta pretensão, a ideia original era conciliar os diferentes centros decisórios. Argumento semelhante pode ser elaborado quando se considera a preocupação em integrar as decisões concernentes aos três instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). A exigência da compatibilidade entre ambos, bem como em relação às emendas produzidas na fase legislativa do processo orçamentário, está formalmente registrada na CF/88.

Já o regime da RGO/00 está demarcado tanto pelas ideias subjacentes à reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento quanto pelo ordenamento jurídico trazido pela lei de responsabilidade fiscal. Neste sentido, R3 se distingue pela atenção dedicada aos blocos ‘delimitação e especificação de recursos e atores’ e ‘controle’.

De acordo com os elementos do código de análise, o terceiro regime caracteriza-se por uma significativa delimitação das fronteiras de recursos orçamentários, pois contempla todas as suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal) e parte destas o faz de forma substancial. Isso implica que suas principais normas apresentem dispositivos voltados a todas as dimensões da delimitação de recursos: (i) definição de origem/uso e especificação de atributos, (ii) designação territorial, (iii) conexão entre dotações, produtos e resultados e (iv) disponibilidade e permanência dos recursos, embora o faça de forma imprecisa para algumas destas. Similarmente, presume-se que a delimitação dos atores orçamentários no regime é considerável, contemplando as suas principais dimensões. Neste sentido, R3 traz dispositivos

---

<sup>124</sup> O superordenamento do PPA, em relação à LDO e à LOA, e da LDO, em relação à LOA, retrata a tentativa de acoplar (harmonizar) as práticas de planejamento, orçamento, execução, controle e avaliação que constituem a ação governamental.

relacionados a (i) quem são os atores orçamentários, (ii) que direitos/deveres implicam suas jurisdições, (iii) que qualidades devem possuir e (iv) como são selecionados e alçados às posições relevantes, ainda que parte destas definições sofra por imprecisões.

Em relação ao bloco controle, significa dizer que R3 desfruta de um alto grau de evidenciação e de reporte das condições (correntes e futuras) do sistema orçamentário aos demais usuários/beneficiários. Suas normas impõem uma considerável divulgação dos parâmetros que definem o estado do sistema orçamentário aos atores interessados. Quanto aos desvios de comportamento dos atores e das condições esperadas dos recursos orçamentários, considera-se que estes podem ser detectados e delatados por grande parte dos indivíduos e organizações que compõem o sistema orçamentário (ou que gravitam ao redor dele). O regime estabelece, frequentemente, a previsão de punições graduais (conforme a severidade/reincidência das violações cometidas), as quais são aplicáveis contra atores infratores.

A reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento promoveu grandes avanços no sistema de classificações dos recursos orçamentários, introduzindo, inclusive, um mecanismo (causal) que correlaciona problemas e suas causas a programas e suas ações. Neste sentido, procurou desenvolver uma conexão formal entre os recursos públicos, os produtos de sua aplicação e os efeitos disso na transformação realidade social (sistema de indicadores de programas governamentais). Na perspectiva espacial, R3 foi marcado por um dispendioso<sup>125</sup> estudo denominado ‘Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento’, cujo objetivo era servir de macrorreferência estratégica para os investimentos públicos e privados. Foram definidas unidades de programação territorial (eixos), ao redor das quais gravitariam os ‘empreendimentos estruturantes’ do Plano Plurianual. O aspecto substantivo da especificação de recursos também foi contemplado em R3, especialmente com a criação da chamada estrutura-funcional programática, que promoveu maior clareza em relação à área de aplicação dos recursos, à tipicidade do gasto e à finalidade (o porquê) do mesmo. Similarmente, o conceito de ‘fonte de recursos’ foi introduzido (mediante a adoção de um novo classificador) para evidenciar de onde vêm os recursos que estão custeando cada ação orçamentária. Já o

---

<sup>125</sup> O mencionado estudo foi realizado pelo Consórcio Brasiliana, constituído pela filial brasileira da *Booz-Allen & Hamilton Consulting*, pela *Bechtel International Inc.* e pelo o ABN Amro S.A. Maiores informações sobre o estudo constam em: Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Relatório Síntese. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000. Tomo I.

identificador de resultado primário, elemento classificatório também surgido em R3, informa o efeito de cada despesa sobre a principal meta de resultado fiscal da União.

No que se refere à delimitação de fronteiras de usuários, a reforma dos processos de planejamento e orçamento que caracteriza R3 se propôs a “imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma verdadeira reforma gerencial, com ênfase em atribuições concretas de responsabilidades e rigorosa cobrança de resultados, aferidos em termos de benefícios para a sociedade” (BRASIL, 1999, p. 14). Neste sentido, “[t]rata-se de uma abordagem nova, porquanto os sistemas administrativos vigentes caracterizam-se por serem de baixa responsabilidade, isto é, quando existe cobrança, refere-se mais a processos e meios, e nunca a resultados ou mesmo produtos”. “Assim, o que se está propondo é que o administrador assuma, de uma forma personalizada, a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa e, conseqüentemente, pela solução ou encaminhamento de um problema” (BRASIL, 1999, p. 11-12). Conforme assinala Silveira (2000, p. 167), “a lógica é a da responsabilização, porque o programa dá transparência e permite a relação entre dinheiro gasto e os objetivos a serem atingidos, e, portanto, permite uma avaliação de responsabilidades de todos os gestores, em todos os níveis, do ministro ao gerente do programa.”

O bloco ‘controle’ no contexto da reforma dos processos de planejamento e orçamento se manifesta de forma bastante evidente. Garces e Silveira (2002, p. 59) asseveram que “não havia na administração, até a criação do gerente de programa, um responsável pelo controle do ciclo produtivo do Estado, resultante dos recursos alocados no orçamento e efetivamente aplicados.” Neste sentido, a reforma se notabiliza pela “incorporação da responsabilização à cultura do serviço público”, na medida em que “todo programa terá um gerente comprometido com a obtenção de resultados e a redução de custos [...]”. Assim, a gestão orçamentária será “intensificad[a] com a aplicação de modelo gerencial voltado para resultados e a utilização de instrumentos de avaliação apropriados (indicadores, metas, custos)” (BRASIL, 1998, p. 6).

Na mesma direção, Garcia (2000, p. 15) afirma que os regimes anteriores se caracterizavam por uma “inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia-a-dia.” Ao apreciar os principais marcos de referência da reforma, Garcia (2002, p. 22) saúda a enorme atenção dedicada à questão.

Segundo este autor, as novas orientações conferem especial ênfase à gestão e à avaliação e ordenam que cada programa seja dotado de um modelo de gerenciamento, com definição da unidade responsável, com controle de prazos e custos, com sistemas de informações gerenciais e com a designação de um gerente de programa pelo ministro pertinente. A avaliação compreenderá tanto o desempenho físico-financeiro quanto a obtenção de resultados e o grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados pelo poder público. A avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do governo e dos resultados dos programas subsidiará a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício. Já as alterações da programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada programa ficarão condicionadas à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas (avaliação de eficiência e eficácia).

A ideia de sanção presente na mencionada reforma está conectada ao conceito de orçamento por desempenho, no qual se pretende uma “vinculação das prioridades de alocação de recursos nas leis de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais ao desempenho de cada programa” (BRASIL, 1998a, p. 6). Assim, a baixa performance dos programas (e de seus gerentes) seria sancionada com a perda de status (da prioridade) e com a redução das disponibilidades de recursos. Desvios em relação às metas programáticas compromissadas (frustrações de expectativa) demandariam esclarecimentos e justificativas. Conforme o caso, poderia haver restrições financeiras e redução da liberdade de ação do gerente. Tal punição seria uma resposta ao que se poderia definir como ‘fracasso gerencial’.

Outra norma crucial ao R3, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também estabelece fronteiras de recursos em boa parte de seus comandos. Dentre outros aspectos, a LRF procura definir os termos centrais ao seu maior intento (equilíbrio fiscal). Parte desse exercício de delimitação se concretiza no enunciado de vedações (‘isso não pode’) e/ou de condicionantes (‘isso só pode se’), impostas contra grande parte das transações orçamentárias (especialmente em relação a despesas com pessoal, geração de despesas de caráter continuado, contratação de operações de crédito e outras formas de endividamento). Nesse sentido, a LRF procura delimitar o terreno das transações ‘autorizadas’ e demarcar a fronteira das situações que ela considera ‘irregular e lesiva ao patrimônio público’.

Regras de transparência, procedimentais e numéricas, veiculam as exigências impostas às transações orçamentárias, seja na provisão (obrigação de exploração da base fiscal) ou na apropriação dos recursos públicos (respeito a limites, apresentação de justificativas, comprovação de condições, exposição de memórias de cálculo, entre outros).

Pode-se reconhecer na LRF uma grande dedicação à delimitação substantiva de recursos (dimensão que conceitua, classifica os recursos e determina seus atributos). Note-se que a norma expressamente proíbe a consignação de créditos na lei orçamentária com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (Art. 5º, § 4º)<sup>126</sup> e estipula um abrangente conjunto de definições para receitas, despesas, formas de apuração de resultados, tipos de equilíbrio e limites para a realização de determinadas transações, entre outras especificações.

Quanto às demais dimensões, também se observa boa dose de atenção, mesmo que em grau inferior. O aspecto temporal da delimitação de recursos (aquele que remete à permanência de sua disponibilidade) se manifesta por meio de inquietações relacionadas ao equilíbrio intertemporal do quadro fiscal. A relação entre provisão (receitas) e apropriação (despesas) de recursos no horizonte do tempo deu origem a vários dispositivos normativos que condicionam a permanência da autorização (estabilidade da disponibilidade dos recursos). Mecanismos de controle de fluxo como o do *sequestration* (Arts. 8º e 9º)<sup>127</sup> e o do *pay-as-you-go* (Art. 17)<sup>128</sup>,

<sup>126</sup> Art. 5º [...] § 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

<sup>127</sup> Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. [...] Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias [...].

<sup>128</sup> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao

ao mesmo tempo em que abrandam os riscos de desequilíbrio fiscal estrito estimulam uma maior volatilidade do saldo de disponibilidades, ameaçando o ritmo e a continuidade de certas ações públicas. Na prática, ainda que aprovadas em lei, as dotações ora podem estar disponíveis, ora indisponíveis, tornando as autorizações de gasto, e as dotações correspondentes, elementos não estacionários. Assim, em certa medida, a expectativa de anualidade que deriva do conceito de exercício financeiro pode ser frustrada pela recorrência de reprogramações de limites de empenho e de movimentação financeira. Não obstante tal realidade, a norma delimita com certa clareza os prazos para atendimento/comprovação de condições que restringem as transações orçamentárias.

Já a dimensão causal (aquela que conecta recursos a produtos e/ou resultados), também está presente no ‘espírito’ da LRF. Veja-se, por exemplo, o artigo 4º, inciso I, item (e)<sup>129</sup>, o qual aborda a questão do controle dos custos e da avaliação de resultados dos programas orçamentários. Por fim, o elemento espacial da delimitação (aquele que designa territorialmente os recursos) manifesta-se nesta norma mediante o tratamento peculiar dispensado aos distintos espaços da Federação.

No âmbito de seu contexto (controle fiscal), a LRF define os atores sujeitos à regulação e delimita boa parte das obrigações fiscais incidentes nas transações com recursos públicos em que eles se envolvem. Para tanto, a norma vale-se de regras de procedimento, de regras numéricas e de providências de evidenciação.

Por outro lado, parece faltar à LRF um reconhecimento mais explícito dos atores que dependem das políticas públicas que os recursos fiscais favorecem. Enquanto se percebe uma atenciosa preocupação com as identidades de contribuinte e de eleitor do cidadão, não se observa a mesma dedicação com sua dimensão de beneficiário de políticas públicas. Dito de outro modo, a LRF afigura-se parcialmente omissa e ambígua na consideração de quem mais depende dos recursos cuja aplicação ela procura disciplinar.

---

reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

<sup>129</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias [...] I - disporá também sobre: [...] e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Quanto às qualidades que os atores devem possuir e como devem ser selecionados e alçados às posições relevantes, a LRF é menos precisa. A norma prega que os atores orçamentários devem desenvolver e cultivar os predicados da austeridade, da disciplina, do autocontrole e da transparência no trato dos recursos públicos. Nesse sentido, a maior qualidade a ser possuída e perseguida é a da ‘conservação’ dos recursos comuns (em vez de sua proveitosa aplicação ou da relação colaborativa e coordenada entre os atores, por exemplo).

De fato, um artigo das Disposições Finais e Transitórias (art. 67, itens I e II)<sup>130</sup> reconhece algum valor em buscar ‘harmonização e coordenação entre os entes da Federação’ e em disseminar ‘práticas que resultem em maior eficiência na alocação e na execução do gasto público [...]’. O mesmo dispositivo, em seu § 1º, prevê ‘a instituição de formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social’, desde que conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas da LRF.<sup>131</sup> O ponto central é que, passada mais de uma década, tal dispositivo jamais foi regulamentado ou efetivamente aplicado.

Neste sentido, os mecanismos de seleção e de reconhecimento subjacentes à LRF parecem estar muito mais relacionados à ‘preservação’ dos recursos do que ao modo como os agentes se articulam para ‘produzir políticas’ e satisfazer necessidades da população com o auxílio destes.

A LRF é uma norma que combina seus inúmeros dispositivos com o fito de restringir o comportamento oportunista dos atores governamentais e de promover a redução dos custos transacionais econômicos (busca expurgar atores cujo comportamento ela entende como disfuncional – o que sugere a crença de um processo evolucionário para o sistema orçamentário).

---

<sup>130</sup> Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação; II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; [...].

<sup>131</sup> Art. 67. [...] § 1º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

Desde seu 1º artigo a LRF deixa claro o intuito de impor ‘responsabilidade’ à gestão fiscal realizada por todos os órgãos e entes da Federação. Ao longo de seu texto, a lei vai encadeando mecanismos com a clara intenção de limitar comportamentos ‘fiscalmente irresponsáveis’.<sup>132</sup> Seja restringindo alternativas de ação ex ante ou cobrando justificativas e explicações durante e ao final das transações orçamentárias, a LRF é uma norma que enxerga os atores a partir de uma perspectiva pessimista de comportamento humano, a qual se poderia definir como tipicamente ‘niskaniana’<sup>133</sup>.

Na sua essência, a norma considera que, na ausência de regras formais, os atores agirão sempre de modo astucioso (em contraposição à conduta responsiva e responsável), seja nas relações intra ou entre organizações. Em boa medida, entende que o comportamento político-burocrático é potencialmente patológico e danoso à gestão fiscal. Na concepção que subjaz à norma, é essa variável comportamental que explica grande parte das dificuldades fiscais experimentadas no passado. O conflito entre objetivos, a ausência de uma ‘camisa-de-força’ e

---

<sup>132</sup> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. § 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. § 3º Nas referências: I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos: a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público; b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; [...].

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

<sup>133</sup> Uma referência às proposições feitas por William Niskanen (1971) em relação ao comportamento da burocracia. Em *“Bureaucracy and representative Government”* (1971), Niskanen propôs um modelo de burocrata ‘maximizador do orçamento’. Atuando de forma racional e autointeressada, os decisores orçamentários fariam uso de suas posições para controlar a informação (criando assimetrias) e influenciar estrategicamente o processo orçamentário, a fim maximizarem o tamanho de suas unidades orçamentárias (seus bureaus) e de seus correspondentes orçamentos. Para Niskanen (1971, p. 38), os resultados orçamentários são influenciados pela função de utilidade dos burocratas, que procuram maximizá-la dentro de restrições institucionais formais (inclusive as competências estabelecidas para as jurisdições) que são colocadas. Dentro desta perspectiva, se poderia esperar que os decisores perseguissem suas agendas pessoais, de forma egoísta, sem maior preocupação com a noção de quinhão justo ou moderação. Em outras palavras, há uma presunção de que os atores orçamentários agem de acordo com consequências calculadas e não de forma apropriada a expectativas mútuas (regras de adequação). Assim, muito além do bem-estar geral e do interesse público, os burocratas desejam maximizar seus salários, seus privilégios no trabalho, sua reputação frente aos chefes, seu poder, seus recursos disponíveis para patronagem, bem como a proeminência do bureau em que se encontram.

a pré-disposição moral de atuar estrategicamente contra os interesses coletivos parece ser uma tese central desta lei.

Há, portanto, um inequívoco reconhecimento dos problemas de agência, os quais não podem ser resolvidos apenas no âmbito da governança organizacional ou das regras informais. Dentro de tal perspectiva, a função de utilidade dos atores precisa de uma restrição orçamentária forte e um impedimento efetivo ao cometimento de déficits reiterados.

Essa pretensão é perseguida por muitos meios. À guisa de exemplo, a conduta requerida é parametrizada por metas de resultado e limites de ação, a predisposição ao comportamento desviante é desestimulada pelas ameaças de punições e pelo monitoramento constante e as assimetrias de informação são combatidas por uma amplificação dos mecanismos de transparência e de *accountability*, incluindo a constante cobrança de justificações.

Note-se, contudo, que as referências utilizadas para regular o comportamento político (a prática de cada indivíduo) correspondem a um composto de variáveis organizadas em estatísticas, projeções e ideologias. Neste sentido, o que está sob condição é justamente o comportamento agregado, o qual deve submeter-se a essas estatísticas e projeções. E isso é sensivelmente diferente de regular as transações pelas quais as estatísticas e projeções serão alcançadas.<sup>134</sup>

A LRF é pródiga no estabelecimento de mecanismos de monitoramento de conduta de atores e também das condições em que se encontram os recursos. Há uma notável preocupação com o acompanhamento da execução dos orçamentos e com o acompanhamento do alcance das metas fiscais. Esse firme compromisso se manifesta nos tópicos normativos que abordam a arrecadação prevista, a geração das despesas (especialmente às de caráter continuado e de pessoal), os limites do endividamento e as operações de crédito por antecipação da receita. Sistemáticamente, observa-se que, em todos estes casos, as disposições legais estão impondo procedimentos de verificação, de avaliação do cumprimento, de demonstração de cumprimento, de ateste de adequação, de demonstração de compatibilidade, de comprovação de cumprimento, de apuração de montantes, de cumprimento de limites, de cumprimento de condições e de acompanhamento e de controle. Há um longo e detalhado capítulo (o IX)

---

<sup>134</sup> Neste sentido, a LRF e a reforma gerencial dos processos de planejamento e de orçamento seriam complementares.

voltado ao controle e à fiscalização dos atores e dos recursos que eles manejam. Em seu artigo 59, a LRF enfatiza o papel e a importância dos órgãos de controle, atribuindo larga responsabilidade ao Poder Legislativo e, sobretudo, aos Tribunais de Contas.

Mais recentemente, uma Lei Complementar e uma Lei Ordinária (a LC 131/09<sup>135</sup> e a Lei nº 12.527/11<sup>136</sup>) aprofundaram a busca pelo monitoramento lançada na base do regime. Não obstante esse reconhecimento de que a atenção ao monitoramento é ampla e as possibilidades de acesso informacional são crescentes, o escopo atribuído é estrito. A atenção é concentrada na sustentabilidade de curto prazo dos recursos, mas é baixa no que se refere à sustentabilidade dos níveis de benefícios derivados da apropriação. Não há preocupação explícita com o monitoramento da sustentabilidade de outras políticas, como as de natureza social ou de infraestrutura. Neste sentido, se os atores que fazem a coordenação da política macrofiscal não se desviarem das metas pactuadas, se cumprirem com as restrições relacionadas à geração de despesas, se promoverem a exploração da base tributária e se respeitarem as limitações de endividamento, por exemplo, mas fracassarem em outras dimensões da governança dos recursos comuns (como a manutenção da capacidade organizacional das redes de políticas públicas e a satisfação das necessidades essenciais dos usuários que mais dependem dos bens e serviços públicos), o conceito de monitoramento da LRF não acusará desvios relevantes de comportamento ou de expectativas. O que está sob análise no monitoramento da LRF é a conduta macrofiscal, e não a capacidade de gerar respostas (em termos de fluxos de benefícios) compatíveis com as necessidades dos usuários do *common* orçamentário.

A dimensão punitiva da LRF manifesta-se em duas vertentes: sanções institucionais e sanções pessoais. As primeiras constam do próprio texto da LRF. Assim, todo ente que deixar de cumprir determinadas condições estabelecidas por esta norma<sup>137</sup> estará sujeito à imposição de sanções institucionais, tais como a suspensão da concessão de garantias por parte do governo

---

<sup>135</sup> Acrescenta dispositivos à LRF e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>136</sup> Regula o acesso a informações públicas previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências.

<sup>137</sup> Por exemplo, deixar de instituir, prever e arrecadar os impostos de sua competência; não reduzir o excesso de despesa com pessoal; exceder o limite de despesa com pessoal no 1º quadrimestre do último ano de mandato; descumprir os limites das operações de antecipação de receitas (ARO's); descumprir os limites das operações de crédito; descumprir a trajetória de redução de dívida; exceder o limite da dívida no 1º quadrimestre do último ano de mandato; e descumprir prazos para divulgação anual dos relatórios Resumido de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.

federal, a suspensão da contratação de operações de crédito (exceto para refinanciamento da dívida mobiliária e para a redução das despesas com pessoal) e a interrupção do recebimento de transferências voluntárias (exceto nas ações de educação, saúde, assistência social e segurança pública).

Já as punições pessoais, encontram-se na legislação pré-existente<sup>138</sup> e, nomeadamente, no texto da chamada Lei de Crimes Fiscais – Lei nº 10.028/00, que ampliou significativamente as sanções aplicáveis aos agentes públicos. São basicamente de duas classes: infrações administrativas contra as leis de finanças públicas e crimes contra as finanças públicas. Enquanto no primeiro caso a sanção implica multa de 30% sobre os vencimentos anuais do agente causador<sup>139</sup>, as punições do segundo caso importam em detenção (entre 6 e 24 meses)<sup>140</sup> ou reclusão (entre 1 e quatro anos)<sup>141</sup>, conforme a gravidade do delito fiscal.

A Lei nº 10.028/00 ampliou ainda os casos de crimes de responsabilidade, passíveis de punição com perda do cargo e a inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo do processo por crime comum nos termos das leis de processo penal.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Tais como o Decreto-lei nº 2.848/40 – Código Penal; a Lei nº 1.079/50 – que define os crimes de responsabilidade das autoridades da União e dos Estados e regula o respectivo processo de julgamento; o Decreto-Lei nº 201/67 – que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores; e a Lei nº 8.429, de 02.06.92 – que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito.

<sup>139</sup> Por exemplo, por deixar de divulgar ou enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal nos prazos e condições estabelecidos em lei; propor Lei de Diretrizes Orçamentárias que não contenha as metas fiscais na forma da lei; por deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira nos casos e condições estabelecidos em lei; e por deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição do limite máximo por Poder.

<sup>140</sup> Por exemplo, em virtude de inscrição irregular ou acima do limite de restos a pagar; por prestação de garantia graciosa sem constituição de adequada contragarantia; e por conta de não cancelamento de restos a pagar inscritos em valor superior ao permitido em lei.

<sup>141</sup> Por exemplo, por contratação irregular de operação de crédito ou extrapolação do limite máximo da dívida consolidada; por assunção irregular de obrigação nos últimos oito meses do mandato ou legislatura; por ordenação de despesa não autorizada por lei; por aumento da despesa total com pessoal no último semestre do mandato ou legislatura; e por conta de oferta pública ou colocação de títulos irregulares no mercado.

<sup>142</sup> São exemplos de novos casos de crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: deixar de ordenar, no prazo, a redução da dívida consolidada superior ao limite; ordenar ou autorizar a abertura irregular de crédito; deixar de promover ou ordenar o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito irregular; deixar de promover ou ordenar a liquidação integral de ARO até o encerramento do exercício financeiro; ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, operação de crédito com demais entes da Federação; captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes de emissão de título para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; e realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com a lei.

Por fim, o regime que se denominou de ‘Transição’ apresenta como traços mais destacados os princípios do bloco ‘congruência e realismo’. Conforme se depreende do código de análise, isso sugere a existência de considerável congruência entre as regras orçamentárias e as condições locais/setoriais. Importa também a flexibilização de sua aplicação (slack institucional) a fim de responder às especificidades locais, às mudanças inesperadas nas condições ambientais e/ou as metamorfoses políticas e sociais. Por fim, implica substancial congruência entre usuários e recursos, com atenção tanto em relação à sustentabilidade política, social e organizacional quanto em relação à sustentabilidade fiscal.

Por conseguinte, o R4 está caracterizado pela abertura de espaços de adaptação voltados à compatibilização das regras orçamentárias ao contexto específico (no tempo e no espaço).

Um dos aspectos mais influentes nesta categorização está relacionado às iniciativas que envolvem o Projeto-Piloto de Investimentos (PPI)<sup>143</sup> e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).<sup>144</sup> Ambas correspondem à tentativa de rever a política econômica na direção da chamada economia real por meio da revitalização do investimento público (ao invés da estrita busca da conservação de recursos voltados à garantia de liquidez). O ponto principal é a presunção de que a atividade estatal é capaz de reduzir a razão entre dívida e produto interno bruto (Dívida/PIB).<sup>145</sup> Ou seja, a relação pode ser controlada de forma

---

<sup>143</sup> O PPI é um reconhecimento de que baixos níveis de investimento em infra-estrutura (física, organizacional e social) contribuem para desacelerar o crescimento do PIB e, em consequência, elevam a relação dívida pública/PIB. Embora esse conceito tenha surgido no contexto dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) entre 1998 e 2004, a aceitação dessa relação causal só ocorreu no final de 2004 (a alternativa de abatimento dessas despesas sobre a meta de resultado fiscal sequer constava da LDO), quando o governo se encorajou a propor um padrão diferenciado para o investimento público. Mediante discussão com os órgãos setoriais (ministérios) envolvidos, foram selecionados 97 projetos para execução a partir de 2005 (particularmente no setor de transportes), os quais foram reforçados com recursos orçamentários adicionais. As cifras anunciadas giravam em torno de 0,5% do PIB e importavam em R\$ 9 bilhões para o triênio 2005-2007 (valores históricos). Parte da inovação consistiu em contabilizá-los de forma apartada do cálculo do Resultado Primário do Tesouro. Outro aspecto diferencial é que esse conjunto de projetos estaria sujeito ao monitoramento intensivo, visando a acelerar e efetivar sua execução, bem como avaliar seu impacto socioeconômico.

<sup>144</sup> O PAC é um programa do governo federal lançado em janeiro de 2007 por meio do Decreto nº 6.025/07. A iniciativa prevê uma série de investimentos que procuram ampliar a estrutura econômica e social do país. A cifra bruta anunciada na divulgação do programa superava os R\$ 500 bilhões. Porém, apenas uma parte dos recursos previstos tinha como origem os cofres públicos. Isso porque o PAC prevê parcerias com empresas para que elas apresentem projetos e ofereçam contrapartidas, em complemento à ação governamental. Nestes casos, após a aprovação do projeto, a obra seria financiada com parte do dinheiro do PAC e parte das empresas. Os entes subnacionais também podem entrar nestas parcerias. O monitoramento e a avaliação do PAC seguem um caminho similar ao do PPI, cuja tônica é a atenção diferenciada para o conjunto de projetos, com divulgação pública de balanços prevista para ocorrer quadrimestralmente.

<sup>145</sup> Uma métrica fundamental ao assentamento de R2, o qual presume que a sustentabilidade do *common* orçamentário depende de uma trajetória estável na relação entre a dívida e o PIB. Isso porque se assume que o

satisfatória não apenas pela redução das despesas públicas (foco no numerador), mas especialmente pela realização de investimentos públicos qualificados (foco no denominador).<sup>146</sup>

Em outras palavras, a mitigação do risco fiscal ocorre por meio da aceleração do crescimento econômico (denominador da relação) promovido e coordenado pela esfera governamental. A vantagem inerente a esta alternativa é que ela supostamente beneficiaria uma fatia maior da população (famílias e empresas), e não apenas o setor que financia o governo (pela simples geração de superávits baseados em austeridade fiscal).<sup>147</sup> A hipótese subjacente aqui é a de que o investimento público coordenado pelo Estado é capaz de alavancar, intertemporalmente, o crescimento necessário à redução da relação dívida/PIB.

Parte da questão da ‘congruência e realismo’ vem à tona quando se considera que os gastos referentes ao PPI e ao PAC podem ser abatidos da meta de resultado primário do Governo Federal. A expectativa de alto retorno fiscal com a realização destas despesas ‘subverteu’ o conceito original de despesa primária introduzido no contexto de R3, pois mesmo o PPI e o PAC constituindo-se como despesas primárias, R4 não as trata como tal. Apesar das despesas inerentes a ambos reduzirem o superávit primário, o entendimento que se faz de tais dispêndios em R4 é que eles alavancarão o PIB dos exercícios futuros, reduzindo o risco fiscal dos exercícios seguintes. Tal perspectiva é uma tentativa de adaptar a ação governamental (de matiz desenvolvimentista) à realidade de um contexto marcado por forte restrição fiscal. Foi encontrada (ou produzida) uma ‘brecha’ onde antes aparentemente não havia espaço.

Do ponto de vista legal, a lógica de funcionamento do PPI e do PAC tem se alicerçado seguidamente em comandos normativos presentes nas LDO’s. Um primeiro registro disso ocorreu em 2004, quando o governo negociou uma emenda no Congresso Nacional durante a apreciação do projeto de LDO para 2005.<sup>148</sup> Conforme dispõe o § 3º do artigo 16, “[f]ica o

---

mercado só estará disposto a financiar a dívida pública a juros ‘razoáveis’ se o governo for capaz de controlar suas despesas. A alegação é a de que quanto maior o peso da dívida no PIB, maior a chance de um ‘calote’ e, portanto, maior deverá ser a taxa de juros necessária à cobertura desse risco.

<sup>146</sup> A crença de que o Estado é capaz e necessário para realizar uma determinada fração PIB potencial, a qual se encontraria latente até que o governo fosse capaz de ativá-la.

<sup>147</sup> Indica, portanto, um aumento potencial no bem-estar da população brasileira.

<sup>148</sup> Informação obtida com o auxílio do banco de dados da Secretaria de Orçamento Federal. O mencionado projeto virou lei sob o nº 10.934/04.

Poder Executivo autorizado a proceder aos necessários ajustes na metodologia de apuração do resultado primário a que se refere o inciso XI do Anexo II desta Lei [meta de resultado primário], de forma a permitir a exclusão de despesas específicas, em decorrência de novos critérios que venham a ser ajustados com os Organismos Financeiros Internacionais.”

No ano de 2005 o PPI foi lançado e a LDO<sup>149</sup> que orientava a elaboração da proposta orçamentária para 2006 já trazia a seguinte disposição em seu artigo 3º “[o] superávit a que se refere o art. 2º [superávit primário] será reduzido em até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), para o atendimento da programação constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária de 2006 [...]”

Pelo fato de que a capacidade executiva do Estado sofrera perdas significativas em regimes anteriores,<sup>150</sup> houve a iniciativa de lidar com tal realidade e se adaptar a ela. Neste sentido, o parágrafo único do mencionado artigo dispunha: “[o] valor de que trata o caput deste artigo será ampliado até o montante dos restos a pagar inscritos no exercício de 2005 relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja “3 – despesas primárias que não impactam o resultado primário.” Isto significa dizer que as dotações orçamentárias não executadas por eventuais atrasos no cronograma de realização dos projetos poderiam ser ‘aproveitadas’<sup>151</sup> no exercício seguinte.

Um aspecto curioso é que o identificador de resultado primário foi um recurso classificatório criado (no ano de 2000) para auxiliar o controle fiscal dentro de um contexto que perseguia a austeridade. De acordo com as leis de diretrizes orçamentárias, sua finalidade era auxiliar a apuração do resultado primário previsto, devendo constar no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo, as necessidades de financiamento. A questão é que em R4 uma nova variante surgiu para o classificador: o RP 3.<sup>152</sup> O RP 3 corresponde, literalmente, a despesas primárias que não impactam o resultado primário. Despesas primárias que não afetam o

---

<sup>149</sup> A LDO 2006 corresponde à Lei nº 11.178/05.

<sup>150</sup> Diminuindo as condições de realização dos projetos e atrasando a sua execução, inclusive por falta de expertise.

<sup>151</sup> Isso aumenta a noção de permanência das disponibilidades, pois, além de não submeter esse tipo de despesa aos constrangimentos do contingenciamento, tal dispositivo admite uma ‘execução plurianual’ de autorizações originalmente decorrentes de uma lei anual.

<sup>152</sup> Indicador de resultado primário tipo 3.

resultado primário podem ser vistas como adaptações da ação governamental à realidade do contexto fiscalmente restritivo.

Quanto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, pode ser entendido como um aprofundamento da lógica do PPI. O PAC não apenas inclui o conceito de investimentos de infraestrutura econômica previsto no PPI como também se estende a medidas de infraestrutura social, de estímulo ao crédito e ao financiamento, de melhoria do marco regulatório da área ambiental, de desoneração tributária e de medidas fiscais de longo prazo. Neste sentido, vale notar que, do ponto de vista da contabilidade governamental, muitas das despesas derivadas do PAC não são despesas do grupo de ‘investimentos’ ou da categoria ‘capital’, mas constituem-se, sobretudo, em despesas correntes, tais como aquelas derivadas dos programas de transferência de renda.<sup>153</sup>

Por meio do comparativo de artigos selecionados das LDO’s entre 2007 e 2012 é possível perceber um aprofundamento da lógica do PPI, seja do ponto de vista qualitativo (incluindo despesas do PAC que antes não eram associadas ao desenvolvimento econômico) ou quantitativo (em 2006 o valor ressaltado do cálculo primário foi de R\$ 3 bilhões, enquanto em 2012 esse valor importou em R\$ 40,6 bilhões).

---

<sup>153</sup> Implicitamente, isso significa um reconhecimento de que despesas correntes também podem alavancar o PIB futuro. Distribuição da justiça, defesa da propriedade, combate à pobreza e incentivo à pesquisa (pagamento de bolsas) são atividades que claramente se classificam como despesas correntes. Há pouco espaço, no entanto, para duvidar da hipótese de que elas podem alavancar de forma importante o desenvolvimento de uma nação. Não são despesas de capital e não são investimentos (no conceito da contabilidade pública), mas podem ser tão influentes no PIB quanto a construção de uma ponte ou a expansão de um aeroporto. Aliás, em qualquer dos casos, como um desdobramento futuro inevitável, haverá um aumento de despesas correntes, pois há a necessidade de manutenção das infraestruturas. A exceção é se o governo desejar desfazer-se do patrimônio do Estado (omitindo-se perante a corrosão do tempo ou simplesmente vendendo os ativos).

Quadro 3.10: Comparação de artigos selecionados nas LDO's de 2006 a 2012

| LEI N° 11.439, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2006 (LDO - 2007)  | LEI N° 11.514, DE 13 DE AGOSTO DE 2007 (LDO - 2008)  | LEI N° 11.768, DE 14 DE AGOSTO DE 2008 (LDO - 2009)   |
|--|--|---|
| Art. 2° A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2007 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 4,25% (quatro inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,45% (dois inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,70% (setenta centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, [...].   | Art. 2° A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, [...].   | Art. 2° A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, [...].   |
| Art. 3° O superávit a que se refere o art. 2° desta Lei será reduzido em até R\$ 4.590.000.000,00 (quatro bilhões, quinhentos e noventa milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos [...].   | Art. 3° O superávit a que se refere o art. 2° desta Lei será reduzido em até R\$ 13.825.000.000,00 (treze bilhões, oitocentos e vinte e cinco milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos [...].   | Art. 3° O superávit a que se refere o art. 2° desta Lei será reduzido em até R\$ 15.567.000.000,00 (quinze bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos [...].   |
| LEI N° 12.017, DE 12 DE AGOSTO DE 2009 (LDO - 2010)  | LEI N° 12.309, DE 9 DE AGOSTO DE 2010 (LDO - 2011)   | LEI N° 12.465, DE 12 DE AGOSTO DE 2011 (LDO - 2012)   |
| Art. 2° A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei. | Art. 2o A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2010, bem como a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado, equivalente a 3,30% (três inteiros e trinta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,15% (dois inteiros e quinze centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,20%(vinte centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei. | Art. 2° A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 139.822.000.000,00 (cento e trinta e nove bilhões, oitocentos e vinte e dois milhões de reais), sendo R\$ 96.973.000.000,00 (noventa e seis bilhões, novecentos e setenta e três milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo III desta Lei. |
|  | § 1° As empresas do Grupo PETROBRAS não serão consideradas na meta de superávit primário [...].  | § 1° As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário [...].  |
| Art. 3° O superávit a que se refere o art. 2° desta Lei será reduzido em até R\$ 22.500.000.000,00 [...], para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento [...].   | Art. 3° A meta de superávit a que se refere o art. 2° desta Lei poderá ser reduzida até o montante de R\$ 32.000.000.000,00 [...] relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento [...].  | Art. 3° A meta de superávit a que se refere o art. 2° desta Lei poderá ser reduzida até o montante de R\$ 40.600.000.000,00 [...] relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento [...].   |

Outro aspecto que se pode observar através do quadro 3.10 diz respeito à tendência de afrouxamento do esforço fiscal, vide redução gradual das metas de superávit primário compromissadas, em sinalização a um maior espaço para a ação governamental. Chama a atenção, ainda, a liberação do esforço fiscal dos Grupos Petrobrás (a partir da LDO para 2011) e Eletrobrás (a partir da LDO para 2012) como forma de ampliar suas fontes disponíveis de investimento.

No que se refere à congruência entre as dimensões de sustentabilidade, o quadro 3.9 aponta um movimento na direção de maior equilíbrio entre as dimensões política, social, organizacional e fiscal. Ou seja, o regime parece dedicar atenção tanto à sustentabilidade fiscal estrita quanto à sustentabilidade política, social e organizacional.

Um indício disso pode ser constatado quando se focaliza a prioridade dada a certas políticas. Políticas de combate ao desemprego, de alívio da pobreza e de valorização do salário mínimo sugerem uma ampla preocupação em reduzir as pressões sociais e denotam um esforço em permitir que novos indivíduos desfrutem do direito ao consumo de bens (inclusão social) que até então lhes figurava inalcançável (de fato, parece ter havido uma ascensão de classes).

Na esfera organizacional do Estado, a mudança na distribuição aconteceu também por meio da emergência de atores (sindicalistas e partidários ativos, por exemplo) que passaram a circular e competir por espaços que historicamente pertenciam apenas à elite burocrática tradicional. Muitas das funções de chefia foram destinadas a profissionais que não possuíam qualquer trajetória prévia nos quadros oficiais da burocracia federal, mas que possuíam fortes laços políticos com a coalizão dominante do regime, especialmente em relação aos cargos de maior poder decisório. Houve também uma revalorização e uma reestruturação das chamadas carreiras típicas de Estado (incluindo recuperação salarial).<sup>154</sup> Inúmeros postos foram criados e concursos públicos foram realizados para preenchê-los, e em proporções efetivamente muito superiores ao que se observou no passado recente (em R2 e R3, por exemplo).

---

<sup>154</sup> Carreira na qual estão inseridos, por exemplo, os profissionais que operam o ciclo da gestão pública, a gestão financeira e o núcleo de fiscalização de receitas tributárias e previdenciárias, o que envolve tanto o lado da despesa quanto o da receita pública.

Paralelamente, o fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a recapitalização das empresas estatais reativaram alguns dos instrumentos de política anticíclica e de desenvolvimento já operados no passado<sup>155</sup>, recuperando mais uma parte da capacidade organizacional do Estado.

Contudo, a preocupação com a sustentabilidade fiscal não foi abandonada e os principais indicadores confirmam isso. Por exemplo, a dívida líquida do setor público em relação ao PIB que, entre os anos de 2001 e 2003, superou os 55%, encontrava-se em junho de 2012 no patamar de 35%, de acordo com o informe<sup>156</sup> sobre política fiscal disponível no sítio do Banco Central do Brasil. A inflação, o câmbio, a taxa de juros e outros agregados econômicos importantes também seguiram trajetórias aceitáveis.

A questão da sustentabilidade política está sempre sujeita a controvérsias. Contudo, a percepção que se tem é a de que a governabilidade do regime sustentou-se numa construção de alianças de largo escopo, favorável à obtenção de uma coalizão suficientemente ampla para levar adiante (e com mais celeridade) a agenda de projetos e reformas pretendidas pelo governo. De outro lado, as tensões e os desgastes entre os grupos que formavam a base de apoio não foram desprezíveis. Alegações de desrespeito aos demais poderes da República ecoaram em determinados momentos. E também houve atritos com setores específicos, como com parte da imprensa, por exemplo. De todo o modo, as crises políticas não parecem ter se aprofundado ao nível de crises institucionais.<sup>157</sup> Ademais, o apoio popular ao regime tem sido inquestionavelmente alto.

Ao encerrar esta seção é importante assinalar que o fato de se reconhecer a centralidade de certos blocos de princípios de governança nos regimes analisados não significa que tais princípios tenham se consolidado de forma integral e perfeita. Ao contrário, se tem consciência de que os regimes irradiam apenas parcialmente esses princípios e que a dinâmica política, com o passar do tempo, pode muito bem violar o ideal inicial, refazendo o modo de interpretá-los e aplicá-los nos contextos em que se sucederam. Esta seria, inclusive, a própria

---

<sup>155</sup> Ao contrário do que ocorreu ao final da década de 1970, todavia, segundo o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), não há evidências de problemas relacionados à saúde financeira destas empresas. Ao contrário, a rentabilidade média pulou de 7% em 2002 para 25% em 2006.

<sup>156</sup> Nota à imprensa emitida em 31/7/2012 e consultada por meio da internet em 15/8/2012.

<sup>157</sup> O financiamento irregular de campanha é um duro golpe contra o governo e sua coalizão, mas não houve impedimento à sua apuração e julgamento (o caso encontra-se em plena apreciação no Supremo Tribunal Federal).

essência do tipo de mudança que se está examinando, na qual uma dada configuração de princípios se institucionaliza no início do regime e depois vai se alterando, inclusive por meio da desinstitucionalização de certo princípios e/ou da ênfase a outros.

Uma vez superados os passos da análise vertical descritiva, surge a oportunidade de avançar sobre outro importante recurso analítico: a análise horizontal, a qual dará ensejo às reflexões de natureza comparativa entre os regimes.

### 3.1.3 Análise horizontal descritiva de regimes de governança orçamentária com base em blocos de princípios

As questões abordadas na análise vertical ajudam a delinear os traços mais marcantes em cada um dos regimes. Contudo, não revelam muito sobre a dinâmica longitudinal da estrutura de governança. Neste sentido, a presente seção busca descrever as principais diferenças observadas em termos da configuração de princípios adotada em cada regime analisado, mantendo-se o recorte por blocos.

#### 3.1.3.1 Análise horizontal descritiva de regimes de governança orçamentária com base no bloco de princípios ‘Delimitação e Especificação’

**Quadro 3.11: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco ‘Delimitação e Especificação’**

| Intensidade da irradiação de princípios do bloco ‘delimitação e especificação’ |   | Regimes de Governança |            |             |                |
|--|---|-----------------------|------------|-------------|----------------|
|  |   | 4320/64 (R1)          | CF/88 (R2) | RG0/00 (R3) | Transição (R4) |
| P1(A)  | 4 | Muito alta.           |            |             |                |
|  | 3 | Alta.                 |            | 3           |                |
|  | 2 | Baixa.                | 2          |             | 2              |
|  | 1 | Muito Baixa.          | 1          |             |                |
| P1(B)  | 4 | Muito alta.           |            |             |                |
|  | 3 | Alta.                 |            | 3           |                |
|  | 2 | Baixa.                | 2          |             | 2              |
|  | 1 | Muito Baixa.          | 1          |             |                |

O quadro 3.11 sinaliza mudanças na intensidade com que os princípios do bloco ‘delimitação e especificação’ são manifestados no âmbito dos quatro regimes analisados. Partindo de uma situação na qual a delimitação de recursos e atores era precária, a trajetória deste bloco de governança é ascendente até R3, com leve declínio em R4.

Entre outros fatores, isso denota tanto os problemas experimentados no manejo da conta movimento, nas operações extraorçamento, no funcionamento do orçamento monetário e na atuação imprópria das empresas estatais (R1), quanto o progresso<sup>158</sup> obtido com a criação das Secretarias de Controle das Empresas Estatais (SEST) e do Tesouro Nacional (STN), com a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira, com a extinção da conta movimento e do orçamento monetário, com a unificação orçamentária, com a transferência da administração da dívida pública para a STN (R2), com a implantação da reforma gerencial dos orçamentos e com a edição da lei de responsabilidade e de crimes fiscais (R3). E retratam também as falhas na contabilização dos restos a pagar, a insuficiente transparência das ações e programas prioritários (como PPI, PAC e Copa do Mundo, por exemplo), a opacidade de algumas operações entre BNDES e Tesouro Nacional, o abandono da lógica do modelo de programação introduzido pela reforma gerencial<sup>159</sup> e o próprio aprofundamento do ‘presidencialismo de coalizão’ (R4).<sup>160</sup>

### **3.1.3.2 Análise horizontal descritiva de governança orçamentária com base no bloco de princípios ‘Congruência e Realismo’**

O quadro 3.12, a seguir, revela a trajetória de mudanças na intensidade com que os princípios do bloco ‘congruência e realismo’ são manifestados no âmbito dos quatro regimes analisados. A curva exibida para os dois princípios do bloco é similar e sugere um movimento de declínio (especialmente em R3) seguido de recuperação (em R4). Com efeito, o espaço de adaptação institucional à variedade dos contextos locais/setoriais se reduz com o passar do tempo, mas se recompõe em R4.

<sup>158</sup> Vale destacar que o termo ‘progresso’ se refere e se restringe ao contexto do bloco de princípios. Neste sentido, não é possível inferir que o avanço em um bloco, necessariamente, se traduzirá em aprimoramento da estrutura de governança como um todo. Sobretudo porque os blocos se complementam. A intensificação de um bloco em detrimento de outro pode gerar mais desequilíbrios do que benefícios.

<sup>159</sup> Introduzido pela reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.

<sup>160</sup> Uma expressão que busca enfatizar certas características da relação política que se dá entre o Executivo e o Legislativo, especialmente no que se refere aos termos da ocupação de cargos em ministérios/empresas estatais e da liberação de emendas parlamentares, entre outros atrativos oferecidos em troca de apoio na sustentação da agenda presidencial junto ao Congresso Nacional.

**Quadro 3.12: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco ‘Congruência e Realismo’**

| Intensidade da irradiação de princípios do bloco ‘congruência e realismo’ |   | Regimes de Governança |              |              |                |
|---|---|-----------------------|--------------|--------------|----------------|
|   |   | 4320/64 (R1)          | CF/88 (R2)   | RGO/00 (R3)  | Transição (R4) |
| P2(A)   | 4 | Muito alta.           |              |              |                |
|   | 3 | Alta.                 | <del>3</del> |              | <del>3</del>   |
|   | 2 | Baixa.                |              | <del>2</del> |                |
|   | 1 | Muito Baixa.          |              | <del>1</del> |                |
| P2(B)   | 4 | Muito alta.           |              |              | <del>4</del>   |
|   | 3 | Moderada (tipo I)     | <del>3</del> | <del>3</del> |                |
|   | 2 | Moderada (tipo II)    |              | <del>2</del> |                |
|   | 1 | Muito Baixa.          |              |              |                |

Os mecanismos (inclusive os de exceção) criados por R1 para superar os obstáculos administrativos e políticos (que a democracia brasileira até então impunha) e dar maior autonomia e celeridade à ação estatal começam a se enfraquecer a partir de R2 e, com isso, a estrutura de governança orçamentária vai se uniformizando e enrijecendo, reduzindo a congruência entre as regras centralmente definidas e as condições específicas de cada contexto. Excessos e equívocos<sup>161</sup> cometidos em R1 (na distribuição dos recursos públicos e na condução das autarquias, por exemplo), combinados a uma conjuntura econômica altamente desfavorável<sup>162</sup>, reduziram as possibilidades de financiamento da estrutura produtiva do Estado, impelindo os governos à frente dos regimes 2 e 3 a um corte profundo dos gastos (de investimento em R2 e de investimento e sociais em R3), desembocando numa substancial revisão (redução) das funções estatais em R3.

Neste sentido, R2 é marcado por homogeneização de instrumentos e rigidez da política orçamentária e R3 pelo desmonte parcial das estruturas de planejamento, o que redundou na redução da agenda orçamentária à perseguição do ajuste fiscal estrito. Enquanto em R2 uma boa parte das escolhas alocativas era definida ex ante, por meio de garantias legais (como despesas obrigatórias, pisos mínimos e vinculações de receitas), outras eram resolvidas na ‘boca do caixa’ (quase sempre em conformidade com discricionariedade e conveniência dos órgãos de Fazenda) por meio de atrasos sistemáticos na execução orçamentária (estratégia de

<sup>161</sup> São exemplos disso o descontrole na concessão de benefícios fiscais ao setor produtivo privado, a falta de coordenação na atuação conjunta das empresas estatais e a fragilidade no sistema de financiamento das políticas sociais. (Veja-se, por exemplo, Santos, Ribeiro, Ribeiro et al., 2004).

<sup>162</sup> Crises de liquidez, endividamento exacerbado, estagnação econômica e inflação descontrolada são elementos marcantes deste quadro.

corrosão inflacionária das despesas). Em R3, são as rígidas regras numéricas e de procedimentos que reduzem o espaço da adaptação. Os cortes lineares nas dotações (suspensão parcial da autorização de despesa), o desinvestimento na estrutura produtiva estatal, a venda de ativos públicos ao setor privado (privatizações), o estabelecimento de metas de resultado fiscal e a definição rigorosa de limites à realização de despesas públicas constroem a ação governamental e reduzem as possibilidades de congruência com as circunstâncias locais e setoriais. De fato, a política de alocação dos recursos públicos tornou-se amplamente condicionada às disponibilidades correntes do caixa. O planejamento de longo prazo deu lugar à programação de médio prazo (PPA com horizonte de 4 anos), quase sempre subordinado às estimativas cotidianas das disponibilidades financeiras que as revisões orçamentárias apontavam.

Com efeito, foi com a sanção da LC n° 101/00 (LRF<sup>163</sup>) que as possibilidades de adaptação ficaram mais escassas. De fato, a responsabilidade fiscal, nos termos da mencionada norma, tornou a ação do Estado (já hostilizada de muitas formas<sup>164</sup>) dependente de parâmetros exógenos e sujeita a limites previamente definidos. Ou seja, o aumento do constrangimento fiscal (em nome da previsibilidade) retirou determinados mecanismos do menu de possibilidades de atuação estatal, resultando num repertório muito menor de instrumentos, desativando ou enfraquecendo várias das funções disponíveis em R1.<sup>165</sup> Sem a capacidade de adaptação, a governança orçamentária em R3 adotou uma função quase monotônica de controle do gasto público e de inibição à gestão das políticas públicas.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Tanto a LRF como a reforma gerencial dos processos de planejamento e de orçamento representam movimentos de mimetismo organizacional referenciado nas práticas empresariais privadas. Em ambos os casos as mudanças atendem a prescrições de convergência institucional na direção de um capitalismo baseado na economia de livre mercado.

<sup>164</sup> Já no governo João Baptista Figueiredo começa a se difundir a ideia de que o Estado é o responsável pela crise econômica e social vivida pelo País a partir do início dos anos de 1980. A partir do governo de Fernando Collor de Melo esta percepção será estrategicamente explorada e aprofundada. Em R3 se chega a um paradigma de que o mercado é a ordem social adequada para organizar quase todas as transações econômicas e sociais e que o Estado deveria atuar na margem, preferencialmente emulando as técnicas gerenciais adotadas nas empresas privadas.

<sup>165</sup> O expressivo aumento da carga tributária que marca o período entre R2 e R3 não se traduziu na ampliação das funções governamentais ou na recomposição da capacidade de Estado, mas sim na sustentação da política macroeconômica e na transferência de renda por meio de políticas focalizadas que buscavam remediar os efeitos do empobrecimento da população. Vale lembrar que muitas das iniciativas voltadas à universalização de direitos, introduzidas pela CF/88, começaram a ser postas em xeque a partir de R3.

<sup>166</sup> Parte desse movimento se manifesta no recrudescimento do controle, que se reconfigurou por meio da centralização do controle interno (com a criação da Secretaria Federal de Controle em 1992) (REZENDE, 2010, p. 137-144).

Em R4, contudo, há um movimento pela reativação dos espaços de adaptação. A criação de mecanismos de relaxamento de metas fiscais (como o indicador de resultado primário tipo 3, aplicado ao PPI e ao PAC), que ressalvam despesas consideradas prioritárias do risco de contingenciamento, propicia o aumento do espaço fiscal e reduz a incerteza sobre a liberação oportuna de dotações. É uma forma do regime se adaptar às condições fiscais restritivas. O fortalecimento do BNDES<sup>167</sup> (recompondo sua capacidade de fomentar o sistema produtivo), a recomposição do investimento na maior parte das empresas estatais e até mesmo o chamado Fundo Soberano representam novas possibilidades à ação governamental, resgatando assim a atenção também para os aspectos microeconômicos da alocação.<sup>168</sup> A aprovação do chamado Regime Diferenciado de Contratações (RDC<sup>169</sup>), que flexibiliza as regras de licitação pública e agiliza os procedimentos de contratação, e sua recente extensão a boa parte dos programas do PAC<sup>170</sup> é outro indício em favor da classificação proposta.

Quanto ao segundo princípio do bloco, o quadro 3.12 revela uma substituição na ênfase dada às dimensões da sustentabilidade, seguida por um movimento que busca melhorar o balanceamento entre ambas. Enquanto nos regimes iniciais a preocupação recaía mais claramente sobre aspectos organizacionais (especialmente em R1), políticos e sociais (sobretudo em R2), em R3 há um redirecionamento da atenção, cuja focalização se estabeleceu quase que estritamente na dimensão fiscal.<sup>171</sup>

Em R4, contudo, há um movimento pelo resgate da capacidade organizacional do Estado (inclusive na sua esfera produtiva), da dimensão política e da dimensão social. Aspectos como a geração de empregos formais, a recomposição substancial do poder de compra do salário mínimo, a aceleração do processo de inclusão social<sup>172</sup> e a formação de coalizões políticas

---

<sup>167</sup> Uma estratégia recorrente tem sido a capitalização dessa agência financeira por meio de empréstimos subsidiados de títulos do tesouro.

<sup>168</sup> Investimentos relevantes no desenvolvimento de projetos de infraestrutura e a recente criação de empresas especializadas em planejamento e logística ajudam a sustentar este argumento.

<sup>169</sup> Lei n° 12.462/11. O RDC foi inicialmente concebido para acelerar as obras necessárias à realização da Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos (2016) no Brasil.

<sup>170</sup> Lei n° 12.688/12.

<sup>171</sup> O Plano Real (1994) e os aumentos do salário mínimo (1994/1995), eventos que se inserem em R3, afetaram de forma imediata e positiva o poder de compra da população. Contudo, os anos seguintes diluíram boa parte desses ganhos, que acabaram neutralizados pelo aumento do desemprego e pela prostração da atividade econômica que se estendeu até meados de 2004.

<sup>172</sup> De fato, a partir de 2004 o regime busca constituir bases de sustentação endógena para a economia do País, ao mesmo tempo em que promove substancial aumento nas exportações.

amplas, sem, contudo, prejudicar a estabilidade da moeda ou o equilíbrio fiscal, afiguram-se como evidências disso.

### 3.1.3.3 Análise horizontal descritiva de regimes de governança orçamentária com base no bloco de princípios ‘Inclusividade Decisória’

Quadro 3.13: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco ‘Inclusividade Decisória’

| Intensidade da irradiação de princípios do bloco ‘inclusividade decisória’ |   | Regimes de Governança |            |             |                |
|--|---|-----------------------|------------|-------------|----------------|
|  |   | 4320/64 (R1)          | CF/88 (R2) | RGO/00 (R3) | Transição (R4) |
| P3(A)  | 4 | Muito alta.           |            |             |                |
|  | 3 | Alta.                 | 3          |             |                |
|  | 2 | Baixa.                |            |             | 2              |
|  | 1 | Muito Baixa.          | 1          | 1           |                |
| P3(B)  | 4 | Muito alta.           |            |             |                |
|  | 3 | Alta.                 | 3          |             |                |
|  | 2 | Baixa.                |            |             | 2              |
|  | 1 | Muito Baixa.          | 1          | 1           |                |

O quadro 3.13 revela trajetória de mudanças na intensidade com que os princípios do bloco ‘inclusividade decisória’ são manifestados no âmbito dos quatro regimes analisados. De acordo com a classificação proposta, a característica do comportamento dos regimes para este bloco é a intermitência na irradiação. Em R1 e R3 o compartilhamento do poder decisório e o espaço para a participação na mudança de regras de provisão e de alocação são substancialmente mais baixos do que em R2 e menores se comparados com R4.

Embora a 4.320/64 possa ser considerada uma instituição vaga, o regime na qual ela está embutida (R1) é marcado por sua natureza decisória centralizadora e autoritária,<sup>173</sup> o que sugere uma baixa permeabilidade das representações sociais na articulação de seus interesses.<sup>174</sup> A principal arena da política econômica e fiscal no regime era o Conselho

<sup>173</sup> A concentração de poder ao redor de estruturas como a do Conselho de Segurança Nacional e a do Estado-Maior das Forças Armadas era muito significativa e serve de ilustração a este ponto.

<sup>174</sup> Isso se reflete, inclusive, no papel menor dos partidos políticos (em contraste com a maior influência de certos aparatos burocráticos).

Monetário Nacional (CMN) (CODATO, 2005, p. 5)<sup>175</sup>, cujos assentos estavam disponíveis para uns poucos representantes das elites política (civil e militar) e empresarial.<sup>176</sup> Outros espaços importantes também eram dominados de forma restritiva. Ou eram ocupados por uma ‘elite técnica’ que buscava o insulamento burocrático como forma de superar o clientelismo e preservar a eficiência (como um sinônimo de ‘interesse público’), ou por interesses de classes mais bem posicionadas capazes introduzir e fazer valer suas preferências junto aos centros de decisão do governo. A coerção aos movimentos operários, os descasos com a desigualdade social persistente e o aprofundamento da concentração da renda resumem esta questão.

Em R2 se presume um aumento da oferta de espaços de participação para discutir, defender ou contestar o modo como os recursos são mobilizados e aplicados. A introdução de mecanismos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, a criação de arenas para a canalização de demandas e instrumentos para que a sociedade organizada exerça alguma influência sobre os processos decisórios das políticas públicas<sup>177</sup> ilustram este ponto. A restauração do pluripartidarismo e a participação do Congresso Nacional na discussão dos orçamentos seguem a mesma direção.

Em R3, todavia, há uma substancial reconfiguração dos espaços de participação. Com o advento da LRF e da reforma dos processos de planejamento e orçamento, o aspecto societário é reconhecido como um setor (o terceiro), e não como um elemento imbricado em todas as dimensões da atividade produtiva. De fato, é por meio do mercado liberto das regulações oportunistas e protegido da irracionalidade política que se alcançam os objetivos da estabilidade monetária e do crescimento econômico. E é pelo insulamento burocrático e pelo empoderamento dos órgãos de Fazenda que se obtêm as propostas de controle do ‘comportamento predatório’ sistematicamente empreendido por atores políticos contra o *common* orçamentário. As decisões estratégicas passam a ser reservadas à alta burocracia,

---

<sup>175</sup> Embora reconheça o papel central do CMN, o autor chama a atenção também para a influência exercida pelos conselhos de Desenvolvimento Industrial (CDI), Interministerial de Preços (CIP) e Nacional de Comércio Exterior (CONCEX) no processo decisório das principais políticas do governo.

<sup>176</sup> Por muitos anos o Senado Federal reclamou um assento nesta arena (e não recebeu) um assento.

<sup>177</sup> Como, por exemplo, o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que costumam contar com a participação paritária entre Estado e sociedade civil. Sempre vale ressaltar que a institucionalização e a inegável difusão desses e outros espaços disponíveis à participação social estejam livres de embaraços. Dificuldades na concepção institucional e no arranjo organizacional, déficit de capacidade dos conselheiros, deficiências no sistema de representação e outros obstáculos políticos relevantes são seguidamente apontados como problemas reais à plena concretização do papel dos conselhos. De todo o modo, a presença destes novos instrumentos é reconhecida por seu inegável potencial e pelos progressos já materializados em comparação com regimes anteriores.

pretensamente responsável e defensora da sustentabilidade fiscal, e aos gerentes de programa (em sua grande maioria vinda da iniciativa privada e com forte tradição empresarial) que, hipoteticamente, atuam sob a lógica da ‘racionalidade econômica’ (alocação guiada por performance).

As mudanças institucionais em R3 subordinam-se à noção ‘de que o país não pode mais viver além dos seus limites’. A intenção do regime era delimitar com precisão e antecedência quais seriam tais limites. Algumas das mais relevantes despesas orçamentárias, bem como sua realização por via de endividamento, tornaram-se limitadas (ex ante) por lei. Por sua vez, caberia às autoridades econômicas estipular as estimativas macroeconômicas e as metas fiscais congruentes com o inquestionável objetivo da ‘responsabilidade fiscal’. De fato, ao mesmo tempo em que a LRF ampliou a transparência das escolhas alocativas em termos macroeconômicos, ela retirou da sociedade o espaço de debate sobre o que seja ‘viver dentro dos limites’ e ‘responsabilidade fiscal’, conceitos simploriamente traduzidos em metas de resultado fiscal atraentes, sobretudo, ao interesse do mercado financeiro.

Neste regime, o compartilhamento decisório do Estado não é tanto com a sociedade organizada, mas com o mercado, que sinaliza suas percepções especialmente pela movimentação articulada de seus capitais financeiros e seus variados *ratings*.<sup>178</sup> Enquanto a dívida pública pretérita é vista como um contrato sagrado em R3, a dívida social não ocupa espaço como tema relevante na LRF ou na reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Neste sentido, R3 não coloca a ação estatal como desnecessária, mas sim como orientada ao desenvolvimento de ambientes que promovam a estabilidade, favoreçam a competição e que sejam bons para os negócios. Para tanto, a burocracia insulada e a proteção jurídica e judicial dos contratos e dos direitos de propriedade que nele estão veiculados se apresentam como estruturas superiores, em contraste aos conturbados e demorados processos decisórios de caráter mais democrático e participativo. Em outras palavras, o que está definido na LRF (seus limites, suas vedações e seus constrangimentos ao comportamento fiscal expansivo) está livre dos efeitos desestabilizadores decorrentes da renovação de esferas político-partidárias que a democracia propicia. Responsabilidade fiscal não se discute, supunha-se.

<sup>179</sup> Não há preocupação com o acompanhamento das condições de vida da população e nem previsão de punição institucional ou pessoal no caso de aprofundamento da degradação social como efeito da má distribuição de renda ou da alocação socialmente injusta dos escassos recursos governamentais. Alocar centenas de bilhões de reais por ano para o pagamento de despesas de refinanciamento da dívida pública, sem qualquer preocupação em debater com a sociedade os impactos e as alternativas a isso, e mesmo assim considerar a política orçamentária como fiscalmente responsável é mais um ato de (boa ou má) fé e de interesse do que uma verdade inquestionável.

Em R4, por seu turno, há uma recuperação parcial da intensidade com que esse bloco de princípios se irradia. Esta classificação reflete uma tentativa de expansão dos espaços de compartilhamento do poder do Estado com a sociedade. A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e a rearticulação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>180</sup> são indícios disso. A abertura de negociação entre o governo federal e as centrais sindicais na direção de um reajuste real (acima da inflação) para o salário mínimo, o envolvimento dos movimentos sociais nas decisões estratégicas sobre a educação pública<sup>181</sup>, a consolidação da Mesa Nacional de Negociação Permanente com as entidades sindicais do serviço público federal podem ser entendidos como esforços semelhantes. Outras iniciativas, incluindo um processo de consulta voltado à elaboração do plano plurianual federal<sup>182</sup>, sugerem que o regime tornou-se um pouco mais permeável às agendas da sociedade civil. Houve um crescimento vertiginoso da implantação de mecanismos fundamentais ao sistema de democracia participativa, tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, fóruns e audiências públicas. Todavia, a real conversão desses espaços de representação em efetiva participação continua sob discussão.<sup>183</sup>

#### **3.1.3.4 Análise horizontal descritiva de regimes de governança orçamentária com base no bloco de princípios ‘Controle’**

O quadro 3.14, logo a seguir, aponta a direção das mudanças na intensidade com que os princípios do bloco ‘controle’ são irradiados ao longo dos quatro regimes analisados. A trajetória percorrida pelos três princípios do bloco é praticamente coincidente e exhibe um movimento de progressão, compreendido entre R1 e R3, seguido de certo declínio em R4 (um pouco mais marcante em relação ao princípio de monitoramento de atores e recursos).

Essa perspectiva retrata um amplo conjunto de inovações institucionais iniciadas no ocaso da estratégia do desenvolvimentismo induzido pelo Estado, ocorrida no final da década de 1970, como reflexo às mudanças no padrão de funcionamento do sistema econômico mundial.

---

<sup>180</sup> Originalmente criado em 1992, este conselho foi desmobilizado em 1995 e rearticulado em 2003.

<sup>181</sup> Tais como a proposta de reforma universitária e a estruturação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb).

<sup>182</sup> Timidamente instituído no PPA 2003-2007 e aprofundado no PPA 2008-2011.

<sup>183</sup> Por conseguinte, é importante destacar que qualquer avaliação sobre a dinâmica da participação social ao longo dos regimes não está livre de contestação. Conforme assinala Dagnino (2002), este é um processo que enfrenta muitas contradições, ritmos heterogêneos e acidentados nas várias dimensões que o compõe.

**Quadro 3.14: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco ‘Controle’**

| Intensidade da irradiação de princípios do bloco ‘controle’ |   | Regimes de Governança |            |             |                |
|---|---|-----------------------|------------|-------------|----------------|
|   |   | 4320/64 (R1)          | CF/88 (R2) | RGO/00 (R3) | Transição (R4) |
| P3(C)   | 4 | Muito alta.           |            |             |                |
|   | 3 | Alta.                 |            | 3           |                |
|   | 2 | Baixa.                | 2          |             | 2              |
|   | 1 | Muito Baixa.          | 1          |             |                |
| P4  | 4 | Muito alta.           |            |             |                |
|   | 3 | Alta.                 |            | 3           |                |
|   | 2 | Baixa.                | 2          |             |                |
|   | 1 | Muito Baixa.          | 1          |             | 1              |
| P5  | 4 | Muito alta.           |            |             |                |
|   | 3 | Alta.                 |            | 3           |                |
|   | 2 | Baixa.                | 2          |             | 2              |
|   | 1 | Muito Baixa.          | 1          |             |                |

Na passagem de R1 para R2 foram implantadas várias medidas destinadas a promover a unificação orçamentária, a eliminar os conflitos de competência e as superposições de atribuições existentes entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, a reorganizar a administração financeira, a contabilidade, o sistema de auditoria e o controle interno da administração federal (OLIVEIRA & FONTENELE e SILVA, 2000, p. 11-12).

Uma das primeiras iniciativas voltadas ao maior controle do sistema orçamentário corresponde à criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest) em 1979<sup>184</sup>, órgão que buscava basicamente controlar os recursos e dispêndios de empresas estatais. No ano de 1986 houve a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central dos sistemas de administração financeira voltado ao controle da programação financeira e contábil (inclusive com função de auditoria). Neste mesmo período, foi introduzido o regime de caixa único (conta única do Tesouro) e ocorreu a eliminação da chamada conta movimento do Banco Central junto ao Banco do Brasil, extinguindo-se, assim, o contestado mecanismo de financiamento do Tesouro Nacional via Banco Central. Por conseguinte, ainda em 1986, foi possível a inclusão de muitas das despesas fiscais que, até então, passavam ao largo do

<sup>184</sup> Conforme o Decreto nº 84.128/79.

orçamento correspondente (integravam o obscuro orçamento monetário).<sup>185</sup> Em 1987 iniciou-se a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), instrumento capaz de processar *on line* praticamente todas as operações financeiras da administração pública federal, permitindo o registro e o levantamento diário dos balanços da União.

De acordo com Oliveira & Fontenele e Silva (2000, p. 12), o principal objetivo dessas mudanças era “explicitar as transações que se verificavam [...] de forma incestuosa e que provocavam desequilíbrios fiscais, cobertos principalmente com expansão monetária.”

Com o advento da CF/88, houve a unificação dos orçamentos federais (como forma de aumentar o controle legislativo), a incorporação de todas as operações oficiais de crédito (que anteriormente figuravam do orçamento monetário) e a transferência da responsabilidade da administração da dívida pública federal do Banco Central para o Tesouro Nacional. Na mesma direção, a Constituição atribuiu ao Senado Federal a responsabilidade por estabelecer limites globais ao endividamento da União (e dos entes subnacionais), exigindo a autorização prévia deste para a contratação de operações de crédito externas pela União. Adicionalmente, vedou a realização de empréstimos diretos ou indiretos do Banco Central ao Tesouro Nacional (ou a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira) e instituiu a obrigatoriedade da aprovação anual de uma lei de diretrizes orçamentárias que definisse os parâmetros básicos para a elaboração e execução da lei orçamentária e dispusesse sobre alterações na legislação tributária e sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Mas é na transição de R2 para R3 que a manifestação deste bloco de princípios se intensifica. São inúmeras as inovações institucionais voltadas ao controle administrativo-burocrático e judicial no mencionado período. Avritzer & Filgueiras (2011, p. 36-40) apontam uma longa lista de normas legais e infralegais instituídas nos últimos vinte anos com o fito de controlar o uso de recursos públicos e o comportamento dos agentes incumbidos de sua aplicação.

De acordo com Avritzer & Filgueiras (2011), entre R2 e R3 foram criadas regras que dispõem sobre: aplicação de penas administrativas (demissão) por infrações cometidas por

---

<sup>185</sup> São exemplos disso despesas com o serviço da dívida pública federal e os dispêndios decorrentes da política de preços mínimos para a agricultura e da formação de estoques reguladores (OLIVEIRA & FONTENELE e SILVA, 2000, p. 11).

funcionários públicos (Lei nº 8.026/90); punições de caráter eleitoral (inelegibilidade) contra candidatos a cargos políticos (Lei Complementar nº 64/90); obrigação do uso de sistemas de informações apropriados ao controle financeiro e de pessoal (SIAFI/SIAPE, Decreto nº 347/91); sanções por improbidade administrativa dos agentes públicos (Lei nº 8.429/92); ampliação de funções e poderes do Tribunal de Contas da União (TCU) (Lei nº 8.443/92); rito de aquisições e de contratação na administração pública federal (Lei nº 8.666/93); prevenção e repressão dos crimes contra a ordem econômica (Lei nº 8.883/94); código de ética profissional do servidor público civil federal (Decreto nº 1.171/94); limites para despesas com o funcionalismo público (Lei Complementar nº 82/95); crimes de lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/98); divulgação de dados e informações acerca da utilização de recursos públicos em sítio eletrônico do TCU (Lei nº 9.755/98); regulação do processo administrativo no âmbito federal (Lei nº 9.784/94); código de conduta da alta administração (Decreto sem número/99); normas gerais para a perda de cargo público em função do excesso de despesa (Lei nº 9.801/99); vedações, limites, e exigências aplicáveis às finanças públicas com vistas à responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/00); penalidades pelo cometimento de crimes de natureza fiscal (Lei nº 10.028/00); disciplinamento e organização dos sistemas de planejamento e orçamento, administração financeira, contabilidade e controle interno no âmbito federal (Lei nº 10.180/01); criação da Corregedoria Geral da União (Medida Provisória nº 2.143/01); prazo de afastamento do cargo público para concorrer a mandato eletivo - código de conduta da alta administração (Decreto nº 3.935/01); código de conduta ética dos agentes públicos em exercício na Presidência e na Vice-presidência (Decreto nº 4.081/02); e integração da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) à Corregedoria Geral da União (Decreto nº 4.177/02).

Na transição de R3 para R4, percebem-se novas iniciativas de controle de caráter administrativo-burocrático e judicial<sup>186</sup>, mas em ritmo menos acentuado em comparação ao período anterior. Há também uma tentativa de complementar os controles administrativo-burocrático e judicial por meio do fomento ao controle público, sobretudo a partir do Decreto nº 4.923/03, que criou o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

---

<sup>186</sup> Substituição da Corregedoria Geral da União pela Controladoria Geral da União (Lei nº 10.693/03); modificação (aumento) e graduação de penalidade por crime de corrupção passiva e ativa (Lei nº 10.763/03); normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada (Decreto nº 5.187/04); criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas no âmbito da CGU (Decreto nº 5.683/06); e instituição do Sistema de Gestão da Ética no Poder Executivo Federal (Decreto nº 6.029/07).

Por outro lado, para além dessas medidas de alastramento do controle, há uma série de práticas e procedimentos inaugurados ou aprofundados em R4 que tornam a irradiação dos princípios do bloco ‘controle’ menos intensa. Ainda que sejam tentativas de superar os efeitos deletérios que decorrem, especialmente, do crescimento vertiginoso do controle administrativo-burocrático<sup>187</sup>, medidas tais como o abatimento de metas fiscais por meio de classificações heterodoxas<sup>188</sup> de despesas, o carregamento de despesas não processadas do exercício presente para o exercício futuro (chamados ‘restos a fazer’), as operações de empréstimo do Tesouro Nacional para o BNDES a juros subsidiados, a opacidade de ações e programas importantes no âmbito do PAC (inclusive em relação à Copa de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016) e até mesmo o Regime Diferenciado de Contratações (e sua extensão ao universo de ações do PAC) têm sido criticadas (especialmente por quem concebeu ou introduziu as mudanças em R3) por representarem subterfúgios às obrigações usuais de transparência e de controle.

### **3.1.3.5 Análise horizontal descritiva de regimes de governança orçamentária com base no bloco de princípios ‘Coordenação da Complexidade’**

O quadro 3.15, a seguir, aponta a direção das mudanças na intensidade com que os princípios do bloco ‘coordenação da complexidade’ são irradiados ao longo dos quatro regimes analisados. A trajetória percorrida pelos três princípios que compõem o bloco é coincidente e exhibe um movimento inicial de progressão entre R1 e R2, o qual não se sustenta, resultando em retorno aos patamares iniciais já em R3 e assim permanecendo em R4.

A classificação retrata o esforço da CF/88 em reduzir ou evitar o acirramento dos conflitos entre atores, em reconhecer o direito dos atores de se organizar e decidir sobre as questões que lhes são particularmente inerentes e em buscar maior coerência na interação (acoplamento) entre as múltiplas instituições de governança dos recursos orçamentários.

---

<sup>187</sup> As altas doses de vigilância, de fiscalização, de auditoria, de detalhamento para a conformidade legal, de justificação e de constrangimentos ao esforço de mobilização e alocação de recursos, ao mesmo tempo em que procuram conter o comportamento delinquente de certos atores, produzem barreiras à cooperação e à coordenação entre as tantas organizações responsáveis pela ação estatal. Similarmente, a demasiada imposição de controles burocráticos na governança orçamentária tende a retardar os processos decisórios, a tornar mais lenta a implementação das ações e a estimular uma gestão hesitante, acanhada e receosa em inovar.

<sup>188</sup> Como é o caso do identificador de resultado primário tipo 3 (RP3), que permite que despesas primárias consideradas estratégicas/prioritárias sejam tratadas como despesas que não afetam o resultado primário.

**Quadro 3.15: Perspectiva longitudinal dos regimes quanto ao bloco ‘Coordenação da Complexidade’**

| Intensidade da irradiação de princípios do bloco ‘coordenação da complexidade’ |   | Regimes de Governança |              |              |                |
|--|---|-----------------------|--------------|--------------|----------------|
|  |   | 4320/64 (R1)          | CF/88 (R2)   | RGO/00 (R3)  | Transição (R4) |
| P6   | 4 | Muito alta.           |              |              |                |
|  | 3 | Alta.                 |              | <del>3</del> |                |
|  | 2 | Baixa.                |              | <del>2</del> | <del>2</del>   |
|  | 1 | Muito Baixa.          | <del>1</del> |              |                |
| P7   | 4 | Muito alta.           |              |              |                |
|  | 3 | Alta.                 |              | <del>3</del> |                |
|  | 2 | Baixa.                | <del>2</del> | <del>2</del> | <del>2</del>   |
|  | 1 | Muito Baixa.          |              |              |                |
| P8   | 4 | Muito alta.           |              |              |                |
|  | 3 | Alta.                 |              | <del>3</del> |                |
|  | 2 | Baixa.                | <del>2</del> | <del>2</del> | <del>2</del>   |
|  | 1 | Muito Baixa.          |              |              |                |

No ocaso de R1 observa-se a tentativa de democratizar o Estado por meio da criação de espaços para que a sociedade organizada apresentasse suas demandas e, com isso, se pudesse criar maior aderência entre a elaboração e a implementação das políticas públicas e as necessidades reais da população. Já em R2 se registra a previsão constitucional para a criação de conselhos gestores como forma de se obter certo controle social sobre a gestão das políticas públicas. Neste sentido, houve em R2 uma tentativa de fazer avançar a questão da representação dos interesses sociais dentro do Estado e também quanto a sua relação com os demais entes políticos e sociais.<sup>189</sup> Com efeito, a CF/88 previu a organização e a atuação política de cidadãos e de grupos sociais por meio de diversos institutos de democracia direta e semidireta, tais como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos de políticas públicas e outros canais.

<sup>189</sup> Sallum (2003, p. 39) assinala que “o aumento da participação popular afetou a hierarquia entre os centros de poder do Estado, a gestão governamental e a amplitude dos direitos de cidadania. De fato, a crise de hegemonia enfraqueceu a hierarquia que caracterizava o regime autoritário anterior. Na Nova República as pressões da base para o topo da sociedade fortaleceram a autonomia dos centros de poder que antes costumavam ser subalternos. Portanto, o Congresso Nacional, o Judiciário, os governos dos estados e os partidos políticos ganharam mais latitude de ação em relação à Presidência da República.”

Em alguma medida, a CF/88 procurou também facilitar a organização em rede – o que inclui a construção social de certos problemas públicos e o acoplamento das instituições de governança orçamentária.<sup>190</sup> Não obstante limitados, o processo orçamentário em R2 desenvolveu traços policêntricos e multiníveis (múltiplas camadas de atores e organizações) que o distinguem do regime anterior. Por meio da LDO, houve um claro intento de permitir que o Legislativo participasse do processo não apenas mediante o exame da proposta orçamentária enviada, mas também da elaboração da mesma, por meio de um pacto antecipado sobre as prioridades programáticas, as alterações na legislação tributária e as políticas de fomento das agências oficiais. Embora se possa questionar o grau de sucesso desta pretensão, a ideia original era conciliar os interesses dos diferentes centros decisórios. Argumento semelhante pode ser elaborado quando se considera a preocupação em integrar as decisões subjacentes aos três instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). A exigência da compatibilidade entre ambos, alcançando também as emendas produzidas na fase de exame e votação legislativa do projeto de lei orçamentária, está formalmente registrada na CF/88.

De R2 para R3 o que se observou foi um processo de desarticulação política<sup>191</sup> e organizacional do Estado, o que poderia ser correlacionado com o recrudescimento do conflito distributivo, com a recentralização das decisões orçamentárias e com a deterioração do acoplamento da governança do sistema orçamentário.

Com a posse do presidente Collor, houve um aprofundamento da agenda liberalizante. Enfraquecido por uma baixa estima e por uma opinião pública hostil, o Congresso Nacional foi incapaz de obstar as reformas que promoviam o desmantelamento da estrutura de planejamento. O período foi marcado por significativa redução do número de ministérios,

---

<sup>190</sup> O superordenamento do PPA, em relação à LDO e à LOA, e da LDO, em relação à LOA, retrata a tentativa de acoplar (harmonizar) as práticas de planejamento, orçamento, execução, controle e avaliação que constituem a ação governamental.

<sup>191</sup> Já no final do governo Sarney, após frustradas tentativas de estabilização monetária, o País enfrentou um substancial agravamento da inflação e uma forte campanha de desmoralização do Estado começou a ser articulada. Sustentada em fatos e em denúncias que apontavam os inúmeros desvios dos recursos públicos, a sensação geral da população era a de que a corrupção estava desenfreada. A insatisfação da sociedade com os governantes era marcante e recrudescia à medida que a economia se desorganizava e os salários da classe média eram corroídos pela alta generalizada de preços (REZENDE, 2010, p. 132). A Nova República tornou-se um sistema instável de dominação política, em que não se articulavam bem a dimensão institucional, a esfera sociopolítica e as condições econômicas. No início dos anos de 1990 as principais elites econômicas passaram a confrontar o intervencionismo do Estado, exigindo desregulamentação, melhor acolhida para o capital estrangeiro, privatização das empresas estatais e etc (SALLUM, 2003, p. 41).

extinção de autarquias e empresas públicas, início do processo de privatização de estatais federais e aviltamento de salários de servidores (REZENDE, 2010, p. 133).

Rezende (2010, p. 135-136) relata que a fusão de três importantes ministérios (Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio) em um único órgão (Ministério da Economia) relegou as funções de planejamento e de orçamento a tarefas operacionais de menor importância. Tal estratégia subordinou, sobremaneira, interesses do planejamento e do orçamento aos intentos mais imediatos das agendas da Fazenda e do Tesouro.

Na medida em que o desmantelamento da estrutura de governança orçamentária se agravava, abria-se o espaço para que o processo de elaboração e de aprovação do orçamento fosse capturado por esquemas políticos que há algum tempo dominavam a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO). Tais desmandos desembocaram numa crise ética que ficou conhecida como o ‘escândalo dos anões do orçamento’.

As escolhas de Collor acirraram a crise política. Em vez de dar às forças políticas em disputa os meios para resolver de forma negociada seus próprios impasses, preferiu lhes impor uma solução ‘de cima para baixo’. Optou por tentar restaurar de forma autocrática a estabilidade da moeda – a qual é a base das relações de troca e da autoridade do Estado sobre o mercado – em uma sociedade que, embora mal alinhavada politicamente, já havia avançado muito no caminho da democratização (SALLUM, 2003, p. 43).

Nesse contexto político tão perturbado, Collor foi acusado de ser o chefe oculto de um esquema governamental de corrupção. Depois de ser investigado e processado pelo Congresso renunciou à Presidência da República para evitar o impeachment.

Politicamente, o impeachment refez o balanço de forças entre o Executivo e o Congresso Nacional. Se o Congresso perdera forças com a ascensão de Collor, agora havia reconstituído parte de sua importância. Isso obrigou o novo presidente (Itamar Franco) a negociar o apoio necessário para poder governar. No plano econômico, a instabilidade doméstica e a crise externa restringiam o grau de liberdade do setor público para promover investimentos e alavancar o desenvolvimento (REZENDE, 2010, p. 137).

A atuação governamental demonstrava-se sufocada pelas restrições econômicas e pela incapacidade de contenção do processo inflacionário. Os reiterados fracassos das tentativas heterodoxas de estabilização monetária, adotadas desde meados dos anos 1980, estimulavam o núcleo decisório da política econômica a optar por medidas ortodoxas para segurar o crescimento dos preços (juros elevados e aperto fiscal). Mas isso não evitou que a economia permanecesse inerte e nem que os preços continuassem a subir.

Até que “o presidente [Itamar Franco] bancou a elaboração de uma estratégia inovadora de estabilização monetária, cujo sucesso [o Plano Real] abriu as portas para a eleição de seu sucessor [Fernando Henrique Cardoso (FHC)]” (REZENDE, 2010, p. 138).

FHC foi eleito presidente da República já no primeiro turno. Ele pôde contar com uma aliança partidária amplamente majoritária, o que o favoreceu na implementação de um ajuste estrutural assentado na diminuição do papel do Estado e na abertura econômica – comercial e financeira (SALLUM, 2003, p. 44). Assumiu-se [...] a retórica de que o excessivo intervencionismo estatal e o elevado custo da máquina pública seriam os responsáveis pela inflação, funcionando como os principais empecilhos para o Brasil adentrar em uma nova fase de prosperidade.

Nesse contexto, pregava-se que o Estado brasileiro deveria ter como objetivos a austeridade fiscal e a eficiência microeconômica, alcançadas por política econômica ortodoxa e por reformas que incorporassem instituições pró-mercado, processo este que acabou sendo explicado por meio da tese da ‘monocultura institucional’ (CARDOSO JR., 2010a, p. 23).

Os primeiros anos do governo FHC foram assolados por uma sequência de crises que mantiveram o foco das atenções restrito ao curto prazo. Houve grande centralização do comando sobre as decisões de política econômica no Ministério da Fazenda, “de modo que a fugaz tentativa de implementar o ciclo orçamentário tal como previsto na Constituição de 1988 foi logo abandonada e as reformas estruturais assumiram prioridade na agenda governamental” (REZENDE, 2010, p. 139).

Todavia, as tentativas de reforma não se efetivaram com a intensidade e com o ritmo esperados e, dada a grande rigidez dos principais componentes do gasto, a redução do

desequilíbrio fiscal não ocorreu da forma desejada pelo governo. Assim, parte da alternativa encontrada veio pelo aprofundamento do processo de desmonte da máquina pública.

Com o passar do tempo, a sustentação do apoio político ao governo tornou-se dependente da formação de uma frágil coalizão de partidos [...], e o loteamento político dos principais cargos de direção nos vários ministérios [...] acentuou a dificuldade de coordenação das decisões e, principalmente, de gestão das políticas e programas setoriais. Não obstante o núcleo da equipe econômica que se encarregava de sustentar a política de estabilização tenha sido preservado deste loteamento, o foco no curto prazo pôs de lado qualquer preocupação com o planejamento. [...] Assim, o Ministério do Planejamento desconsiderava sistematicamente as intenções e recomendações consignadas no PPA [...] (REZENDE, 2010, p. 140).

Embora a reeleição de FHC (1998) tenha confirmado a aquiescência de grande parte da população em relação ao programa liberal, o governo perdeu boa parte de sua força política anterior, pois deixou de ter controle sobre a sua política econômica (foi levado a desvalorizar a moeda em janeiro de 1999 mesmo depois de recorrer ao apoio do FMI) e foi constrangido por enormes dificuldades econômicas.

A exigência de maior austeridade da política fiscal feita pelo FMI ao País apenas traduzia as orientações emanadas do pensamento econômico dominante. Finanças equilibradas e nível de endividamento confiável para os investidores seriam as condições requeridas, nesta visão, para preservar a estabilidade econômica. Este deveria ser, portanto, o papel precípua da política fiscal, libertando-a de compromissos redistributivos e de impulsos desenvolvimentistas, agora considerados nocivos para a própria estabilização (OLIVEIRA, 2010, p. 368).

A partir dessa guia, o governo federal, cujo orçamento apresentava-se bastante engessado, buscou ampliar ainda mais as suas receitas, aprofundar a adoção de técnicas gerenciais no planejamento e na orçamentação e criar mecanismos de controle das finanças voltados, sobretudo, ao comportamento fiscal dos governos subnacionais. Sem maiores transformações na estrutura tributária, o final da década de 1990 foi marcado pela criação e pelo aumento de alíquotas de contribuições e de impostos tradicionais, além da prorrogação de instrumentos de ajuste fiscal, supostamente temporários, como os casos da CPMF e da desvinculação de receitas (OLIVEIRA, 2010, p. 368).

Havia uma clara percepção de que os avanços em matéria orçamentária introduzidos pela nova Constituição Federal de 1988 não haviam se materializado. José Serra, ator destacado na Constituinte de 1988, em artigo publicado já em 1993, reclamava não haver “definição concreta de prioridades” e criticava o fato de “as diferentes leis orçamentárias aprovadas, além de pulverizarem os recursos escassos para investimentos, guardam considerável distância de sua execução”. Argumentava que “a precariedade dos retornos dos gastos públicos em investimentos é agravada pela tendência de autoridades do Executivo e do Congresso a privilegiar o início de novas obras em detrimento da conclusão de outras em andamento” e censurava “o desleixo do Executivo em propor e negociar o PPA e LDO’s menos imprecisos e abrangentes, e, em seguida, exigir o cumprimento dessas leis” (SERRA, 1993, p. 143; 148; VELLOSO, 2011, p. 166).

Nesta mesma direção, Garcia (2000, p. 18) aponta os prejuízos de “tratar a despesa pela via do contingenciamento global, do corte linear e da contenção das liberações financeiras na boca do caixa.” Assinalou que “não se concebe a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica; não são feitas análises e avaliações das políticas; não se trabalha com prioridades; e não se buscam a integração e a convergência das ações” (GARCIA, 2000, p. 19).

Essa classe de críticas ao planejamento e à orçamentação estimulou o governo a perseguir um modelo mais ‘gerencial’ de planejamento e orçamento. Então, em R3 foi proposta uma reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento, cuja ambiciosa pretensão era reorientar o processo alocativo dos recursos públicos para a busca de resultados, avaliados em termos de impactos reais na sociedade (CORE, 2007, p. 231).

Embora a Reforma Gerencial (implementada entre 1998 e 2000) tenha aspirado alcançar maior coerência entre as políticas públicas e a lógica orçamentária, o novo modelo pouco avançou nesse intento. A opção por uma ‘completa integração’ entre plano e orçamento implicou a perda quase absoluta do caráter estratégico dos planos plurianuais, que não conseguiram funcionar como instrumento de coordenação e distinção de prioridades políticas do governo. De fato, a reforma foi incapaz de alçar o programa à função de elemento de decisão e de coordenação do sistema de planejamento e orçamento, que ainda permanece fragmentado em cinco processos – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias,

Orçamento Anual, Decreto de Programação Orçamentária, Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas.

A necessidade premente de obtenção de superávits primários inverteu a importância dos instrumentos de programação, conferindo maior relevância para a avaliação bimestral de receitas e despesas. Em consequência, as prioridades do governo passaram a ser definidas ad hoc, por meio de diferentes recursos, independentemente dos procedimentos formais de programação no âmbito dos processos de elaboração dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais.

Além do aumento de receitas e da proposta de reformulação dos processos de planejamento e orçamento, ao final da década de 1990 o governo FHC viu-se obrigado a impor um rigoroso programa de ajuste fiscal, voltado à garantia de solvência das contas governamentais. Credores internos e externos pressionavam por uma redução sistemática da relação entre dívida pública e PIB.

Neste sentido, o governo procurou exercer um controle hierárquico e centralizado sobre as finanças dos governos subnacionais – veja-se, por exemplo, Lei Camata I e II, Programa Estrutural de Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios e Contratos de Renegociação da Dívida com a União –, o que desaguou, em 2000, na chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – norma considerada como um marco institucional de disciplinamento das finanças públicas e supostamente introdutora de princípios de gestão fiscal responsável.

De outro lado, ao mesmo tempo em que a LRF amplificou o controle sobre a execução orçamentária como forma de alcançar custosas metas de superávit primário, ela erodiu ainda mais o pouco de racionalidade que restava de pé no campo orçamentário. O contingenciamento das verbas orçamentárias introduziu um jogo de ‘faz de conta’ nas relações do Executivo com o Legislativo, o que deteriorou as relações entre ambos e causou sérios danos à qualidade da gestão pública.

Por exemplo, para aumentar o controle sobre o gasto, o Executivo passou a encaminhar propostas orçamentárias com pouco espaço para a intervenção do Congresso Nacional, o que levava este a reavaliar as receitas para acomodar as emendas parlamentares ao orçamento. Uma vez aprovado o orçamento, o Executivo, por decreto e em obediência à Lei de

Responsabilidade Fiscal, tratava de impor um forte contingenciamento de despesas, reforçando a prática de transferir a gestão orçamentária para o âmbito do Ministério da Fazenda. Destituído de seu principal instrumento, o Ministério do Planejamento se mantinha à margem do centro do poder. Cabia-lhe meramente cumprir o ritual em atendimento às exigências constitucionais de elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da proposta orçamentária, mas estes instrumentos apenas serviam para adornar as prateleiras dos gabinetes oficiais (REZENDE, 2010, p. 141).

Em um regime que os cientistas políticos qualificaram como presidencialismo de coalizão, o controle sobre a execução orçamentária passou a ser não apenas um instrumento de sustentação da disciplina fiscal, mas também um instrumento útil para a negociação de apoio do Congresso Nacional à aprovação de medidas de interesse do Executivo, especialmente mediante o controle da liberação de emendas parlamentares ao orçamento.

Em face do exposto, o que se presume é que, desde a CF/88, houve um incremento nos conflitos entre os atores, uma redução do espaço dos atores para que possam se organizar e decidir sobre as questões que lhes são particularmente inerentes e uma perda de coerência na interação (acoplamento) entre as múltiplas instituições de governança dos recursos orçamentários.

#### 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados apresentados no capítulo anterior oferecem algumas revelações bastante interessantes. Eles mostram, por exemplo, que, embora a Lei nº 4.320/64 permaneça em plena vigência formal até os dias de hoje, outros corpos normativos foram criados e somados aos regimes institucionais prévios, produzindo diferentes configurações na governança dos recursos orçamentários. Ao indicarem a direção e a profundidade dessas transformações institucionais, os mencionados resultados propiciam também um panorama geral sobre a dinâmica de mudanças no perfil da governança dos recursos públicos.

Por outro lado, ainda que essencial à tarefa de descrever as distintas configurações de governança adotadas pelo País no período analisado (como os regimes se diferenciam entre si), a apresentação dos resultados não é suficiente ao intento de refletir e propor explicações causais sobre as mudanças evidenciadas. Afinal, como se afiguram e por que esses processos de 'adaptação institucional' se desenvolveram dessa forma?

Neste sentido, o presente capítulo propõe discutir os resultados encontrados à luz de um conjunto de oito proposições teóricas que se presumem úteis na elucidação dos principais processos que operam a mudança institucional na governança orçamentária federal. Por meio da contraposição entre os resultados encontrados e aqueles esperados de acordo com cada proposição, busca-se oferecer uma avaliação da capacidade explanatória subjacente às distintas postulações teóricas na elucidação dos diversos padrões de mudança que caracterizaram a dinâmica da estrutura de governança orçamentária federal brasileira ao longo dessas últimas cinco décadas.

#### **4.1 Proposição 1 – A perspectiva racional com atores homogêneos: o processo de mudança segue um padrão tipicamente evolutivo, calcado em uma ‘solução técnica dos problemas’: custos de transação econômicos<sup>192</sup> são negligenciáveis**

Esta perspectiva sugere que as alterações na estrutura de governança orçamentária resultariam de ações conscientes e deliberadas (de um esforço calculado) de atores que perseguem um mesmo e claro objetivo: o aprimoramento da performance na alocação dos recursos públicos. Assim, os atores orçamentários poderiam ser retratados como um ‘time<sup>193</sup>’, que compartilha plenamente as pretensões da eficiência e da efetividade da aplicação dos recursos. O governo, por conseguinte, poderia ser descrito como um ator unitário (bem acoplado) e voluntarioso, permanentemente interessado em superar quaisquer obstáculos que impeçam a maximização dos resultados alocativos.<sup>194</sup> Nesta concepção não há conflito de interesses, pois este seria neutralizado pela ampla capacidade organizacional e cognitiva dos atores orçamentários em estabelecer regras completas, confiáveis e consistentes.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> Na perspectiva econômica, custos transacionais representam problemas gerais de informação, negociação e implementação de acordos que afetam a estruturação interna das organizações e suas interações mútuas. Genericamente, custos transacionais correspondem aos custos que se incorre para fazer com que a passagem de ativos (inclusive recursos financeiros) entre uma jurisdição e outra aconteça. Ou, como propõe Dixit (1996, p. 38), equivalem a tudo que impeça a especificação, monitoramento ou implementação de uma transação.

<sup>193</sup> Um time pode ser entendido como uma agregação de indivíduos que compartilham objetivos. Em outras palavras, embora times possam enfrentar problemas de comunicação e de coordenação, eles não estão sujeitos ao conflito de interesses, pois suas preferências são homogêneas.

<sup>194</sup> Num dos mais influentes trabalhos sobre processo decisório, Graham Allison (1971) abordou o crítico episódio da instalação de mísseis soviéticos em Cuba (1962). Partindo de três molduras analíticas distintas (modelos I, II e III), Allison procurou demonstrar que o enquadramento (o frame) que os pesquisadores empregam para examinar os seus objetos interfere substancialmente naquilo que eles conseguem enxergar e também na forma como interpretam o que veem. Vale destacar que esta primeira proposição está fortemente associada ao que Allison chamou de modelo I (ator puramente racional), para o qual o governo federal toma decisões e atua de forma unitária e homogênea, uma vez que, tendo preferências bem definidas e cognição perfeita, consegue avaliar todas as alternativas de ação e optar por aquela que otimiza o resultado pretendido. Já o modelo II, reconhece que as decisões são geradas a partir da interação entre diversas organizações, cujas escolhas são específicas e não necessariamente bem acopladas e coerentes. Na medida em que cada organização atua dentro de uma estrutura particular e com base em conjunto próprio de procedimentos operacionais, a forma como filtram os problemas é peculiar de cada uma, o que limita as possibilidades de inovação e restringe as alternativas disponíveis aos tomadores de decisão. O modelo III, por fim, considera as decisões não como 'escolhas racionalmente deliberadas' e nem como 'produtos das interações organizacionais', mas como o resultado de inúmeros 'jogos e barganhas' conduzidos por atores influentes que se encontram em posição de decidir. Elementos dos modelos II e III de Allison far-se-ão presentes em muitas das proposições seguintes.

<sup>195</sup> O que se poderia definir como um ‘mundo coasiano’, no qual os direitos de propriedade estariam perfeitamente definidos, os compromissos entre as partes poderiam ser concebidos, negociados, implementados, monitorados e adaptados a todas as contingências futuras sem qualquer embaraço.

Uma das implicações mais claras dessa proposição é a de que os atores concordariam em se deixar restringir (seriam obedientes) e optariam pelo conjunto de regras que gera as melhores decisões alocativas. Na medida em que se constituam como repertórios de soluções técnicas de classe superior, não haveria justificativas para contestação dos regimes orçamentários. A otimização da governança seria decorrente da análise comparativa da eficiência gerada por cada alternativa de configuração, o que resultaria na retenção das melhores regras (aquelas que melhor solucionam os problemas enfrentados).

Uma recorrente inconsistência entre as metas do processo orçamentário e os resultados alcançados ensejaria a revisão dos regimes e a criação de soluções mais apropriadas. Assim, a aderência entre as regras e as demandas internas e externas sobre processo orçamentário aumentaria com o passar do tempo (evoluiria).<sup>196</sup>

Nesta direção, a dinâmica de mudança na estrutura de governança orçamentária se caracterizaria por um traçado tipicamente de melhoria contínua. Ou, conforme sugerem March, Shulz & Zhou (2000, p. 24), como um processo histórico evolucionário, o qual se faria refletido na predominância das melhores regras possíveis em cada momento.

Outra implicação desta perspectiva é o fato de que a superioridade técnica das regras imporia a sua adoção pelos demais atores não apenas em virtude da coesão do 'time', mas também pela vantagem comparativa que a eficiência geraria na expectativa de sobrevivência das organizacionais envolvidas no processo orçamentário. Logo, a experiência faria com que as regras consideradas fracassadas no alcance dos objetivos orçamentários fossem eliminadas, gerando um ciclo que se poderia chamar de 'história eficiente'.

Uma história eficiente no contexto da orçamentação requer uma aprendizagem perfeita (ou quase), de modo que o regime seja rapidamente adaptado a fim de formar o conjunto de regras que otimiza os interesses do conjunto de atores orçamentários. Em outras palavras, a taxa de adaptação do sistema orçamentário é maior ou igual à taxa de mudanças ambientais. Afinal, a hipótese aqui é de um processo informacional não custoso, no qual os feedbacks são acurados e imediatos e a rede de difusão das soluções está organizada de uma maneira que permite às diversas organizações do sistema introduzi-las sem erros, ambiguidades ou fricções.

---

<sup>196</sup> As condições ambientais ditariam os resultados institucionais. Os problemas surgiriam e os atores responderiam a eles com as regras mais apropriadas ao seu enfrentamento.

Uma avaliação inicial dos resultados, focalizando apenas as mudanças ocorridas entre R1 e R2, sugere uma momentânea plausibilidade desta proposição. A quase totalidade dos princípios (exceção apenas para P2(A) e P2(B)) aponta para um substancial progresso na configuração da governança orçamentária. Entretanto, quando a análise se estende a R3 e a R4, a expectativa de uma trajetória de mudanças baseada em aprimoramentos sistemáticos se desfaz, já que os dois últimos regimes manifestam os princípios de governança de forma menos intensa (em comparação a R2).

Ainda que os resultados (a curva representativa da mudança ao longo do período analisado) não confirmem o padrão tipicamente evolucionário, parece útil indagar sobre a verossimilhança das principais premissas subjacentes à proposição examinada. Por exemplo, será que os atores orçamentários desfrutam de uma capacidade cognitiva suficientemente ampla para lidar com os dilemas alocativos de modo estritamente racional? Será que os problemas orçamentários podem ser rotulados como de baixa complexidade? Será que tais atores são capazes de se coordenar para formar um time que enfrenta tecnicamente as demandas que lhe são impostas (seja pelo ambiente externo ou pelas circunstâncias internas)?

O contraste dos quatro regimes evidencia diferentes ênfases na configuração de governança, e um aparente *trade-off* na priorização dos blocos de princípios que a compõem. Em boa medida, isso sinaliza que a intensificação do esforço de ativação de certos princípios poderia estar sendo compensada pelo relaxamento na irradiação de outros. Admitindo-se que todos os princípios sejam desejáveis e necessários à robustez do sistema orçamentário, por que atores que perseguem racionalmente a eficiência alocativa menosprezariam elementos importantes da governança orçamentária?

Uma hipótese possível é a de que a atenção aos problemas está sujeita à escassez (limitação cognitiva), de forma que sua alocação em favor de certos blocos de princípios impacta as possibilidades de performance em outros. Outra conjectura plausível é a de que os atores não conhecem perfeitamente os impactos da interação entre os diversos princípios. Possivelmente, ajustes em um bloco de princípios produzam interferências imprevisíveis em outros blocos. Visto como um sistema (uma ecologia de regras), o conjunto de princípios de governança dos recursos orçamentários se caracterizaria por interconexões e interdependências nem um pouco triviais. Neste sentido, tanto os problemas da governança orçamentária se apresentam

substancialmente complexos quanto os atores se mostram cognitivamente limitados para enfrentá-los de forma estritamente racional.

Talvez uma manifestação deste tipo de efeito possa ser vista nos blocos ‘delimitação e especificação’, ‘controle’ e ‘congruência e realismo’. Enquanto os dois primeiros apresentam uma sequência de avanços consistentes entre R1 e R3, o último bloco sinaliza uma clara debilidade no que toca à congruência entre regras e condições locais e entre as distintas dimensões da sustentabilidade (fiscal, organizacional e política). Ao mesmo tempo em que se constata progressos na forma de delimitar, especificar e controlar os recursos orçamentários, percebe-se também uma degradação na capacidade das regras alocativas de adaptação aos diferentes contextos da orçamentação pública. Similarmente, verifica-se que uma dominância da preocupação com a sustentabilidade fiscal estrita gera uma redução na atenção dedicada às dimensões organizacional e política do sistema orçamentário.

Esta mesma narrativa parece estar refletida também na história recente das organizações envolvidas no processo orçamentário. Burocracias de pesquisa, de planejamento e de execução de políticas públicas (*spenders*, tais como Ministério do Planejamento, órgãos setoriais, autarquias e empresas públicas), num primeiro momento, ganharam maior espaço e destaque nas funções de governança dos recursos públicos. Com o passar do tempo, todavia, perderam capacidade e se viram esmaecidas em seus papéis. De outro lado, organizações especializadas na guarda e no controle dos recursos (*guardians*, tais como o Tesouro Nacional, a Secretaria de Orçamento Federal, o Ministério Público e os órgãos de controle interno e externo), que inicialmente tinham ação mais discreta, num momento posterior robusteceram suas estruturas e ampliaram sua participação na governança.<sup>197</sup> Ao que parece, houve uma realocação da atenção e uma priorização de certas funções de governança em detrimento de outras.

---

<sup>197</sup> Aaron Wildavsky (1964) retratou a orçamentação pública como um jogo praticado por atores que desempenham basicamente dois papéis especializados: *spenders* e *guardians*. Sinteticamente, Wildavsky (1964) assinala que, dada a escassez universal dos recursos, *spenders* sempre farão reivindicações de políticas públicas que superam os recursos disponíveis para satisfazê-las. *Guardians*, por seu turno, se dedicarão a demonstrar aos *spenders* que eles não poderão obter o tanto de recursos quanto gostariam. Autoridades com o encargo de desempenhar as políticas públicas (*spenders*) se orientam pelas necessidades e dificuldades enfrentadas por seus setores, e são confrontadas pelas coisas que deveriam ter sido feitas e não o foram. E cumprem seus papéis mediante a advocacia ativa em favor dessas necessidades. É justamente por conta disso que o erário governamental necessita de guardiões que assegurem que a despesa não avance além do limite dos recursos disponíveis e que cada um dos pleitos de despesa receba uma cota de tais disponibilidades (WILDAVSKY, 1964, p. 187).

Uma explicação contextual (que enfatize forças exógenas) poderia atribuir esse resultado à complexificação do ambiente externo (falta de liquidez no mercado internacional, hiperinflação e desequilíbrios macroeconômicos, por exemplo) e às dificuldades que isso trouxe à governança dos recursos públicos. Enquanto o País desfrutava da disponibilidade fácil de recursos externos, o planejamento e a implementação das políticas aconteciam sem grandes sobressaltos. Quando as condições do ambiente externo se deterioraram, houve a necessidade de se adaptar às mudanças e muitos ajustes foram feitos.

Alguns desses ajustamentos dizem respeito à adoção de práticas que, embora não sejam economicamente racionais, favorecem o enfrentamento da complexidade. Repressão fiscal (atraso na liberação de recursos), contingenciamento linear (sequestro das autorizações) e retificações orçamentárias amplas (revisão recorrente do orçamento) são práticas orçamentárias simplificadoras que ajudaram (e ajudam) a lidar com a falta de recursos e com os efeitos da inflação. Embora não seja possível apontá-las como estratégias exemplares de uma racionalidade compreensiva, constituem-se em práticas lógicas diante da cognição imperfeita, da complexidade ambiental, da escassez de recursos e da tensão decorrente dos conflitos entre papéis organizacionais.<sup>198</sup>

Vale destacar que, no caso brasileiro, estas estratégias costumavam (e costumam) ser operadas de forma relativamente unilateral, atendendo apenas uma parte dos interesses dos atores orçamentários (neste caso, a dos *guardians*), portanto não necessariamente de forma consensual, o que colocaria sob suspeição o realismo da hipótese de que os atores orçamentários atuem como um time, cujas interações estão livres de fricções.

Pelo fato de que a repressão fiscal, o contingenciamento e a retificação orçamentária ampla geram volatilidade e instabilidade às transações orçamentárias, muitos dos atores (*spenders*) podem discordar e rechaçar sua adoção contra-atacando com outras estratégias. Para reduzir os efeitos desses entraves, *spenders* podem atuar coletivamente em favor da introdução de regras formais do tipo vinculação de receitas, execução de pisos mínimos de despesas setoriais, transferências obrigatórias e despesas constitucionalmente asseguradas, ou mesmo

---

<sup>198</sup> Refere-se, sobretudo, ao tradicional enfrentamento protagonizado por atores de Fazenda x atores de Planejamento/Setoriais. Enquanto os primeiros costumam preocupar-se prioritariamente com o equilíbrio do caixa, os demais tendem a privilegiar o sentido econômico mais amplo do gasto público.

solitariamente através de práticas não formalizadas como a da inversão de prioridades.<sup>199</sup> Obviamente, tais estratégias ameaçam a flexibilidade e a coerência das escolhas orçamentárias, o que não é tecnicamente recomendado e nem tampouco economicamente racional.

A capacidade de adaptação das decisões orçamentárias ao ambiente dinâmico na qual elas se processam parece ser algo fundamental à governança do processo alocativo. Se os custos transacionais fossem negligenciáveis e os atores orçamentários realmente atuassem como um time, então estes se engajariam na produção de regimes de governança flexíveis e adaptáveis às necessidades contingentes das transações orçamentárias.

Todavia, como há consideráveis custos na obtenção de acordos e garantia de seu cumprimento, sempre que o conflito distributivo superar o receio provocado pela incerteza (medo da inflação e das crises fiscais, por exemplo), os atores orçamentários tenderão a buscar soluções institucionais que os permitam garantir a realização das transações de seu interesse (regras de despesa obrigatória ou de aplicação específica/afetação das receitas). De outro lado, quando o temor pela ocorrência de choques se agravar, reduzindo a importância relativa do conflito alocativo, então os atores tenderão a adotar regras de governança geradoras de volatilidade nas políticas públicas (SPILLER & TOMMASI, 2005).<sup>200</sup>

Em face do exposto, as evidências não parecem corroborar a proposição de que os atores orçamentários atuem como um time ou que sejam plenamente capazes de estabelecer regras que gerem cooperação intertemporal. Tampouco sugerem que os problemas da governança do sistema orçamentário sejam de baixa complexidade ou que as transações orçamentárias ocorram em um ambiente em que os custos transacionais sejam baixos. Ao contrário, a suspeita é a de que a mudança nas regras obedece outras lógicas, sem qualquer garantia de que a dinâmica siga uma trajetória evolucionária promotora do progresso técnico.

---

<sup>199</sup> Uma das formas mais recorrentes de inversão de prioridades se dá pela subestimação dos custos esperados para as programações essenciais. Este estratagema amplia o espaço fiscal e favorece a proposição de ações orçamentárias menos relevantes. No futuro, no entanto, quando as dotações destinadas às programações essenciais se revelarem insuficientes, o órgão central de orçamento (*guardian*) será pressionado pelo órgão setorial (*spender*) a conceder-lhe créditos adicionais, já que o essencial não pode ser adiado sem um alto custo político.

<sup>200</sup> Exemplos disso seriam as regras de desvinculação de receitas (como o Fundo Social de Emergência - FSE - 1994, Fundo de Estabilização Fiscal - FEF e a Desvinculação de Receitas da União - DRU), de contingenciamento, de compensação da despesa orçamentária (*pay-as-you-go*) e de retificação orçamentária, entre outras.

#### **4.2 Proposição 2 – A perspectiva pluralista do controle democrático: o processo de mudança segue um padrão tipicamente evolutivo, calcado numa ‘solução política dos problemas’: custos de transação políticos<sup>201</sup> são negligenciáveis**

Ao contrário de um time, é possível enxergar o sistema orçamentário como um conjunto de arenas (um processo de muitos estágios e litígios) nas quais indivíduos e organizações com preferências heterogêneas competem para tentar fazer valer seus interesses. Esses atores são vistos como entidades que perseguem suas próprias agendas e, para isso, confrontam seus adversários ou articulam parcerias (agindo como *brokers*) para celebrar acordos mutuamente benéficos.

Em comparação à hipótese na qual os atores orçamentários formariam um time, a perspectiva de conflito de interesse parece um pouco mais realista, pois reconhece a heterogeneidade das preferências dos atores. Quando se considera que o processo orçamentário distribui recursos em favor de alguns à custa do esforço de outros, torna-se pouco razoável supor um perfeito alinhamento dos interesses. Afinal, a alocação dos recursos públicos tem imensos efeitos distributivos e pode alterar substancialmente o modo como a renda, a riqueza e o poder são partilhados na sociedade (CALMON, 2008).

Dentro de tal concepção, as regras de governança são entendidas como cláusulas de um contrato que vincula as partes. Nesta direção, a configuração dos regimes de governança seria resultante do confronto (da preferência dos ganhadores) e/ou do acordo entre coalizões. As regras refletiriam, assim, o equilíbrio de poder entre as forças políticas.

Vale notar que, sob a hipótese da existência de um mercado político perfeito, a dinâmica de mudanças na estrutura de governança orçamentária obedeceria a um processo evolutivo (similar ao presumido na postulação examinada anteriormente). A sobrevivência das coalizões políticas seria uma função da capacidade de satisfazer a preferência do eleitor mediano e, portanto, as regras ruins (que afrontassem a vontade do eleitor mediano) tenderiam a ser eliminadas junto com as coalizões incapazes de entender e atender essa vontade. Em grande

---

<sup>201</sup> Conforme se registrou, custos transacionais decorrem de problemas gerais de informação, negociação e implementação de acordos e dizem respeito a tudo que impeça a concepção, a especificação, o monitoramento ou execução de uma transação. Uma classe similar, e até mesmo mais severa desses problemas (que inclui os dilemas da delegação e da credibilidade dos compromissos intertemporais), permeia as relações políticas e pode afetar sobremaneira os resultados da orçamentação.

medida, tal concepção assume o sistema político como um ambiente livre de custos transacionais relevantes, o que permitiria aos eleitores controlar efetivamente as decisões de seus representantes, alinhando-as com a dinâmica das suas preferências.

Essa hipótese, contudo, não parece se confirmar nos resultados encontrados. A presunção de que o presidencialismo brasileiro se aproxima de um mercado político perfeito é plenamente irreal. O sistema eleitoral e o processo de elaboração e aplicação das leis estão longe de serem neutros. Logo, é bastante improvável que a história das regras orçamentárias possa ser representada como um processo invariavelmente eficiente. De fato, os mecanismos de adaptação podem ser, às vezes, muito mais lentos do que a taxa de mudanças no ambiente (externo e interno) no qual o sistema orçamentário se insere. Podem também tomar uma direção diferente daquela que seria socialmente preferível.<sup>202</sup>

Ao refletir sobre o problema dos custos transacionais, Douglass North (1990, p. 27) enfatiza aqueles derivados dos limites da cognição humana,<sup>203</sup> e argumenta que a racionalidade instrumental dos atores é falha e que o feedback informacional ao longo do processo é seguidamente inadequado para assegurar aos participantes uma teoria acurada sobre o 'funcionamento do mundo' (há meramente a formação de modelos mentais subjetivos), afetando, assim, as decisões tomadas e os resultados que elas geram.

Se as regras não são selecionadas por nenhum mecanismo que garanta sua eficiência, então as diferentes configurações de governança podem 'regredir'. De fato, há indícios de que R3 e R4 sejam, em média, regimes menos robustos do que R2. Ao longo do período, quando examinados no nível dos princípios, os regimes evidenciam diversos casos em que se observa um retrocesso. Outra constatação relevante é a de que os regimes orçamentários podem também permanecer formalmente inertes por longos períodos, mesmo diante de substanciais mudanças nos sistemas social, político e/ou econômico, o que sugere que as respostas aos

---

<sup>202</sup> Por exemplo, conexões eleitorais problemáticas podem impedir a transmissão das preferências do eleitor ao sistema político. Isso sem falar nas dificuldades de acompanhar e conectar as decisões políticas a seus efeitos.

<sup>203</sup> Herbert Simon (1957, p. 198, apud BENDOR, 2003, p. 435) foi pioneiro ao constatar que a capacidade da mente humana para formular e solucionar problemas é muito pequena se comparada com o tamanho e complexidade dos problemas reais. Seguindo essas proposições, North reconheceu que a racionalidade limitada envolve limites neurofisiológicos e de linguagem. O primeiro diz respeito às limitações que o ser humano tem de receber, armazenar e processar informações, enquanto o segundo refere-se à incapacidade dos indivíduos de expressar de forma perfeitamente compreensível seus conhecimentos e sentimentos mediante palavras e símbolos.

problemas não sejam tão instantâneas e/ou que existam mudanças mais sutis do que a revogação de regras que fracassam.

A Lei nº 4.320/64, principal instituição de R1, foi construída com base em um longo processo de negociação<sup>204</sup> que envolveu inúmeras entidades governamentais, inclusive subnacionais e não governamentais (MARQUES LEITE, 1984). Todavia, poucos anos após sua entrada em vigor, muitos dos aspectos que motivaram sua instituição foram postos de lado ou subvertidos. O esvaziamento da administração direta, a hipertrofia autárquica e empresarial do Estado, o intervencionismo autorreferenciado, a obscura conta movimento e as chamadas operações extraorçamento foram assimilados pela Lei nº 4.320/64, mas não estavam presentes em sua concepção original. De fato, essas práticas não se coadunam muito bem com o propósito original de ‘ordenar a balbúrdia orçamentária’. Em grande medida, a CF/88 buscou repactuar o modelo de relação entre cidadãos e poder público a partir de novos mecanismos de compartilhamento da riqueza e do poder. Não obstante, muitos obstáculos, tais como a ausência de uma base fiscal adequada, a incapacidade de controlar a inflação e o aumento dos custos transacionais na política, serviram de motivação para justificar o afastamento deste objetivo e reformular o acordo. Um terceiro movimento, fundado em austeridade fiscal, redução da atividade estatal e liberalização dos mercados, também foi incapaz de cumprir a promessa de eficiência governamental, crescimento com aumento de emprego e distribuição de renda. Mais recentemente, um quarto regime parece reconsiderar os benefícios de uma sustentabilidade fiscal estrita à custa da sustentabilidade política e organizacional. Aparentemente, este desafia a tese de que o mercado seja a estrutura de governança mais apropriada e importante para modelar a ação do Estado e sua relação com a sociedade. Uma perspectiva alternativa sobre o papel do Estado no desenvolvimento parece estar em curso, mas ainda não há definições perfeitamente claras sobre como isso será feito.

Independentemente de erros e fracassos, acertos e sucessos que se possa querer associar a cada regime de governança, o que se observa é que os pactos celebrados em cada momento da trajetória fiscal brasileira (consubstanciados nas principais instituições correspondentes) não perduram tanto quanto as leis que os veiculam. As mudanças ocorrem sob custos transacionais políticos significativos e, por isso mesmo, a fase de implementação é acidentada e cheia de fricções. De fato, o que se nota é que os atores orçamentários enfrentam enorme

---

<sup>204</sup> Permaneceu em elaboração no Executivo por cerca de sete anos e sob discussão no Congresso Nacional por mais dez anos.

dificuldade em manter seus acordos intertemporalmente e os abandonos e as rupturas não resultam necessariamente em melhores equilíbrios. Curiosamente, nem implicam a revogação formal das antigas instituições. O meio século de vigência da Lei nº 4.320/64, a promessa constitucional de uma nova lei de direito financeiro, em descumprimento há quase vinte cinco anos, a desfiguração de instrumentos constitucionais de planejamento e de orçamento pela lei de responsabilidade fiscal e a subversão de um conservadorismo fiscal por meio de recursos como a reinterpretação e contabilidade criativa sugerem outra dinâmica nos padrões de mudança institucional, a qual não pode ser explicada apenas pela noção funcionalista do padrão de mudança evolucionária.

#### **4.3 Proposição 3 – A perspectiva incrementalista: o processo de mudança segue um padrão tipicamente gradual, calcado numa ‘solução que não tire a política do passo’**

Uma consagrada concepção sobre o processo orçamentário assinala que as mudanças seriam caracteristicamente de pequena monta (AARON WILDAVSKY, 1964). Dada a enorme complexidade das políticas públicas, a dificuldade de obtenção de consensos e a restrição cognitiva que aflige os atores, apenas um conjunto limitado de alternativas sujeitar-se-ia ao escrutínio atento e à séria contestação. Assim, a busca por soluções (melhores regras) não perseguiria, necessariamente, um critério de abordagem técnica dos problemas, de maximização de preferências de eleitores ou de proporção de poder dos agentes políticos. Ao contrário, a adaptação das regras obedeceria a uma noção simples de 'bom o suficiente'.

Tal estratégia poderia ser entendida como uma tentativa de os atores (indivíduos e organizações) lidarem com a incerteza, estabilizarem seus ambientes e reduzirem seus conflitos e seus custos transacionais. Neste sentido, decisões complexas acerca da governança seriam tratadas mediante a aplicação de regras simples (heurísticas referenciadas, inclusive, pelo passado recente e pelas expectativas de comportamento adequado [*fair share*, base, papéis esperados]). Mudanças significativas só seriam consideradas seriamente em caso de problemas que despertassem muita atenção (fracassos e escândalos, por exemplo). Logo, a trajetória esperada para os regimes de governança seria tipicamente caracterizada por ajustes marginais ou incrementais.

Um contraste sequencial dos quatro regimes de governança (entre R1 e R2; R2 e R3; e R3 e R4) sugere que a maior parte das mudanças tem uma natureza incremental. Em geral, a alteração na potência da irradiação dos princípios varia apenas um grau na comparação temporal imediata. Todavia, quando se coteja os regimes de forma intercalada (R1 e R3, por exemplo), as diferenças tendem a se aprofundar. Além disso, quando se observa a ênfase que distingue os regimes (o bloco de princípios mais destacado em cada um) se pode suspeitar que a mudança não seja necessariamente de pequena monta. Um exemplo disso pode ser obtido pelo confronto entre as concepções de processo orçamentário presentes na CF/88 (R2<sup>205</sup>) e na RGO (R3<sup>206</sup>), que parecem exibir contrastes substanciais.

Outro ponto a ser considerado é que nenhum dos quatro regimes analisados se formou por simples emenda à instituição central do regime prévio. Ou seja, R2 (CF/88) não se constitui meramente num complemento à Lei nº 4.320/64, mas em uma nova instituição que estabelece diferentes instrumentos para o planejamento e para o orçamento. De forma similar, R3 reformula de modo importante a concepção de orçamento prevista em R2<sup>207</sup> e o faz por meio de normas de grande amplitude (incluindo-se aí uma Lei Complementar com quase oitenta artigos e centenas de parágrafos, itens e alíneas). Por ser um regime em construção, uma avaliação de R4 torna-se mais arriscada, mas se pode dizer que há fortes indícios de que o regime atual subverte alguns dos elementos centrais do regime anterior, tais como a noção estrita de austeridade fiscal e o gerencialismo baseado em emulação do sistema de mercado.

Assim, embora os regimes subsequentes não tenham revogado e substituído completamente as instituições centrais aos regimes prévios, tudo indica que, mesmo sendo incrementais, as mudanças da governança orçamentária foram significativas.

A vertente explicativa do incrementalismo sugere ainda que, além das restrições impostas pelas relações da política (os acordos entre coalizões), os ajustamentos institucionais seriam graduais porque o processo orçamentário está restrito pelo tempo<sup>208</sup>, pelo quadro fiscal, por padrões profissionais e por práticas e papéis organizacionais padronizados.<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> Inclusividade decisória e coordenação da complexidade.

<sup>206</sup> Delimitação e especificação e controle.

<sup>207</sup> Há, por exemplo, uma tentativa de substituição da lógica da universalização de direitos pela lógica da focalização de direitos. Não por acaso, há uma intensificação do valor da 'eficiência' em detrimento de outros valores, como o da 'participação' e da 'política'.

<sup>208</sup> A legislação que orienta o processo orçamentário no Brasil impõe uma série de datas a serem cumpridas. Embora alguns pontos do cronograma não gozem de pleno respeito (especialmente os que deveriam ser

De fato, a legislação que orienta o processo orçamentário no Brasil define um vasto cronograma que impõe uma série de datas a serem cumpridas. Embora na prática alguns dos prazos tenham certa flexibilidade (especialmente os que deveriam ser cumpridos no estágio da apreciação legislativa das propostas orçamentárias), outros são absolutamente terminativos e podem implicar punições severas em caso de não cumprimento. Datas como as definidas para o envio projetos de lei da LDO (até 15/4 de cada ano), do PPA (até 31/8 do primeiro ano do mandato presidencial) e da LOA (31/8 de cada ano) costumam ser rigorosamente cumpridas, até porque uma desobediência poderia ser enquadrada como crime de responsabilidade do Presidente da República.

Vale lembrar que o processo orçamentário se concretiza por meio de diversos estágios (planejamento das políticas públicas, elaboração dos projetos de lei, exame e votação legislativa, execução orçamentária, monitoramento e avaliação da execução, controle e fiscalização, por exemplo) e que estes ocorrem ora de forma paralela, ora de forma serial (sequencial). Neste sentido, a orçamentação pode ser descrita como um ciclo regular que envolve milhares de atividades interconectadas que se repetem a cada ano. Com pequenos intervalos e profunda interdependência, os estágios do processo orçamentário obrigam que algumas decisões sejam tomadas mais rapidamente do que deveriam. Isso muitas vezes impede a análise aprofundada das alternativas de alocação e uma adequada integração entre os instrumentos estratégicos (o PPA, por exemplo) e as decisões de curto prazo.<sup>210</sup> Assim, as etapas do processo orçamentário não são apenas categorias descritivas, mas também elementos que regulam e limitam o modelo decisório da alocação dos recursos. Com um cronograma tão extenso e com prazos tão exíguos, a possibilidade de se estabelecerem

---

cumpridos no estágio de apreciação legislativa), outros são absolutamente terminativos e podem implicar crime de responsabilidade por parte do presidente da República. Datas como as definidas para o envio das propostas de LDO, PPA e LOA costumam ser rigorosamente cumpridas.

<sup>209</sup> Regras formais e informais (inclusive procedimentos operacionais padronizados, repertórios de soluções e sistemas integrados por rotinas) estruturam e restringem a ação organizacional e a interação entre os atores. Valores e expectativas encontram-se refletidos nessas práticas. Tudo isso dirige, molda e condiciona o processo orçamentário, reduzindo o espaço e as possibilidades de sua transformação.

<sup>210</sup> Considerando-se que o orçamento federal se constitui de cerca de 5.000 ações orçamentárias, como seria possível 'calcular' o mix de ações (a dotação de cada uma delas) que maximiza o retorno social? A mesma indagação vale para a fase de exame da proposta orçamentária, na qual são admitidas ao redor de 4.000 emendas. Seria plausível supor que os congressistas consigam avaliar ex ante todas as alternativas possíveis, estimar o fluxo líquido dos benefícios para todos os níveis de dotação e escolher o repertório de emendas que produza o maior retorno social para os eleitores?

mudanças radicais e abruptas (de um ano para outro, por exemplo) na governança orçamentária torna-se um tanto menor.<sup>211</sup>

Uma rápida consulta<sup>212</sup> acerca de algumas rotinas atuais mostra que heurísticas simplificadoras adotadas no passado, tais como o cálculo simplificado de limites por órgão<sup>213</sup>, a proposição e a votação de emendas em blocos e em comissões, a repressão fiscal<sup>214</sup>, o contingenciamento e o controle baseado em conformidade normativa, por exemplo, continuam vigentes, ainda que exercitadas com alguma variação. Também é possível verificar que as organizações centrais ao sistema orçamentário são basicamente as mesmas.

Por outro lado, essa circunstância não implica a ausência de alterações significativas na divisão do trabalho e no ritmo ou profundidade da especialização. Tampouco afasta a possibilidade de que certas organizações envolvidas em determinados estágios do processo tenham ampliado a importância relativa de suas jurisdições e seus direitos de atuação em taxas muito superiores às aquelas experimentadas por outras.<sup>215</sup>

---

<sup>211</sup> Veja-se, por exemplo, o caso da LDO. A data limite para envio do projeto de lei é 15/4. A data atualmente estabelecida para sua aprovação é até 17/7 (nem sempre respeitada). Uma vez que este instrumento 'dirige' a elaboração do orçamento, é óbvio que suas alterações afetam o processo orçamentário e, portanto, o tempo que resta para adaptar-se às mudanças é bastante curto (já que o projeto da lei orçamentária deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31/8).

<sup>212</sup> Baseada no material colhido nas entrevistas, na experiência do aluno e na leitura dos roteiros operacionais da Secretaria de Orçamento Federal/MP.

<sup>213</sup> Ainda hoje realizado por órgão ou por tipo de despesa (e não por programa), o estudo de limites está ancorado nos referenciais orçamentários concedidos no ano anterior (proposta, lei e créditos em t-1). Note-se, portanto, a existência de uma heurística para 'calcular' a necessidade orçamentária básica dos atores. Pautar-se nos acontecimentos e decisões tomadas no passado (t-1) para guiar decisões presentes (t) que impactarão o futuro (orçamento de t+1) é uma forma de simplificar a complexidade e lidar com a incerteza. Naturalmente, o estudo de limites prevê ajustes. Há um 'alinhamento' da série histórica que considera os projetos que estão sendo encerrados (ajusta o limite para menos) e também as despesas extraordinárias que não estavam previstas no passado (ajusta o limite para mais). De todo o modo, estes são ajustes incrementais.

<sup>214</sup> Por razões similares às do passado (equilíbrio fiscal), grande parte dos recursos são liberados apenas quando o ano se aproxima de seu terço final. Esta medida contribui para assegurar que as metas de resultado primário serão alcançadas. Por outro lado, deixa ociosa (em 2/3 do ano) uma capacidade executiva que é cara aos cofres públicos, ao mesmo tempo em que apressa as decisões e providências necessárias à implementação das ações orçamentárias. No mínimo, isso encarece e/ou coloca em risco a qualidade dos bens e serviços produzidos/prestados ou contratados.

<sup>215</sup> Boa parte dos profissionais envolvidos na orçamentação reconhece que a função de controle e fiscalização avançou de forma muito mais aguda do que as funções de planejamento, orçamento e avaliação, por exemplo. Alguns sugerem que o processo orçamentário sofreria hoje (R3 e R4) de 'controlismo', o que seria uma séria patologia da governança atual causada pela hipertrofia dos órgãos de controle. Outros olham para o passado e reconhecem que a governança orçamentária vigente em R1 era fragmentada, desarticulada e descontrolada. Certamente a importância das autarquias e das empresas estatais se esvaiu consideravelmente. Há ainda quem sugira que o projeto universalista e inclusivo de R2 não tinha qualquer sustentabilidade fiscal. Certamente as reformas constitucionais dos últimos anos desfiguraram a perspectiva de política pública inicialmente concebida. Possivelmente o conceito de 'responsabilidade fiscal' e de 'racionalidade' operado em R3 esteja sob

Analogamente, as recorrentes restrições fiscais que caracterizam o período analisado não foram suficientes para impedir a emergência de reformas e a geração de novos regimes. À guisa de ilustração, cita-se a chamada reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento, na qual o governo brasileiro teria buscado incorporar técnicas e ferramentas de gestão típicas do mercado na esperança de tornar sua atuação mais eficiente, eficaz e efetiva. Esses esforços incluíam o desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais integradores das diversas bases de dados do governo; a designação de ‘gerentes profissionais’ para cada ‘empreendimento’ do plano plurianual; a assunção dos pressupostos metodológicos do ‘*project management*’ como ‘filosofia de gestão’; os estudos para desenvolvimento regional com base em eixos de integração econômica que indicassem portfólios de investimento ótimos; e a ‘atenção estratégica’ baseada em controle do fluxo de recursos e gerenciamento de restrições, dedicada a projetos prioritários (BRASIL, 2002; BARZELAY, 2004). Ao relatar a evolução do planejamento no Brasil, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão afirma que o objetivo de tais medidas era “a busca de maior eficácia leva à utilização cada vez maior de mecanismos próximos aos de mercado, à introdução de métodos modernos de gestão e à ênfase em recursos baseados na tecnologia da informação.”<sup>216</sup>

Curiosamente, o contexto do ‘quadro fiscal desfavorável’ em R3 tanto originou uma lei que constrange à realização das despesas públicas (LRF) quanto tentou estimular um movimento pela performance<sup>217</sup> dos gastos públicos. Considerando que crises fiscais diminuem muito as disponibilidades e que reformas exigem altos investimentos iniciais<sup>218</sup>, a combinação institucional de R3 parece ser um tanto paradoxal. Por exemplo, a nova orçamentação

---

intensa revisão em R4. Essas percepções alertam que, mesmo sujeitas às restrições políticas, temporais, organizacionais e cognitivas, as instituições podem sofrer alterações relevantes.

<sup>216</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. O desafio do planejamento governamental. Brasília, 2002. Disponível em [http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des\\_plan\\_gov/introducao\\_evolucao.pdf](http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des_plan_gov/introducao_evolucao.pdf). Acesso em 20.1.2012.

<sup>217</sup> A nova orçamentação governamental não deveria mais pautar-se tanto pela legalidade burocrática ou pela equidade dos direitos, mas, sobretudo, pela legitimidade inerente ao conceito da eficiência. Conforme assinala Brasil (1999, p. 11): “essas modificações têm [...] como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados.” Neste sentido, a intenção das medidas é tornar o planejamento e a orçamentação um processo permanente, obediente a princípios técnicos [...]. “A avaliação de desempenho passará a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes” (GARCIA, 2000).

<sup>218</sup> São necessários volumosos recursos para desenvolver metodologias, sistemas, rotinas e soluções organizacionais apropriadas ao novo paradigma. Para institucionalizar a reforma, é preciso ainda capacitar as pessoas e refazer parte de suas identidades.

governamental não deveria mais pautar-se tanto pela legalidade ou pela socialização dos direitos, mas, sobretudo, pela legitimidade inerente ao conceito da eficiência das políticas públicas. Conforme assinala o Manual Técnico de Orçamento para o exercício de 2000 – MTO (1999, p. 11): “Essas modificações têm [...] como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados”, de forma a tornar o planejamento e a orçamentação um processo permanente e obediente a princípios técnicos [...] (GARCIA, 2000).

Neste sentido, nem as limitações cognitivas, a ambiguidade das jurisdições, a tecnologia incerta que marca a produção pública<sup>219</sup> ou as agruras fiscais impediram a ambição de se tentar desenvolver em R3 um modelo de orçamento por resultados. Embora isso não signifique que o orçamento por resultados tenha florescido conforme o esperado pelos roteiros dos manuais de implantação, os argumentos baseados nas restrições institucionais não explicam os movimentos mais drásticos de reforma institucional que ajudaram a reconfigurar os regimes de governança prévios.

#### **4.4 Proposição 4 – A perspectiva da lógica da adequação: o processo de mudança segue um padrão tipicamente apropriado, calcado numa ‘solução considerada legítima (ainda que simbólica)’**

Dentro desta perspectiva, assume-se que as organizações adotam instituições consideradas legítimas por outras entidades em seu campo de atuação – inclusive por seus *stakeholders* –, independentemente da efetiva utilidade dessas instituições. Essa legitimidade pode ser derivada da tradição (identidade impressa desde a fundação), do desejo de imitar (de afigurar-se tal qual outra organização), da coerção ou da pressão normativa (obrigação decorrente de lei) exercida por uma entidade superior.

---

<sup>219</sup> A forma de alcançar os grandes objetivos governamentais está sujeita a profundos debates. As teorias causais que estruturam os programas mais complexos são incompletas e possivelmente distorcidas pela falta de conhecimento das relações entre as variáveis. Seria a drogadição (em *crack*, por exemplo) um problema de saúde pública, de segurança pública ou de segurança institucional? De ambos? Quanto dos recursos deve ser alocado ao Ministério da Saúde? E quanto ao Ministério da Justiça? Como distribuir esses recursos entre a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal? E quanto ao gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que fatia deve ser alocada lá? Como decidir a alocação entre campanhas de prevenção, diárias para viagens às fronteiras, aquisição de armamento, aquisição de informação, construção de clínicas de tratamento, pagamento de leitos hospitalares, compra de remédios e etc?

Tal concepção<sup>220</sup> baseia-se na premissa de que as organizações respondem às pressões de seus ambientes e adaptam suas estruturas e práticas por meio de instituições socialmente aceitas como apropriadas à missão da organização. Nesta direção, Meyer & Rowan (1977, p. 344) argumentam que adaptações institucionais não seriam decididas em função da eficiência dessas mudanças, mas com o intuito de apresentar a organização como apropriada, racional e moderna.<sup>221</sup> Esses autores sustentam que os mitos subjacentes aos procedimentos geralmente aceitos – tais como as boas práticas fiscais ou o orçamento por resultados – servem para afastar a percepção de irracionalidade – muito associada ao orçamento incremental –, favorecendo tanto o suporte moral quanto o apoio financeiro por parte de provedores de recursos (inclusive externos, como é o caso dos organismos supranacionais). No campo fiscal, tanto os contribuintes como os agentes financeiros que propiciam o endividamento governamental cobram racionalidade e parcimônia no manejo dos recursos.

Uma implicação básica desta perspectiva seria a tendência de que as mudanças institucionais seguiriam em conformidade com os movimentos de reforma predominantes em outros países, levando a uma homogeneidade entre entidades fiscais. Em outras palavras, um sistema orçamentário bem sucedido seria aquele que obtém suporte e legitimidade por meio da conformação às pressões sociais e econômicas. Logo, num ambiente globalizado, todos os países tenderiam a adotar instituições orçamentárias internacionalmente aceitas, o que configuraria um processo de mimetismo organizacional.

É possível encontrar inúmeros indícios de que esta seria uma proposição plausível para explicar movimentos institucionais. Por exemplo, o conteúdo da Lei nº 4.320/64 reflete, em grande medida, o ‘pensamento geral’ dos profissionais de economia e de contabilidade envolvidos com o setor público, que demandavam melhores condições de apuração das estatísticas relacionadas às finanças governamentais como forma de buscar sua racionalização na aplicação dos recursos.<sup>222</sup> Antes da lei, não havia um padrão que permitisse agregar e

---

<sup>220</sup> Os trabalhos de Meyer & Rowan (1977) e Di Maggio & Poweel (1983) podem ser considerados fundadores desta perspectiva.

<sup>221</sup> As instituições que uma entidade adota permitem que ela seja classificada e avaliada. As instituições são o conteúdo de um diálogo que a entidade trava com o seu ambiente (incluindo outras entidades) e esse diálogo permite que a entidade seja compreendida (MARCH, SHULZ & ZHOU, 2000, p. 15).

<sup>222</sup> Conforme adverte Marques Leite (1984, p. 67), um *insider* no processo que deu origem ao texto propositivo que, anos depois, desaguou na 4320/64, “valendo-se de longa e fértil experiência vivida no seio das administrações estaduais e municipais, com incontestáveis benefícios para a racionalização das finanças públicas, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda convocou a terceira Conferência de Técnicos de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, objetivando não só a revisão e

comparar as contas orçamentárias e contábeis dos diferentes entes públicos, o que contrariava uma forte crença da burocracia técnica, para quem as decisões alocativas deveriam ser sempre economicamente racionais. A racionalidade e o tecnicismo parecem valores plenamente compatíveis com a noção de profissionalismo associada às atividades de planejamento e de orçamento e também com os princípios de ‘administração científica’ que guiam a agenda modernista típica do período. Analogamente, padrões internacionais foram influentes no estabelecimento do formato e do conteúdo adotados pela Lei nº 4.320/64, especialmente o sistema de contas nacionais defendido pela Organização das Nações Unidas.<sup>223</sup>

A introdução de novos instrumentos de planejamento e orçamento pela Constituição Federal de 1988 não contraria a tradição tecnocrática, mas a tempera com mecanismos que procuravam facilitar o consenso político (especialmente a LDO). Depois de um longo período ditatorial, a legitimidade da governança orçamentária passava também pela desconcentração e pelo controle social do poder decisório. Movimentos sociais de largo espectro há muito lutavam pela redemocratização e pela reconstituição das funções congressuais, inclusive quanto à matéria orçamentária. Havia uma forte pressão da sociedade pelo reconhecimento de inúmeros direitos, inclusive o de se ver representada nas decisões alocativas. Neste sentido, o fato de a CF/88 introduzir regras de cunho participativo, ampliar o controle sobre o Executivo e pretender a descentralização decisória parece alinhar-se com a proposição de mudança baseada em legitimidade, sobretudo quando se considera que o movimento pela redemocratização do País não foi isolado, mas uma tendência que se alastrara pelo continente.

Embora R1 e R2 se afigurem relativamente compatíveis com a presente proposição, é R3 que mais parece confirmá-la. Marcado pela adoção de uma lei fiscal e pela implantação de um modelo orçamentário baseado em resultados, a criação de ambas as instituições não deve ser

---

atualização das normas de direito financeiro até então vigentes, mas também a inclusão da União no sistema de padronização de orçamentos e balanços.”

<sup>223</sup> “Todo o ingente e complexo trabalho desenvolvido nessa 3ª Conferência [que deu origem ao anteprojeto da 4.320/64] teve como inspiração básica o Sistema de Contas Nacionais da Organização das Nações Unidas, com os correspondentes quadros estatísticos, acompanhando-se, dessa forma, o progresso então alcançado pela Contabilidade Social, como moderno instrumento de orientação da política econômico-financeira, voltada para o desenvolvimento. Procedeu-se, em tais condições, a uma ampla revisão não só do texto propriamente dito da lei, mas também dos inúmeros modelos de orçamento e balanço e, bem assim, dos demais quadros demonstrativos e comparativos que, em conjunto, a complementavam [...] [t]odos os óbices surgidos para a inclusão da União na sistemática da padronização financeira puderam ser satisfatoriamente contornados, quer mediante uma maior elasticidade na elaboração dos esquemas de classificação das receitas e despesas, quer através da adoção de regras de natureza especial, capazes de solucionar os problemas enfrentados” (MARQUES LEITE, 1984, p. 68).

entendida como um fenômeno original ou casual. Ao contrário, pode ser vista como reflexo de um movimento internacional (uma ‘onda’) que procurou difundir um novo paradigma para as finanças públicas. Agências multilaterais, empresas de consultoria internacional, elites burocráticas e outros atores relevantes no plano doméstico alinharam-se em torno de ideias associadas à chamada Nova Gestão Pública, especialmente em relação a duas vertentes substancialmente contraditórias, a do gerencialismo e a da teoria da escolha pública (AUCOIN, 1990).<sup>224</sup>

Uma das características centrais à LRF é sua disposição em impor uma rígida disciplina fiscal<sup>225</sup> por meio de controles e restrições ao comportamento político e burocrático.<sup>226</sup> Há uma clara desconfiança e uma profunda desaprovação em relação a esse comportamento político burocrático e a LRF acena com a esperança de que, a partir dela, os governantes se tornem mais responsivos a seus eleitores. A tragédia fiscal<sup>227</sup>, decorrente da sobre-exploração

---

<sup>224</sup> Enquanto a vertente da teoria da escolha pública focaliza a necessidade de restabelecer a primazia do eleitor sobre seu representante e do representante sobre a burocracia, o gerencialismo prega a necessidade de restabelecer os princípios de gestão sobre a burocracia. Ou seja, na perspectiva da teoria da escolha pública o problema é o poder burocrático e, portanto, é requerido restringir o comportamento de políticos e burocratas. Combate ao comportamento oportunista (às vezes através de centralização decisória), coordenação e controle são remédios apropriados para esta vertente. No gerencialismo, por seu turno, o problema é o excesso de controles sobre a burocracia, o que causa a inação e a letargia. Descentralização, desregulamentação e delegação são soluções defendidas por esta vertente (AUCOIN, 1990).

<sup>225</sup> De acordo com a ‘Cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal’ (Publicada em 2003 pelo Ministério do Planejamento), “A obediência a essas novas regras vai permitir um ajuste fiscal permanente no Brasil, uma vez que a disciplina fiscal introduzida pela Lei [...]”. <Disponível em [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei\\_resp\\_fiscal/CARTILHA.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/CARTILHA.pdf).> Consulta em 3/4/2012.

<sup>226</sup> Dentre os principais pontos da LRF se podem citar: a) a limitação dos gastos com pessoal, imposta às três esferas de governo e a cada um de seus Poderes; b) a criação de restrições à geração de despesas excedentes no último ano do mandato, sobretudo pela proibição de aumentar despesas com pessoal no segundo semestre, de antecipar receita orçamentária (ARO) e de contrair, nos oito últimos meses, obrigações para as quais não haja recursos em caixa para pagamento futuro, gerados dentro do próprio mandato (dispositivo anticíclico eleitoral); c) o disciplinamento de toda nova despesa corrente de duração superior a dois anos, a qual, para ser efetivada, deverá ter a sua fonte de financiamento previamente assegurada; d) a imposição de que os entes governamentais assumam compromissos com metas fiscais e, a cada quatro meses, apresentem ao Poder Legislativo e à sociedade demonstrativos quanto ao cumprimento, ou não, das mesmas; e) a limitação da contratação de dívidas de acordo com determinados limites; f) a proibição de refinanciamentos das dívidas de Estados e de Municípios; e g) a punição de entes públicos (e, indiretamente, de seus beneficiários) pelo descumprimento dos limites estabelecidos pela lei.

<sup>227</sup> Desde que Garrett Hardin (1968) escreveu seu provocador artigo *The Tragedy of the Commons*, a expressão ‘tragédia dos recursos comuns’ tornou-se a principal metáfora para representar problemas de exploração predatória de recursos. Hardin procurou demonstrar que, em face de uma pastagem aberta a todos (sistema de recursos comuns), cada pastor (agente) buscará exercer seu interesse individual, levando seus rebanhos a extrair o máximo alimento possível (unidade de recurso), sem se preocuparem com os efeitos disso para a sustentabilidade da pastagem. Hardin argumentou que o comportamento racional dos agentes conduz a uma superexploração dos recursos, o que leva à falência do subsistema produtor (o mecanismo que faz com que as sementes das gramíneas brotem e se transformem em alimento para os animais) e à tragédia do sistema de recursos comuns como um todo. Isso sugere um conflito entre a racionalidade individual e o bem-estar coletivo, o qual levaria inevitavelmente a coletividade a uma espécie de armadilha social. Ostrom (1999, p. 493)

dos recursos públicos (gastos excessivos), seria evitada por meio dos inúmeros mecanismos que alinham os interesses dos agentes (representantes políticos/burocracia) aos de seus principais (eleitores/representantes políticos).<sup>228</sup> Neste sentido, a LRF segue claramente a doutrina subjacente à teoria da escolha pública, na qual o combate ao comportamento oportunista<sup>229</sup>, o controle e a coordenação são princípios fundamentais.

A reforma 'gerencial' dos processos de planejamento e orçamento, por sua vez, assenta-se de forma significativa na doutrina do gerencialismo. Um dos pontos essenciais da reforma era tornar o programa uma unidade autônoma de gestão (em contraste com a 'burocrática' estrutura ministerial). Conforme esclarece Core (2007, p. 256), [...] na impossibilidade de se proceder à autonomização dos serviços públicos via descentralização organizacional, entendeu-se que os programas poderiam exercer essa função, na medida em que passassem a representar verdadeiras unidades autônomas de gestão. [...] Os programas, como unidades autônomas de gestão, estariam sob a responsabilidade de gerentes, pessoalmente identificados, que teriam o poder e autoridade para mobilizar os recursos requeridos para o desenvolvimento e execução de sua missão. Como aos gerentes são atribuídos poder e autoridade, é fundamental [...] que os órgãos públicos [sejam] estruturados de acordo com os programas que estivessem insertos em suas áreas de atuação. Os órgãos existiriam em razão dos programas que executassem, que, por sua vez, vigorariam enquanto necessários à solução dos problemas que motivaram a sua criação. [...] Dentro desse princípio, foi editado o Decreto nº 3.134, de 10 de agosto de 1999, que, ao dispor sobre diretrizes para a revisão das estruturas dos ministérios, determina que os mesmos deveriam adequar-se para o melhor desempenho na execução do plano plurianual, organizando-se por programas.

---

constata que as conclusões de Hardin, de que os dilemas inerentes aos recursos comuns inexoravelmente levarão seus usuários a armarem a própria cilada, convenceram muitos analistas de políticas públicas e pesquisadores. Todavia, de acordo com Ostrom (1990), a tragédia antecipada por Hardin não decorre da propriedade comum dos recursos, mas sim da ausência de governança do sistema de recursos comuns. Esse sutil reposicionamento do problema tem oportunizado novos entendimentos sobre os sistemas de recursos comuns e suas possibilidades de sucesso.

<sup>228</sup> De acordo com as Dicas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Cartilha da LRF: "A Lei de Responsabilidade Fiscal vai mudar a história da administração pública no Brasil. Através dela, todos os governantes passarão a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade." "A LRF consagra a transparência da gestão como mecanismo de controle social [...] apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes. A obediência a essas novas regras vai permitir um ajuste fiscal permanente no Brasil [...]. Isso, por sua vez, possibilitará o aumento da disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico." <Disponível em [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei\\_resp\\_fiscal/dicas.html](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/dicas.html) e em [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei\\_resp\\_fiscal/CARTILHA.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/CARTILHA.pdf).> Consulta em 3/4/2012.

<sup>229</sup> Comportamento típico do burocrata 'niskaniano'.

Como se observa a partir das considerações de Core (2007), a reforma orçamentária buscava delegar ao gerente<sup>230</sup> a responsabilidade pela obtenção dos resultados contratados. Para tanto, concedia-lhe uma autonomia que a burocracia não dispunha. Esta delegação, por sua vez, pressupunha uma forte descentralização. Conforme registrou o Manual Técnico de Orçamento (1999, p. 11), “a descentralização, além de ser um princípio que sedimenta a boa prática administrativa, assume maior importância, ainda, quando se fala em cobrança de resultados [...]” e em responsabilidades pessoalmente atribuídas aos gerentes de programas designados. A redução dos entraves burocráticos (a desregulamentação), a descentralização e a delegação são princípios típicos da onda gerencialista e facilmente encontrados na retórica que circunda a reforma gerencial dos orçamentos.

Além da hipótese de convergência institucional em função da adoção generalizada de princípios doutrinários (o paradigma da nova gestão pública), outros aspectos da presente proposição parecem refletir-se no caso de R3.

A LRF foi proposta e aprovada num contexto de constrangimentos externos que resultaram em repercussões importantes para o Brasil, inclusive uma forte desvalorização cambial e um pedido de socorro financeiro ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Tal circunstância traz à tona a suspeita de que parte da legitimidade pretendida pela introdução das novas regras fiscais tenha origem na pressão gerada pela expectativa de atores como o FMI e outros agentes financeiros, cujo interesse pode ser associado às sinalizações de capacidade de pagamento (liquidez) e de ordenamento fiscal por parte do governo federal.<sup>231</sup> Outro argumento segue na direção da hipótese de imitação, já que são inegáveis as ‘coincidências’ entre a LRF e os traços que se observa em leis fiscais adotadas em outros países, sobretudo em relação ao *Fiscal Responsibility Act* (1994) da Nova Zelândia, ao *Budget Enforcement Act* (1990) dos Estados Unidos da América e ao pacto fiscal que subjaz ao tratado de Maastricht

---

<sup>230</sup> Conforme o parágrafo único do artigo 4º do Decreto n° 2.829/98 (que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União), será adotado, em cada Programa, modelo de gerenciamento que compreenda a designação de profissional capacitado para atuar como gerente [...].

<sup>231</sup> Isso não equivale a afirmar que o processo de mudança tem uma natureza preponderantemente exógena e guiada pela vontade de entidades internacionais. Implica sim reconhecer que o agravamento da crise fiscal e a dependência de recursos do FMI afetam o menu de alternativas disponíveis e influenciam o delineamento das soluções institucionais. Mesmo que a LRF não tenha atendido plenamente a preferência desses atores, é difícil negar que instituições financeiras, como o FMI, preferissem nenhuma lei fiscal à LRF.

(1992).<sup>232</sup> As questões da tradição e da identidade profissional de atores relevantes no processo de elaboração da proposta da lei fiscal brasileira também estão presentes. Ao menos desde 1986 as burocracias da fazenda e do planejamento vêm travando batalhas pela institucionalização de regras em favor do ordenamento fiscal. Ademais, conforme reconheceu Gouvêa (1994), a burocracia brasileira que lida com o tema das finanças públicas tem, em geral, um apurado *ethos* e uma pretensão de responsabilidade pela defesa do ‘interesse público’. Uma vez que se acredite que a sustentabilidade fiscal e o controle do comportamento oportunista (político e burocrático) podem ser alcançados por meio da LRF<sup>233</sup>, então esta instituição tende a tornar-se um valor a ser difundido e defendido pela burocracia.<sup>234</sup>

Algo um pouco diferente ocorreu com a reforma gerencial dos orçamentos, que procurava romper com as práticas tradicionais na orçamentação brasileira e forjar uma nova identidade profissional para o campo de planejamento e orçamento. Por exemplo, ao invés de dar suporte à noção de que o orçamento do ano corrente é uma boa baliza para elaborar o orçamento do ano seguinte, a reforma gerencial procurou ressaltar que o principal direcionador da alocação de recursos passaria a ser o desempenho dos programas e, portanto, nenhuma referência do passado (a base orçamentária) serviria como proteção às dotações. Houve uma ampla difusão de valores relacionados à Qualidade e à Gestão de Projetos, duas *policy communities* bem estruturadas, socialmente reconhecidas e com profundas raízes no setor privado. Isso proporcionava uma imagem objetiva de racionalidade, de processos bem acoplados e uma retórica aparentemente coerente (GAETANI, 2003, p. 32-33), a qual contrastava com a dura realidade do aprofundamento dos cortes de despesa e do consequente descolamento entre planos, orçamentos e execução financeira.

---

<sup>232</sup> Uma excelente descrição deste ponto encontra-se em Leite (2005).

<sup>233</sup> Conforme proclama a mencionada Cartilha da LRF, “o desequilíbrio fiscal, ou gastos sistematicamente superiores às receitas, predominou na administração pública no Brasil até recentemente. As consequências disso para a economia são bastante negativas [...]. A LRF representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos [...]. Consagra a transparência da gestão como mecanismo de controle social [...] apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes. A obediência a essas novas regras vai permitir um ajuste fiscal permanente no Brasil [...]. Isso, por sua vez, possibilitará o aumento da disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico.”

<sup>234</sup> Isso não significa que as inúmeras burocracias envolvidas com o tema fiscal não possuam divergências sobre o conteúdo e a forma mais adequada à LRF. Ao contrário, Leite (2005, p. 85-107) registra importantes dissidências internas ao Poder Executivo, mas também uma disposição em aparar as arestas e em defender o projeto com unidade.

DiMaggio & Powell (1983) sugerem que os governos, por terem frequentemente objetivos ambíguos e medidas de performance pouco confiáveis, recorrem a ritos institucionais legitimadores para tentar demonstrar sua aptidão política, social e/ou econômica. Neste sentido, uma aparente necessidade dos sistemas orçamentários para legitimar sua 'boa governança' é a coleta e a disponibilização de uma enorme quantidade de dados e de informações, os quais seguidamente não têm qualquer relevância para a tomada de decisão ou para uma avaliação esclarecida sobre a situação real do sistema orçamentário. Pródiga em regras de transparência e em demandar a apuração e a publicação de uma enorme classe de informações, seja sobre o passado, presente ou futuro do sistema orçamentário, a LRF não parece desmentir essa expectativa. A reforma dos processos de planejamento e orçamento também ampliou consideravelmente a quantidade de informações e o acesso às mesmas. Foram desenvolvidos sistemas especializados em coletar e organizar informações sobre os programas e suas performances. Contudo, não se tem notícia de que essas informações tenham alguma vez dirigido as escolhas alocativas. Embora não se possa afirmar categoricamente que grande parte das informações geradas no processo orçamentário é desnecessária à decisão alocativa, a experiência e o convívio junto a inúmeros profissionais de orçamentação e as entrevistas que pautam esta pesquisa sugerem esta possibilidade.

De fato, a adoção de certas instituições funciona como um certificado formal (ou informal) de que a entidade possui um sistema de regras que vai ao encontro das expectativas de boa parte de seus *stakeholders*. Quem poderia ser contra regras que proclamam 'que o poder emana do povo e em seu nome será exercido', regras que se dizem a favor de 'condutas fiscais responsáveis' ou regras que tornem o 'orçamento orientado a resultados'?

Porém, conforme alertam March, Shulz & Zhou (2000, p. 15), há ao menos duas dimensões organizacionais a serem consideradas. Uma diz respeito ao ambiente das regras propriamente ditas. Destarte, muitos esforços são empreendidos a fim de fazer com que a organização (ou conjunto de organizações) torne-se responsiva ao anseio por regras adequadas (por legitimidade). E isso pode ser constatado no caso brasileiro com o auxílio da lente conceitual do 'isomorfismo'.

Contudo, há também uma dimensão que diz respeito à ação. Muitos esforços serão empregados para assegurar que as ações sejam condizentes com a expectativa de posicionamento e de desempenho da organização em seu ambiente.

Embora essas duas dimensões (regras e ação) estejam conectadas, elas seguidamente envolvem *stakeholders* diferentes, com interesses divergentes. Por conseguinte, as organizações podem responder com a introdução de regras formais adequadas para satisfazer a uma parte dos *stakeholders* e com ação e resultados apropriados à satisfação de outra parcela dos interessados. Pelo fato de os *stakeholders* dedicarem atenção diferenciada a cada uma das dimensões, o acoplamento entre regras e ações pode ser frouxo.

Assim, tanto reformas institucionais podem não produzir mudança de ação quanto novos modos de agir podem surgir independentemente de mudanças no aparato institucional (por reinterpretação das regras ou por obediência seletiva a elas, por exemplo). Contudo, este refinamento não parece possível de ser realizado com as categorias de análise oferecidas pela presente proposição. Neste sentido, outra proposição será elaborada em seção adiante.

#### **4.5 Proposição 5 – A perspectiva da dependência da trajetória: o processo de mudança segue um padrão tipicamente dependente de escolhas pretéritas, calcado em ‘soluções compatíveis com o legado’<sup>235</sup>**

Esta proposição apoia-se na ideia de que o estado seguinte de um sistema (em  $t+1$ ) depende mais de seus estados passados (em  $t-1$ ,  $t-2$  ...  $t-n$ ) do que propriamente do estado presente (em  $t$ ). Isso porque o conjunto de alternativas disponíveis (em termos de arranjos de governança do sistema, por exemplo), em um ponto  $t$  do tempo, seria substancialmente afetado pelas escolhas realizadas no passado (em  $t-1$ ,  $t-2$  ...  $t-n$ ).<sup>236</sup>

Como não poderia deixar de ser, com o passar do tempo um país (ou qualquer outra entidade capaz de tomar decisões) se vê obrigado a fazer opções (a decidir) em termos dos arranjos de governança que irá adotar. Acontece que muitas das decisões passadas (estruturas

---

<sup>235</sup> Na reflexão que segue, adota-se uma perspectiva relativamente estrita de path dependence, na qual a manutenção de escolhas institucionais prévias produz retornos crescentes. Uma perspectiva mais ampla deste mecanismo poderia considerar, por exemplo, que a trajetória importa precisamente porque escolhas prévias tenderiam a provocar uma reação futura numa direção oposta. Todavia, com o fito de favorecer o contraste entre as proposições, adotam-se primordialmente as versões tradicionais dos principais mecanismos inerentes a estas.

<sup>236</sup> Isso não significa, todavia, que o futuro seja linearmente determinado pela história, ou meramente que essa importe por si só. Significa, contudo, que escolhas passadas tendem a condicionar escolhas futuras.

institucionais anteriormente escolhidas) geram trajetórias específicas e limitam as possibilidades de escolhas no futuro ou, ao menos, impõem perdas em caso de reversão das escolhas prévias.

Qualquer opção que se faça em termos institucionais costuma implicar investimentos iniciais que podem ser difíceis de recuperar no caso de abandono das instituições inicialmente escolhidas. Diz-se, nesses casos, que há custos afundados ou irrecuperáveis (*sunk costs*). Assim, em pontos de decisão futuros, a opção por instituições que sejam incompatíveis com a estrutura institucional inicialmente escolhida poderá significar a perda dos investimentos já realizados e a necessidade de refazer investimentos para viabilizar a nova trajetória a ser seguida. Quanto mais recursos (irrecuperáveis) são aplicados em uma dada trajetória (em um dado perfil de governança), maiores serão os custos para abandoná-la.

De modo similar, se os ganhos gerados por um determinado arranjo de governança aumentam com passar do tempo (por exemplo, em função de aprendizagem ou de coordenações progressivas que ampliem a produtividade dos atores), se poderia dizer que a manutenção da opção inicial oferece ‘retornos crescentes’.

Sob tais condições, diz-se que a estrutura institucional está sujeita a efeitos de mecanismos de ‘autorreforço’ ou de ‘feedback positivo’ (PIERSON, 2000, p. 252; FERNANDES, 2007, p. 5), os quais criariam incentivos em favor de cursos de ação sucessivos que não rompam com as escolhas passadas. Em outras palavras, os investimentos já feitos em favor de uma dada estrutura institucional e o aprendizado já obtido em seu manejo outorgam vantagens à manutenção dessa trajetória.

Neste sentido, mudanças institucionais que são dependentes da trajetória não podem ser previstas ou explicadas simplesmente com base no referencial do ‘equilíbrio ótimo’, já que as escolhas presentes (e os estados futuros) estariam também estrangidas pela sequência de escolhas pretéritas.

Em face do exposto, a principal postulação desta quinta proposição está relacionada à persistência de certas estruturas institucionais, mesmo que elas sejam ineficientes do ponto de vista estático, e à influência desta circunstância sobre a adaptação institucional futura. No âmbito das instituições orçamentárias, dentre outras implicações, esta proposição permite

presumir que as principais regras do processo alocativo permanecerão vigentes. Ou seja, uma expectativa de que o macro-ordenamento jurídico não tenha sido revogado ou substituído por regras muito diferentes. Por conseguinte, também não seria esperado que os regimes de governança posteriores exibissem rompimentos com os regimes antecedentes. Similarmente, permite supor que o perfil de princípios manifestado em cada regime não difira substancialmente.

Uma primeira aproximação dos resultados apresentados no capítulo anterior admite a afirmação de que a principal instituição de cada regime analisado subsistiu, apesar do tempo transcorrido e das transformações que ele trouxe. Isto é, nem a Lei nº 4.320/64, nem o capítulo orçamentário da Constituição Federal e nem a LRF ou a reforma gerencial dos processos de planejamento e de orçamento foram revogados e formalmente e substituídos por novas normas. Assim, a não revogação sugere certa compatibilidade com a proposição da dependência da trajetória.

De fato, é possível supor que cada uma das mencionadas normas demandou altos investimentos iniciais, inclusive em relação aos custos de negociação política. A Lei nº 4.320/64, por exemplo, consumiu sete anos para sua elaboração na arena executiva e uma década para sua aprovação no Congresso Nacional. Ou seja, os custos cognitivos associados à sua concepção e os custos de negociação não foram nada desprezíveis. Pelo fato de que essa norma se estende a grande parte da atividade governamental, inclusive em relação aos estados e municípios, os custos para difundi-la e explicitá-la foram muito altos. Os investimentos em capacitação e treinamento, em desenvolvimento de sistemas e em desenho de processos e procedimentos necessários para demonstrar seu cumprimento são igualmente elevados. Com o passar do tempo, novos esquemas classificatórios foram criados. Tabelas, quadros e demonstrativos passaram a complementar a base de documentos e informações originalmente estabelecida pela 4.320/64, possivelmente à medida que os atores iam aprendendo a manejá-la e a aproveitá-la na coordenação de suas interações. Ainda que mal documentada, a história da 4.320/64 revela um esforço de aperfeiçoamento sem maiores rupturas.

A institucionalização do capítulo orçamentário da CF/88 também produziu custos significativos. Muito se debateu sobre as mudanças que deveriam ser adotadas, conforme relataram alguns dos entrevistados. A obtenção de acordos na Assembleia Constituinte também foi acidentada e os custos de aprendizagem não foram irrelevantes. A elaboração e o

manejo dos três principais instrumentos introduzidos pela atual Constituição (PPA, LDO e LOA), até hoje, demandam investimentos complementares significativos. Ao que tudo indica, a aprendizagem progressiva tem permitido o desenvolvimento de planos plurianuais aprimorados em comparação aos anteriores (GARCIA, 2000).<sup>237</sup> Algo semelhante poderia ser presumido em relação à LDO e à LOA, que, ao preencherem lacunas normativas, passaram a desempenhar novas funções e ganharam novos formatos, especialmente na última década.

Embora menos demoradas, a elaboração e a aprovação da LRF e da reforma gerencial dos orçamentos também foram custosas (LEITE, 2005). O convencimento dos diversos atores com poder de veto sobre a adoção destas instituições (inclusive subnacionais, no que toca à LRF) pode ter ocorrido em um tempo menor do que seria esperado, mas isso não significa ausência de custos transacionais. Há muitos relatos e testemunhos acerca dos recursos de patronagem que foram empregados e do capital político que foi consumido na tentativa de reduzir o conflito distributivo e compensar eventuais ‘perdedores’ com a introdução da nova lei. Afinal, em se tratando de lei complementar, a LRF exigiu maioria absoluta<sup>238</sup> (tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados) e o tipo de controle fiscal proposto afrontou vários interesses (embora se possa presumir que contemplou outros, bastante poderosos inclusive).

Tal como ocorreu com a 4.320 (R1) e com a CF/88 (R2), as principais instituições introduzidas em R3 demandaram um grande esforço de aprendizagem. Escolas de governo, organizações não governamentais e consultorias privadas têm sido recrutadas pelos governos de todas as esferas no intuito de produzir e disseminar conteúdos que capacitem os servidores e as autoridades no manejo dos artefatos (cada vez mais complexos) demandados na gestão dos recursos públicos.

As instituições introduzidas em R4 também impuseram um custo de negociação política.<sup>239</sup> Ademais, exigiram o desenvolvimento de sistemas e processos customizados. Foi necessário

---

<sup>237</sup> Vale à pena destacar que o eventual aperfeiçoamento desses instrumentos (retornos crescentes) não assegura que as instituições que os conceberam produzam um equilíbrio eficiente. É possível supor que os atores orçamentários façam um uso mais produtivo do PPA/LDO/LOA com o passar do tempo, mas isso não nega a possibilidade de que outras instituições orçamentárias (introdutoras de outros instrumentos) possam produzir equilíbrios mais eficientes para a sociedade.

<sup>238</sup> Quorum qualificado que importa a presença de 50% + 1 dos membros.

<sup>239</sup> Vale lembrar que gravitam ao redor do PAC inúmeras medidas institucionais que dependem de aprovação legislativa e, portanto, de negociação política entre poderes.

conceber e implementar estruturas físicas, tecnológicas, gerenciais e humanas que até então não existiam, tais como as salas de situação temáticas e o sistema de monitoramento, que dão suporte ao chamado modelo matricial de gestão do PAC. Na maior parte das vezes, tratou-se de investimentos em ativos organizacionais específicos, difíceis de realocar em novos usos sem custos de adaptação.

Esta narrativa destaca três aspectos fundamentais. O primeiro diz respeito ao fato de que a instalação de novos regimes de governança se faz acompanhar de investimentos iniciais muito significativos. O segundo enfatiza os custos de negociação política, pois mudanças em instituições de finanças públicas costumam demandar um amplo apoio político (supermaiorias). Os dezessete anos despendidos até a aprovação da 4.320, o intenso esforço da Assembleia Constituinte para produzir a CF/88, as dificuldades inerentes à formação de uma coalizão ampla (maioria absoluta) para a aprovação da LRF são indícios disso. O terceiro ponto está relacionado à tendência de se obter retornos crescentes na medida em que a compreensão sobre o significado e sobre manejo dos artefatos institucionais progride.<sup>240</sup> Ao compartilharem um mesmo vocabulário e um repertório comum de procedimentos e práticas, os atores orçamentários tendem a obter ganhos de produtividade crescentes (ao menos até certo ponto).

De fato, estas constatações não permitem refutar a hipótese de que R1, R2 e R3 não foram revogados principalmente em virtude do mecanismo de autorreforço subjacente a eles. Ou seja, tudo sugere que os substanciais investimentos já realizados, os custos políticos demandados na criação de novas regras orçamentárias e os retornos crescentes (ainda a usufruir) inerentes às instituições já mencionadas impedem seu abandono e substituição. De fato, há importantes legados institucionais no âmbito da governança orçamentária brasileira.

---

<sup>240</sup> Por exemplo, a instalação da 4.320 em R1 exigiu o desenvolvimento de sistemas e processos capazes de gerar sofisticadas documentações (leis, portarias, quadros, tabelas, relatórios e outros). Em R2, a CF/88 passou a exigir que se coletasse, processasse, armazenasse e analisasse milhões e milhões de dados, organizando-os em conformidade com certos requisitos. Exigiu a elaboração de certos instrumentos de planejamento e orçamento de altíssima sofisticação. Sistemas e processos foram necessários para 'institucionalizar' essas soluções que se tornaram recorrentes desde então. Com o advento da LRF e com a criação do PPI e do PAC (em R4), novos requisitos foram estabelecidos e novos sistemas e processos foram desenvolvidos. Na medida em que esses artefatos são concebidos, na medida em que as pessoas são treinadas e aprendem a lidar com eles, surgem melhorias e também um aprofundamento da especialização. A institucionalização dos repertórios de solução e recorrência do uso não apenas aumentam a produtividade individual, mas geram também um compartilhamento do conhecimento operacional. Isso indubitavelmente cria uma linguagem comum, estabiliza as expectativas e facilita a coordenação.

Por outro lado, as hipóteses da dependência da trajetória não ajudam muito a explicar o porquê do surgimento de R2, R3 e R4. Se os investimentos necessários à instalação de novos regimes orçamentários são tão altos, se o custo político para reunir maiorias é desencorajador e se o comportamento coerente com os legados institucionais premia os atores com retornos crescentes de escala, então por que R2, R3 e R4 foram instalados?

Uma conjectura possível é a de que esses regimes posteriores seriam, na verdade, adaptações marginais de R1 e, portanto, se aproveitariam (recuperariam) grande parte dos investimentos iniciais e dos benefícios de aprendizagem decorrentes da instalação de R1. Haveria, portanto, um acoplamento quase perfeito entre R1, R2, R3 e R4. Esta é uma conjectura que pode ser explorada mais adequadamente com o auxílio da próxima proposição.

#### **4.6 Proposição 6 – A perspectiva das complementaridades institucionais: o processo de mudança segue um padrão tipicamente dependente da matriz de relações institucionais, calcado em ‘soluções que aproveitam as vantagens comparativas’**

Esta proposição é inspirada na abordagem de Variedades de Capitalismo (*Varieties of Capitalism* - VoC), a qual atribui às organizações um papel central no desenvolvimento socioeconômico.<sup>241</sup> A VoC assinala que a performance de um sistema (seja este o capitalismo ou o sistema orçamentário) depende fundamentalmente da qualidade das interações mútuas que os atores desenvolvem. Essas relações, por seu turno, dependeriam dos incentivos que são providos pelas instituições.

A VoC reconhece a existência de diferentes mecanismos institucionais de coordenação (distintos modos de se alcançar interações eficientes entre os atores), mas argumenta que, uma vez estabelecido um padrão (uma ‘variedade’ dominante de coordenação), a dinâmica institucional ao longo do tempo tenderá a seguir e reforçar esse mesmo padrão. O motivo é que a estratégia de coordenação adotada num dado momento confere vantagens comparativas em favor de respostas institucionais compatíveis no momento seguinte. Portanto, haveria uma tendência de que a matriz institucional fosse constituída por regras coerentes (ainda que não necessariamente ótimas), as quais se reforçariam mutuamente.

---

<sup>241</sup> Abordagem que se desenvolveu, sobretudo, a partir dos estudos de Hall e Soskice (2001).

No contexto da orçamentação pública, esta perspectiva relacional sugere que os atores orçamentários atuariam de forma bem acoplada e coordenada, incentivados pelas vantagens que o arranjo de governança os provê. A configuração institucional de um domínio particular da ação do Estado (por exemplo, o do planejamento das políticas públicas) estaria produtivamente vinculada aos arranjos institucionais adotados pelos demais domínios (os da orçamentação, da execução orçamentária e da avaliação, por exemplo). Haveria incentivos para que cada organização envolvida no processo orçamentário adotasse arranjos institucionais compatíveis e complementares entre si, formando uma matriz institucional consistente. O ambiente institucional mais amplo guiaria as estratégias empreendidas por cada ator em uma direção comum, desencorajando desvios da estrutura geral preexistente.

Na perspectiva da VoC, instituições importantes como as que regulam a alocação dos recursos públicos requerem a formação de coalizões amplas. Por conta das vantagens comparativas propiciadas pela matriz institucional, as coalizões se engajariam na sua defesa e manutenção, inclusive com o auxílio de mecanismos cognitivos (ideologias e crenças compartilhadas, por exemplo).

De fato, o arranjo de governança orçamentária dá origem a um amplo conjunto de leis, decretos, portarias e outras normas complementares, estimulando os atores (individuais e coletivos) a se especializarem na interpretação e na aplicação dessas regras. De acordo com esta perspectiva, a dependência mútua de um mesmo aparato institucional promoveria o surgimento de uma teia de relações pessoais e organizacionais. Tais interesses operariam no sentido de resguardar as regras que asseguram domínios e espaços de influência sobre as decisões alocativas.

Por conseguinte, mudanças radicais ou não funcionais seriam difíceis de ocorrer, pois, tendo o potencial de causar uma ruptura no equilíbrio existente, as alterações seriam rechaçadas por parte dos atores beneficiados com as regras correntes. Logo, as mudanças institucionais esperadas seriam apenas aquelas que se apresentassem como compatíveis e complementares ao padrão de coordenação previamente adotado.

Em face do exposto, parece útil indagar se a configuração de princípios vigente em cada regime poderia sinalizar uma combinação eficiente das instituições orçamentárias. A

recorrente eclosão de crises fiscais agudas, resultando inclusive em moratórias unilaterais (1982 e 1987), o descontrole da dívida pública, os constantes escândalos envolvendo a aplicação ilegal de recursos orçamentários, a perda de capacidade do Estado na gestão das políticas públicas, a dificuldade de atender as necessidades mínimas da população e a dificuldade de combater as disparidades sociais e econômicas são indícios que denotam as graves insuficiências das instituições orçamentárias. Estas evidências estão refletidas no gráfico 3.1 (do capítulo anterior), o qual demonstra que nenhum dos regimes consegue se aproximar do escore de quarenta e oito pontos (irradiação plena dos doze princípios de boa governança de recursos comuns).

Ao contrário da política monetária, que se demonstra mais estável e pacificada quanto a seus principais elementos (controle da inflação, por exemplo), a política fiscal não consegue resolver alguns dos seus conflitos mais importantes. Embora desde a CF/88 se tenha decidido por uma maior participação e transparência na orçamentação pública, são recorrentes os escândalos por desvios de recursos e o aprofundamento de conflitos nas relações federativas. Ao que parece, os conflitos da política macroeconômica foram mais bem resolvidos do que os conflitos da política fiscal.

Outra pergunta importante diz respeito à complementaridade das instituições orçamentárias na linha do tempo. Seria possível caracterizar a trajetória de mudanças no perfil da governança orçamentária como um movimento tipicamente complementar? Em caso positivo, se observaria que os regimes posteriores complementam os regimes prévios, por preencherem lacunas e neutralizarem as deficiências de regimes passados.

Conforme já mencionado anteriormente, cada um dos quatro regimes apresenta uma ênfase peculiar em termos de blocos de princípios. Enquanto R1 se caracteriza pelo relevo concedido ao bloco ‘congruência e realismo’, R2 enfatiza os blocos ‘inclusividade decisória’ e ‘coordenação da complexidade’. Já R3, destaca os blocos ‘delimitação e especificação’ e ‘controle’ ao passo que R4 salienta ‘congruência e realismo’. Esta constatação inicial é compatível com a hipótese de complementaridade, mas não é suficiente para sustentá-la.

De fato, quando se examina mais detalhadamente a trajetória de mudanças, observa-se que os perfis de governança que se sucedem são diferentes de seus antecessores, mas não necessariamente complementares. Não obstante R2 avance grande parte da configuração de

governança operada em R1, a concepção de orçamentação pública vigente no período militar sofre claros redirecionamentos com a redemocratização, o que provoca rupturas na matriz institucional que opera em R1. Movimento similar ocorre na passagem de R2 para R3, na qual se verifica, simultaneamente, tanto um reforço dos princípios dos blocos ‘delimitação e especificação’ e ‘controle’ de recursos quanto uma degradação dos blocos ‘congruência e realismo’, ‘inclusividade decisória’ e ‘coordenação da complexidade’. Entre R3 e R4, novamente, a reconfiguração de princípios não se classifica como complementar. Uma nova ênfase no bloco ‘congruência e realismo’ se faz acompanhada de uma redução na irradiação de princípios dos blocos ‘delimitação e especificação’ e ‘controle’, produzindo uma perspectiva alternativa sobre o papel do Estado e seu processo orçamentário.

Neste sentido, a presente proposição pode ser útil para compreender parcialmente a subsistência do macro-ordenamento jurídico das finanças públicas (sua não revogação), mas não explica o surgimento de regimes de governança orçamentária com perfis consideravelmente diferentes. Em outras palavras, dificilmente se poderia explicar R4 (o estado atual da governança orçamentária) como uma resposta causal dependente da sequência temporal de R1, R2 e R3. Em que pese o fato de as instituições centrais a cada um dos mencionados regimes permanecerem em plena vigência, observam-se rupturas importantes na forma de governar os recursos públicos. Afinal, entende-se que nem a CF/88 é um ‘ramo’ derivado do mesmo ‘tronco’ da 4.320, nem a LRF e a reforma gerencial dos orçamentos seriam ramos do mesmo tronco da CF/88.<sup>242</sup> Tampouco o regime de transição seria um ramo da LRF.<sup>243</sup>

Uma vez que os quatro regimes analisados apresentam diferenças significativas na forma de conceber a orçamentação pública e governar as transações orçamentárias, se poderia indagar se R1, R2, R3 e R4 representariam mudanças drásticas decorrentes de choques exógenos. Esta conjectura pode ser mais bem avaliada com o auxílio da proposição seguinte.

---

<sup>242</sup> A CF/88, originalmente, não tinha uma clara preocupação com a eficiência ou com a austeridade fiscal, mas buscava principalmente a universalização dos direitos e a inclusão social.

<sup>243</sup> A metáfora de tronco e ramo para explicar a trajetória institucional dependente (ou não) foi proposta por Levi (1997, p. 28, apud PIERSON, 2000, p. 252).

#### 4.7 Proposição 7 – A perspectiva das conjunturas críticas: o processo de mudança segue um padrão tipicamente de pontuações no equilíbrio, calcado em ‘soluções que rompem com a trajetória’<sup>244</sup>

Nos modelos de mudança pontuada, os equilíbrios (ou padrões incrementais) são descontinuados a partir de transformações radicais (pontuações), normalmente provocadas pela ação de fatores exógenos, os quais ensejariam uma realocação da atenção e uma alteração drástica na imagem institucional.<sup>245</sup> Essas pontuações propiciariam aos agentes condições de reduzir a importância dos legados institucionais e de elaborar novas regras, rompendo com a trajetória que vinha sendo seguida. Basicamente, choques exógenos causariam uma desordem importante no modo como as instituições correntes distribuem recursos e redefiniriam a noção de comportamento apropriado/legítimo (a imagem da política corrente), alterando, assim, o equilíbrio prévio. Ao reduzirem dramaticamente a sua funcionalidade (capacidade de manter o equilíbrio social e político/a legitimidade/o compartilhamento de crenças), as instituições perderiam sua coesão interna e sua condição de constranger o comportamento dos atores. Como consequência, surgiriam brechas (uma janela de oportunidade) para que certos agentes introduzissem ideias promotoras de inovação institucional de largo escopo.

Neste sentido, a mudança pontuada centra-se em dois conceitos principais: a dinâmica (geração/difusão/escalada) de ideias e os ‘momentos críticos’ (ou *critical junctures*).

A dinâmica de ideias está relacionada ao processamento desproporcional das informações,<sup>246</sup> e envolve duas instâncias decisórias distintas: subsistemas (que processam decisões paralelamente) e macrossistema (que processa decisões serialmente).

Os subsistemas podem ser vistos como componentes de uma teia de organizações que abordam problemas de maneira parcelada e especializada. Por conta de aspectos como ideologia, cultura organizacional e rigidez operacional (procedimentos padronizados e

---

<sup>244</sup> Numa analogia à teoria paleontológica evolucionista de Gould & Niles, Frank Baumgartner & Bryan D. Jones (1993) utilizam a metáfora do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium theory*) para explicar por que os processos de mudança institucional, tipicamente marcados por gradualismo e estabilidade, ocasionalmente produzem mudanças em grande escala (TRUE, JONES & BAUMGARTNER, 2007 p. 155).

<sup>245</sup> No sentido de que a instituição não ‘resolve’ mais os problemas enfrentados.

<sup>246</sup> Weible (2008, p. 618) assinala que uma mudança pontuada tende a ocorrer quando atores reagem exacerbadamente a informações até então negligenciadas, reajustando radicalmente a imagem de uma política (ou instituição).

repertórios de soluções institucionalizadas), os subsistemas tendem a reforçar positivamente as instituições já adotadas, desencorajando novas ideias que ameacem ou criem incertezas para seus domínios. Por conseguinte, no espaço dos subsistemas o padrão natural é a estabilidade institucional e os ajustes marginais.

Já o macrossistema é a instância que trata das questões de macropolítica. Se uma ideia ganha proeminência e é capturada por essa esfera, abre-se a oportunidade para as mudanças rápidas e drásticas. Neste sentido, o enquadramento (*framing*) que se dá às questões políticas (*policy image*<sup>247</sup>) torna-se essencial ao padrão das mudanças. De fato, o sucesso na escalada das ideias depende de uma dupla habilidade dos atores. Importa a aptidão em manipular símbolos, desenvolver retóricas e evocar evidências com o fito de gerar as imagens que mobilizam a atenção do macrossistema e também a capacidade de reconhecer as jurisdições apropriadas à formação dos consensos que as mudanças requerem.

As conjunturas críticas (como golpes e revoluções, crises econômicas agudas, escândalos políticos, fracassos fragorosos, mudanças drásticas em tecnologias, entre outros) produziram uma alteração importante no equilíbrio de forças políticas, alterando a disposição de defender as instituições correntes ou de conter a mudança, e funcionariam como fator de ignição da atenção. Isso facilitaria a atuação de atores e a escalada das ideias (difusão de novas doutrinas de governança, por exemplo) em prol de mudanças institucionais substanciais.

Uma contextualização temporal dos quatro regimes analisados permite a identificação de conjunturas críticas na instauração dos novos regimes. A instalação da ditadura militar em 1964, o combate à rigidez burocrática, a formação de poupança interna e o acesso fácil aos recursos externos, as crises fiscais agudas, o refluxo do planejamento, a redemocratização política e os novos pactos sociais registrados na Constituição Federal de 1988, o descontrole inflacionário e a ficção orçamentária, as revisões constitucionais, os escândalos orçamentários, o enfraquecimento do Congresso Nacional, a escalada dos gastos (sobretudo previdenciários) e a deterioração do quadro fiscal, o controle da inflação, as adversidades do contexto externo, o crescimento vertiginoso da dívida pública, a crise cambial, a restrição ao investimento e ao custeio da máquina pública, o desemprego e o acirramento do conflito distributivo, a melhora das condições externas e a valorização das commodities brasileiras, a

---

<sup>247</sup> A forma de definir, difundir, discutir e compreender as questões que envolvem as políticas públicas.

superação parcial dos desequilíbrios fiscais, a recuperação do emprego e o aumento da renda, entre outros, são exemplos de episódios possivelmente relevantes na trajetória de R1 a R4.

Analogamente, se poderia postular que cada um dos regimes analisados manifesta traços de influência de uma doutrina (um conjunto de imagens) de governança em particular, que seria preponderante no período. Em outras palavras, seria possível supor que as mudanças institucionais constatadas entre R1, R2, R3 e R4 estariam parcialmente inspiradas em determinadas ‘ondas’ de reforma.

Em R1, por exemplo, percebe-se certo matiz modernista. Na perspectiva modernista, o problema primordial do Estado reside na dificuldade de ‘ler’ e interpretar a sociedade. Quanto mais padronizada e racionalizada for uma sociedade, menos dramática será a tarefa de dirigi-la (SCOTT, 1998). Conforme já observado, a 4.320/64 tinha a ambição de organizar a atividade fiscal do Estado através da padronização dos orçamentos e dos balanços contábeis. Uma de suas principais inspirações veio do sistema de contas nacionais proposto pela Organização das Nações Unidas, o que, sem dúvida, é fundamental para o planejamento social. Com o regime militar, a ideia de uma engenharia social ganhou ainda mais força e o planejamento governamental tornou-se normativo, logrando contornos científicos, especialmente pela influência das ideias do chamado orçamento programa. Por meio dessa técnica orçamentária seria possível codificar a sociedade em termos de seus problemas e estruturar de forma compreensiva e racional todas as funções de produção do Estado. O período militar também ficou conhecido pela conduta estatal reguladora e intrusiva, que restringiu muitos direitos civis e impôs um forte monitoramento sobre o comportamento do cidadão. Alargamento do aparato policial, coerção moral contra determinados segmentos sociais, leis punitivas e tribunais de exceção também fizeram parte da história modernista brasileira. Há registros da instituição de poupanças forçadas (FGTS/PIS-PASEP), de reformas não discutidas (administrativa, tributária e sistema financeiro) e de concessão ampliada de subsídios e outros benefícios a uma parcela específica do setor produtivo. Tecnocracia e autoritarismo estão entre as principais marcas da doutrina prevalecente em R1.

Já em R2, são patentes os traços de uma agenda com teor democrático e redistributivista. Sobretudo a partir do início década de 1980 o regime militar começou a perder força e o projeto modernista foi cedendo espaço para uma onda igualitarista, mais preocupada em ativar o diálogo, encorajar a participação popular e estender direitos sociais considerados universais.

Comprometida com uma ordem social e econômica democrática, a agenda inspiradora de R2 enfatiza a obrigação do governo de assegurar uma distribuição de capacidades e de recursos mais igualitária. Então, o foco da governança recai sobre as tentativas de ampliar a representação, de superar a centralização fiscal e de construir coletiva e igualitariamente as novas bases do desenvolvimento da cidadania. Tal foco decorre da convicção de que o consentimento popular deve ser livre da coerção que as diferenças profundas (inclusive materiais) criam. Algumas variantes desta agenda ressaltam a redistribuição de recursos-chave, como a terra e a renda. Outras estendem esta ênfase à regulação das transações econômicas no intuito de limitar as disparidades e desigualdades, entendidas como derivadas da vantagem social comparativa de possuir recursos econômicos (MARCH, 1995).

Indubitavelmente as ideias mais influentes na configuração de princípios observada em R3 vêm da chamada *new public management* (NPM), e sua advocacia em favor da lógica de mercado e do rígido controle das despesas públicas.<sup>248</sup> De um lado, a reforma dos processos de planejamento e orçamento pregava substituir a ineficiência da hierarquia burocrática pela presumida eficiência gerencial, tipicamente adotada no sistema de produção orientado pelo mercado. A relação entre Estado e sociedade deveria guiar-se menos pela ideia política de cidadania e mais pela noção econômica de consumidor (o contribuinte como um cliente que tem direito ao Estado eficiente). Deste modo, prega-se um deslocamento no foco da governança orçamentária do processo para os resultados. Um orçamento por produtos e uma ação pública estruturada com base em programas que se vinculam a indicadores de performance podem ser entendidos como manifestações da influência das ideias da NPM.

De outro lado, a LRF constitui-se em instrumento para perseguir a disciplina e a parcimônia na utilização dos recursos públicos. Na medida em que os problemas de assimetria de informação (agente-principal) implicassem comportamentos fiscalmente irresponsáveis, a LRF introduziria mecanismos e incentivos para aumentar a transparência e restringir duramente as operações orçamentárias. Neste sentido, a LRF se apresenta como uma espécie de ‘vacina’ contra as patologias do sistema representativo (sobretudo aquelas com implicações fiscais), o que vai ao encontro dos preceitos da NPM (especialmente em relação ao componente da vertente da escolha pública). Outros pontos costumeiramente difundidos

---

<sup>248</sup> Conforme destaca Hood (1995), os pontos centrais da NPM incluem a competição, a transparência, o *accountability*, a aferição de resultados, o rígido controle das despesas públicas (com ênfase no corte de recursos orçamentários) e o foco no contribuinte como um consumidor a ser satisfeito.

por esta agenda, e que parecem ter encontrado receptividade em R3, dizem respeito às privatizações de empresas públicas, às terceirizações de determinadas funções governamentais, aos chamados contratos de gestão e às remunerações da força de trabalho do Estado de acordo com a performance individual (gratificações por desempenho).

Acerca de R4, notam-se alguns movimentos de afastamento da agenda central da NPM. Questões que, durante R3, não admitiam maior reflexão e discussão – tais como as metas de inflação e superávit primário, a capacidade potencial de crescimento do País, o alcance das políticas distributivas, o papel reservado às empresas estatais e as particularidades da variedade do capitalismo brasileiro – passaram a ser desafiadas e submetidas a ‘experimentação’. Boa parte das práticas econômicas liberais defendidas e adotadas em R3 não foi completamente abandonada em R4, mas foram recombinações com providências de cunho tipicamente ‘intervencionista’. O rígido sistema de controle dos recursos públicos, o qual muitas vezes inibe a ação governamental, sofreu certo relaxamento. A possibilidade de complementar a meta de superávit primário<sup>249</sup> com a execução de despesas especiais, a reinterpretação de despesas sociais correntes como ‘investimento’ ou ‘infraestrutura’, a liberação de algumas empresas estatais do esforço fiscal, a adoção (e extensão) de regime ‘diferenciado’ de contratação (mais ágil e flexível do que a lei de licitações) e a proteção de certas despesas do risco de contingenciamento são alguns dos indícios que sugerem mudanças na concepção da governança orçamentária. Ao que parece, o regime de governança orçamentária tornou-se mais ambíguo.

De um lado, o País segue o modelo anglo-saxão, com reformas orientadas para o mercado e uma lei fiscal duríssima. De outro, adota estratégias que fazem do Estado um ‘nó central’ na rede corporativa nacional. O chamado capitalismo ‘de laços’<sup>250</sup> se afasta do conceito de capitalismo liberal e faz do Estado brasileiro um proprietário (um acionista) relevante na economia de mercado. Conforme destacou a revista *The Economist* (2012), as empresas estatais federais concentram 38% do valor de mercado negociado em bolsa. Nesta realidade, o

---

<sup>249</sup> A chamada meta vazia, na qual despesas primárias do tipo RP3 podem ser executadas e ainda assim ser consideradas para o cálculo da poupança fiscal (são somadas ao saldo do resultado primário alcançado, recompondo parte da meta não alcançada).

<sup>250</sup> Termo cunhado por Sérgio G. Lazzarini (2011) em uma obra (de mesmo nome) que procurou demonstrar o complexo entrelaçamento entre interesses públicos e privados. Examinando as estruturas societárias das grandes empresas brasileiras, o autor evidencia que o governo e o mercado formam alianças que se expressam por relações estratégicas de propriedade e controle no mundo corporativo. Bancos estatais e fundos públicos (especialmente os de previdência) atuam como alavancadores da expansão de um capitalismo nacional, supostamente em troca de apoio ao projeto político do governo.

governo federal administra uma enorme reserva de capital (recursos públicos) que pode ser aplicada em favor de uma política industrial agressiva e diferenciada.<sup>251</sup> De acordo com alguns analistas, esta seria uma estratégia acertada, porque ampliaria a competitividade e a sustentabilidade da economia nacional como um todo. Por outro lado, há quem acuse de opacas as transações que sustentam tais relações, o que facilitaria o compadrio e a corrupção. São inúmeras as críticas sobre o modo como o Tesouro e o BNDES negociam e registram suas transações, especialmente em relação à dimensão orçamentária.<sup>252</sup> Não raro essas transações são comparadas à famigerada conta movimento, servindo de argumento à alegação de que, no País, se operariam orçamentos públicos paralelos.<sup>253</sup>

Embora seja difícil e arriscado tentar rotular o conjunto de ideias que inspira a governança orçamentária no chamado regime de Transição, se pode postular que há um afastamento do modelo NPM. Percebe-se que o Estado enfatiza a cooperação com certos atores não estatais, como forma de viabilizar o alcance de objetivos políticos e de políticas. Diferentemente do passado, o Estado não é capaz de impor com facilidade seu poder e sua autoridade sem o auxílio de outros atores. Há um claro aumento dos custos transacionais políticos, mas também o reconhecimento da interdependência entre o Estado, o mercado e a sociedade. Com efeito, as fronteiras de atuação do governo, das políticas públicas, das empresas estatais e dos agentes econômicos do mercado parecem mais nebulosas. Talvez se possa chamar esta realidade de ‘nova governança política’.

Em face disso se deve indagar o quão plausível seria a hipótese de que as mudanças na estrutura de governança orçamentária são tipicamente pontuadas. De modo geral, os quadros que registram as mudanças não exibem rupturas alarmantes. As variações na intensidade de irradiação dos princípios de governança importam geralmente apenas um grau e raramente chegam a dois graus quando a comparação é feita entre regimes não intercalados. Na intercalação de regimes, torna-se mais comum a diferença de até dois graus. Em nenhum caso,

---

<sup>251</sup> A estratégia passa por substituir a propriedade estatal direta e majoritária (típica de R1) por uma propriedade indireta e minoritária (especialmente por meio do BNDES), o que ampliaria significativamente o raio de influência do Estado sobre a economia (e possivelmente a capacidade de coordená-la).

<sup>252</sup> Boa parte da expansão da participação do governo na economia se baseia em empréstimos do Tesouro Nacional para o BNDES e do BNDES para as empresas. Este tipo de operação tem custos fiscais na medida em que a taxa de captação do Tesouro (geralmente Selic) é maior do que a taxa de juros cobrada pelo BNDES em suas operações de empréstimo (geralmente TJLP). Ademais, riscos de inadimplência não estariam claramente explicitados.

<sup>253</sup> Mecanismo de financiamento de muitas despesas fiscais (operado em R1) que passavam ao largo do processo orçamentário. É considerado por muitos como uma das raízes do processo inflacionário.

contudo, observou-se a inversão completa na forma de manifestar um princípio de governança (de muito baixa para muito alta ou vice-versa).

Esta constatação é compatível com o fato de as principais instituições de cada regime perdurarem em suas vigências. No caso de pontuações, seria natural esperar uma ruptura com o regime prévio que implicasse a revogação formal da instituição que lhe é fundamental, assim como a colocação de outra em seu lugar. Em R2, por exemplo, a CF/88 previu a substituição da 4.320/64 (principal instituição de R1), mas isso até hoje não aconteceu. Eficiência, liberdade locativa, parcimônia no uso dos recursos públicos e combate ao comportamento político perdulário não eram valores centrais à CF/88, a qual foi considerada por alguns como populista e inflacionária.<sup>254</sup> Em R3, no entanto, esses valores passaram a fazer parte do regime fiscal. Direitos constitucionais foram revistos e houve uma reinterpretação sobre a extensão da obrigação do Estado em garanti-los. Vinculações de recursos estabelecidas durante a Assembleia Constituinte (R2) foram relativizadas por instrumentos como o Fundo Social de Emergência e seus sucessores. O leque de alternativas de financiamento e de realização da ação pública foi reduzido em favor da garantia de liquidez do Estado. Em R4, por seu turno, o conceito de austeridade foi reconsiderado e o papel do Estado na dinâmica do capitalismo brasileiro parece estar sendo refeito.

Estas evidências, sem dúvida, permitem reforçar a suspeita de mudanças importantes na governança orçamentária. Todavia, elas não implicaram uma nova lei de direito financeiro, um novo capítulo orçamentário na CF/88 ou uma ampla reforma da LRF. As eventuais rupturas não ocorreram pela revogação formal e completa das instituições centrais aos regimes de governança anteriores. Neste sentido, a proposição de mudança pontuada não parece ser suficientemente acurada. A próxima seção propõe uma explicação alternativa sobre o processo de mudança na governança orçamentária.

---

<sup>254</sup> De fato, a CF/88 reflete a baixa saliência das questões macroeconômicas e fiscais na pauta central da agenda política do momento, a qual abrigava principalmente as questões relacionadas ao resgate de liberdades e direitos sociais. A partir de R3, a CF/88 passou a ser vista como uma manifestação do populismo político e um óbice ao desenvolvimento baseado no livre mercado.

**4.8 Proposição 8 – A perspectiva do institucionalismo de coalizão: o processo de mudança segue um padrão tipicamente dependente do contexto político e da característica institucional, calcado em ‘soluções que respondem à dinâmica da disputa presente por recursos’**

As abordagens tratadas até aqui negligenciam, em certa medida, as implicações conjuntas de um mundo político assolado por incerteza, restrito por limitações cognitivas e castigado por contínuas tensões, conflitos e desequilíbrios entre coalizões. Ao focalizarem prioritariamente as propriedades de autorreforço que perpetuam as instituições ou os episódios abruptos e dramáticos que as extinguem, as proposições já elaboradas deixam de considerar que fatores estruturais podem se reconfigurar também ao longo de processos lentos, originando novos regimes, mesmo sem romper completamente com legados institucionais conexos. Em outras palavras, mudanças institucionais importantes podem ocorrer via mecanismos mais sofisticados e sutis, que vão além da eliminação das regras previamente estabelecidas. Por outro lado, a simples persistência das instituições no ordenamento jurídico não significa ausência de mudanças.

Nesta concepção, as instituições são vistas mais como instrumentos de repartição de poder e outros recursos do que como mecanismos de coordenação. Ao concederem vantagens em favor de alguns atores à custa de outros, as instituições produzem consequências distributivas relevantes. Logo, elas não mudam apenas em virtude de choques exógenos, mas também em decorrência da contínua tensão que seus efeitos distributivos geram sobre o comportamento dos atores.

Além do caráter intrinsecamente contestável, outro aspecto fundamental das instituições está relacionado com sua natureza inevitavelmente ambígua e incompleta. Por conta da incerteza ambiental, dos altos custos informacionais e das limitações cognitivas, as instituições apresentam insuficiências, tais como brechas (lacunas normativas), contradições, imprecisões e indeterminações. Potencialmente, estas condições propiciam formas alternativas de interpretá-las e aplicá-las.

Assim, o cumprimento/obediência das regras (*compliance*) não seria um parâmetro fixo, mas uma variável determinada pelos contextos político e institucional. A disposição ao *compliance* torna-se um fator sensível aos efeitos distributivos das regras, variando conforme o espaço de

discricionarietà (característica institucional) e as possibilidades de veto dos demais atores (contexto político).

Dentro de tal concepção, Thelen e seus colaboradores (2005 [com STREECK]; 2010 [com MAHONEY]) propõem uma abordagem que se presume bastante útil ao caso da governança orçamentária brasileira. O trabalho desses pesquisadores tem a virtude de superar a dicotomia entre mudança lenta de pequena monta (incrementalismo clássico) e mudança abrupta e drástica (pontuações), tratando essas hipóteses como casos especiais de um processo bem mais complexo, o qual se subordina à lógica das disputas políticas por poder.

#### 4.8.1 Outros padrões de mudança

Reconhecendo que alterações graduais também podem gerar transformações institucionais importantes, esses autores descreveram padrões de mudança que parecem aderir melhor ao caso estudado. Streeck & Thelen (2005) e Mahoney & Thelen (2010) elaboraram uma taxonomia que propõe quatro categorias de mudança que não implicam revogação formal da instituição: *layering*, *drift*, *displacement* e *conversion*.<sup>255</sup>

*Layering*: como mecanismo de transformação gradual, o *layering* decorre da anexação de novos elementos (emendas, aditivos ou regulamentações, por exemplo) a uma instituição preexistente. Nesse caso, uma norma prévia é complementada por regras que se somam a ela. Essa estratégia tende a fazer com que, aos poucos, mude a eficácia, o status e/ou a estrutura da instituição originalmente criada, alterando, assim, os resultados que ela é capaz de gerar. Isso ocorre principalmente se as emendas modificam a lógica de funcionamento ou comprometem a reprodução estável do *core* genuíno da instituição. A sobreposição de ‘camadas de regras’ tende a provocar um espessamento no regime de governança, alterando seu funcionamento e sua capacidade regulatória.

*Drift*: ocorre quando mudanças ambientais importantes alteram o resultado de uma instituição e essa não sofre adaptações para reconstituir seus impactos originais. Como a mudança ambiental só alcança os resultados institucionais, o aspecto formal (o texto) da norma

---

<sup>255</sup> Exceto um caso particular do *displacement*.

permanece sem alteração. Ao não ajustarem as instituições no sentido de restituir seus impactos, os atores proporcionam uma transformação institucional baseada em omissão.<sup>256</sup>

*Displacement*: diz respeito à substituição de instituições pré-existentes por outras que são introduzidas no lugar dessas. Tal processo tanto pode ocorrer de forma brusca como gradual. O primeiro caso corresponde àquele característico da literatura que discute as pontuações na trajetória institucional, onde um repentino e agudo choque provoca uma ruptura com a trajetória, ocasionando tanto a eliminação formal da instituição quanto a sua substituição. Já nos deslocamentos derivados de processos lentos, novas regras são introduzidas para concorrer com um arcabouço institucional prévio, até que este seja gradualmente corroído e deslocado pelas novas regras.

Por fim, o processo de *conversion* ocorre quando uma instituição que não sofreu alteração formal passa a ser interpretada, aplicada e imposta de forma diferente daquela que ocorria no passado. Note-se, contudo, que esse hiato entre a 'letra da lei' e sua instanciação não é decorrente da inação frente às mudanças ambientais (como ocorre no *drift*), mas sim em virtude da exploração ativa de ambiguidades inerentes à instituição. Há, portanto, um reposicionamento dos atores que buscam reorientar as instituições na direção de novos propósitos. Em alguns casos, a conversão resulta da incorporação de novos apoiadores ou da chegada de uma nova coalizão política ao poder, que, ao invés de desmantelarem as velhas instituições, as usam de uma nova maneira.

A probabilidade da emergência dos diferentes padrões de mudança (variável dependente) está associada ao contexto político e às características intrínsecas da instituição que se deseja mudar (variáveis independentes). As próximas seções exploram essas duas dimensões explanatórias da mudança: contexto político e características institucionais.

---

<sup>256</sup> Ao contrário do que ocorre no equilíbrio pontuado, a mudança exógena aqui considerada acontece não por choque, mas por aumento gradual em sua escala. A decisão é endogenamente determinada. Agir ou deixar de agir no ajustamento da regra é uma estratégia ativa.

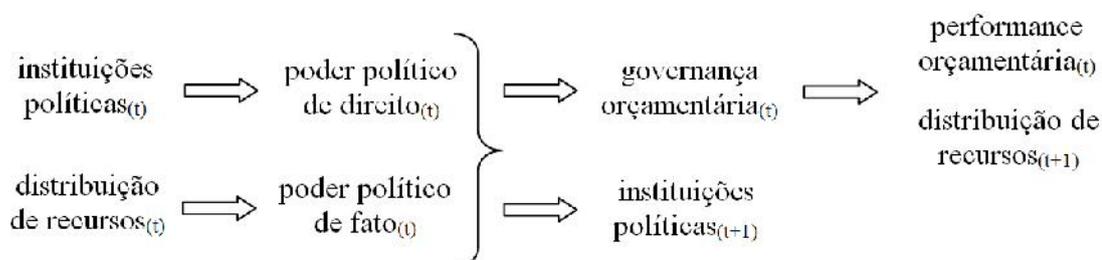
#### 4.8.1.1 Primeira dimensão explanatória do padrão de mudança: o contexto político

O contexto político (CP) diz respeito essencialmente à possibilidade de os atores vetarem as mudanças institucionais que os afetam. Esta capacidade varia de acordo com o poder político que os atores detêm, o qual estaria associado aos recursos institucionais e extrainstitucionais disponíveis.

Neste sentido, vale destacar que a noção de poder de veto não se restringe apenas aos atores dotados de ‘poder político de direito’ (ou de jure). Conforme assinalam Acemoglu, Johnson & Robinson (2004)<sup>257</sup>, o poder político também se constrói por outros meios. Ainda que as instituições políticas formais (como a Constituição Federal e o Código Eleitoral, por exemplo) não tenham alocado diretamente o poder político de jure a certos grupos de atores, eles podem desfrutar de ‘poder político de fato’ e, portanto, também exercer poder de veto ou pressionar por mudanças.

Nomeadamente, atores sociais e econômicos (ainda que sem mandatos políticos oficiais) podem se organizar e contestar, cooptar outros grupos e mobilizar seus recursos para fazer valer seus interesses sobre o restante da sociedade. Tanto a capacidade de superar os problemas de ação coletiva quanto o controle de recursos econômicos fornecem poder político de fato. Por conseguinte, o poder político torna-se uma resultante da interação entre poder de fato e poder de jure.

Um modo de compreender as interações intertemporais entre o poder político de jure, o poder político de fato e as instituições foi proposto por Acemoglu, Johnson & Robinson (2004), o qual se poderia aplicar a este estudo de caso conforme a seguinte ilustração.



**Ilustração 4.1: Interações entre governança orçamentária e poder político**

FONTE: Adaptado de Acemoglu, Johnson & Robinson (2004).

<sup>257</sup> Esta subseção aproveita-se substancialmente de alguns dos argumentos desenvolvidos por Acemoglu, Johnson & Robinson (2004) sobre relações intertemporais entre instituições e poder político.

A ilustração anterior reivindica que a governança orçamentária constitui-se na principal fonte de variação dos resultados coletivos alcançados a partir da ação governamental.<sup>258</sup> Neste caso, ela não apenas delimita o tamanho e a performance do orçamento (o volume e a qualidade de participação do Estado na economia) no período corrente, mas também aponta como se dará a alocação dos recursos entre os diferentes segmentos da sociedade no período seguinte.<sup>259</sup>

A governança orçamentária, por sua vez, é determinada a partir de escolhas coletivas da sociedade (ou de parte dela), em grande medida em função da expectativa de seus efeitos econômicos e sociais. Não há, no entanto, nenhuma garantia de que os atores vão preferir a mesma configuração de governança (o mesmo regime), pois, conforme se observou, há enormes consequências distributivas nessas instituições.

Sob tais circunstâncias, o poder político das coalizões torna-se um recurso valioso e altamente influente no delineamento do regime da governança orçamentária. Embora a eficiência comparada de uma dada configuração de governança possa ser levada em conta em sua escolha, é o poder político que, em última análise, arbitra a configuração a ser adotada e a sua dinâmica de mudanças. No confronto entre diferentes coalizões, é sempre mais provável que aquelas com maior poder político assegurem um regime de governança mais próximo de sua preferência.<sup>260</sup>

Em face disso, uma indagação razoável seria a seguinte: por que as coalizões em conflito de interesse simplesmente não elegem a configuração de governança que maximiza a performance orçamentária para, depois disso, refazerem a redistribuição dos ganhos na proporção do poder político correspondente a cada uma delas? Conforme já discutido na seção que revisa a literatura, há obstáculos institucionais (custos transacionais substanciais) que inviabilizam a credibilidade de compromissos dessa natureza. Indivíduos que desfrutam do poder político têm dificuldades em assegurar que não o utilizarão em benefício de seus próprios interesses (*commitment* problemático). Essa circunstância torna as questões de

---

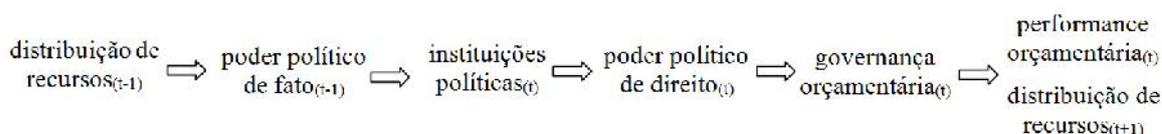
<sup>258</sup> Tais como a fortuna/infortúnio social (respeito aos direitos individuais e coletivos, nível de desemprego, distribuição da renda e universalização de acesso aos bens públicos, por exemplo); a capacidade/incapacidade de atuação do Estado (a competência da burocracia e a adequação dos serviços públicos, por exemplo); a confiança/desconfiança nas instituições políticas; e o equilíbrio/tragédia fiscal.

<sup>259</sup> A letra 't', em subscrito, representa período corrente e 't+1' refere-se ao período futuro.

<sup>260</sup> Aquela cujos efeitos distributivos futuros parecem mais vantajosos para a coalizão.

distribuição e de eficiência alocativas inseparáveis, já que é impossível aos atores prejudicados por uma dada configuração de governança orçamentária acreditarem que receberiam pagamentos para compensar as consequências redistributivas desvantajosas decorrentes da adoção da configuração globalmente mais eficiente.<sup>261</sup>

Um aspecto crucial na ilustração 4.2 é a indicação de que a mudança na governança orçamentária decorre não apenas das instituições políticas do período corrente, mas também da distribuição de recursos realizada no passado. Neste sentido, o grau de satisfação do poder de fato com a distribuição dos recursos no período anterior (em t-1) influencia sua disposição ao veto/promoção de mudanças institucionais na estrutura de governança orçamentária corrente. Ou seja, os efeitos distributivos percebidos pelas coalizões no passado as encorajam a tentar mudar ou a vetar as tentativas de mudança do presente e do futuro. Estas conexões ficam mais claras com o auxílio da ilustração abaixo.



**Ilustração 4.2: Relações intertemporais entre governança orçamentária e efeitos distributivos**

FONTE: Adaptado de Acemoglu, Johnson & Robinson (2004).

#### 4.8.1.2 Segunda dimensão explanatória do padrão de mudança: características institucionais

Características institucionais (CI) dizem respeito à discricionariedade na interpretação, na aplicação e/ou no *enforcement*<sup>262</sup> das regras e também afetam a propensão da adoção dos padrões de mudança. Quanto maiores são as lacunas, as contradições, as imprecisões e as ambiguidades de uma instituição, maior será sua suscetibilidade às interpretações divergentes e às variações na aplicação das regras.<sup>263</sup>

<sup>261</sup> Considerando que o poder político dos atores em desvantagem permitiria influenciar a configuração de governança numa direção que, embora globalmente menos eficiente, contemplaria melhor seus interesses.

<sup>262</sup> Equivalente a 'impor o cumprimento'.

<sup>263</sup> Isso faz parte da natureza incompleta de toda norma, dada, sobretudo, em função da limitação cognitiva dos atores e da incerteza persistente do ambiente social.

Qualquer instituição apoia-se em suposições implícitas (como forma de remediação da incompletude), o que as tornam propensas a interpretações peculiares, conforme os 'mapas mentais' e as preferências que os atores envolvidos carregam.<sup>264</sup> Destarte, as instituições sujeitam-se à exploração sistemática de suas ambiguidades, ainda que isso extrapole a intenção original do legislador ou ameace sua consistência lógica. Inclusive em relação ao *enforcement*,<sup>265</sup> já que as arenas e os atores envolvidos nesse estágio do processo costumam ser diferentes daqueles onde a instituição foi originalmente concebida. Isso provavelmente aumenta as chances de interpretações contingentes.<sup>266</sup>

#### **4.8.1.3 Contexto político, características institucionais e os padrões de mudança**

Dentro desta perspectiva distributiva das instituições, há duas questões essenciais. Aos defensores do status quo, o contexto político proporciona forte ou fraca possibilidade de vetar mudanças institucionais que os afetam? O grau de discricionariedade presente na interpretação, aplicação e *enforcement* da instituição é alto ou é baixo? Respostas a essas duas indagações permitem que se elabore um útil recurso analítico, que aponta o padrão de mudança mais provável em cada caso.

Conforme sugere o quadro 4.1, a seguir, diferenças nas possibilidades de veto e na extensão da discricionariedade institucional estão associadas a distintos modos de mudança.

---

<sup>264</sup> Quando novas coalizões ascendem ou antigas coalizões renegociam o modo de distribuir recursos e outros direitos, então novas preferências e novos mapas mentais atuam na exploração dos espaços de reinterpretção e aplicação 'heterodoxa' das antigas instituições.

<sup>265</sup> O *enforcement* é fundamental para assegurar a sobrevivência da instituição, bem como a estabilidade de seus resultados.

<sup>266</sup> É importante resgatar a ideia de que o que anima a interveniência do agente na exploração dos contextos político e institucional é a natureza distributiva das instituições. Se as regras definem quem ganha o quê, quanto e quando, então alguns certamente ganharão mais do que outros. Daí a natureza conflituosa das instituições orçamentárias e sua perene sujeição à contestação. Espaços favoráveis no contexto político (janelas de oportunidade) ou brechas legais (ambiguidades) tendem a ser continuamente exploradas, provocando mudanças que, embora incrementais, podem ser substancialmente transformadoras se reiteradas ao passar do tempo.

**Quadro 4.1: Fontes endógenas de mudança institucional**

|                                      |   | CARACTERÍSTICAS DA INSTITUIÇÃO CONSIDERADA               |   |
|--------------------------------------|---|--|---|
|                                      |   | Baixa discricionarieidade na interpretação/implementação | Alta discricionarieidade na interpretação/implementação |
| C<br>O<br>N<br>T<br>E<br>X<br>T<br>O | Forte possibilidade de veto (de bloquear mudanças na instituição considerada) | <i>Layering</i>  | <i>Drift</i>  |
|                                      | Fraca possibilidade de veto (de bloquear mudanças na instituição considerada) | <i>Displacement</i>                                      | <i>Conversion</i>                                       |

FONTES: MAHONEY & THELEN (2010, p. 19).

Conforme já mencionado, as possibilidades de veto estão associadas à capacidade dos atores de acessarem recursos institucionais e extrainstitucionais para bloquearem as mudanças que os afetam. O veto diz respeito tanto à criação de novas regras como a novas formas de interpretá-las e aplicá-las. Atores que desfrutam de um alto poder de veto sobre uma dada instituição não necessariamente gozam dessa capacidade em relação a outra instituição.

Se os agentes de mudança enfrentam contextos políticos hostis (com muitas possibilidades de veto), torna-se improvável que eles mobilizem recursos para montar coalizões em favor de mudanças do tipo *displacement* (deslocamento) ou *conversion* (conversão). Pelo fato de que a criação de uma nova lei de finanças públicas implica em muitos pontos de veto (no mínimo precisa passar por duas votações com quorum qualificado), é pouco provável que a estratégia do deslocamento seja adotada em um contexto político desfavorável. Analogamente, porque o poder de veto pode se estender também à aplicação da lei, esforços na direção da conversão (reinterpretação ou implementação criativa) são pouco prováveis neste contexto. De outro lado, o *drift* (deslizamento) e o *layering* (regras em camadas) apresentam-se como abordagens promissoras, já que nenhuma delas implica significativa alteração textual da instituição

original ou da fórmula de aplicação. No *drift* a mudança institucional se processa pela omissão na adaptação/atualização das regras. Embora atores poderosos possam impedir a eliminação das instituições, frequentemente suas capacidades de veto são insuficientes para impelir outras jurisdições a agir. Quanto ao *layering*, não obstante os defensores do status institucional possam assegurar a preservação de uma dada norma (vetando a criação de substitutas), muitas vezes eles não conseguem evitar as alterações parciais (emendas) ou a anexação de normas conexas.

Outra dimensão explicativa diz respeito à extensão com que uma instituição está sujeita à contestação (interpretação, aplicação e *enforcement* discutíveis). Conforme já referido, uma perspectiva distributiva das instituições implica tratar a obediência às regras (*compliance*) como uma variável que oscila ao longo do tempo em função da característica da norma e da dinâmica das coalizões. Se os efeitos distributivos de um regime institucional fossem plenamente compatíveis com as expectativas das coalizões dominantes, a *compliance* tenderia a ser substancial. Nesses casos, ficaria mais fácil controlar as fontes de ambiguidade e desencorajar a insubordinação institucional. No entanto, arranjos institucionais frequentemente geram efeitos não antecipados e desassociados aos padrões de repartição pretendidos. O descontentamento com os resultados institucionais faz com que os espaços entre a letra da lei, sua interpretação e sua imposição sejam explorados com vigor. Conforme sugerem Mahoney & Thelen (2010, p. 11), coalizões se formam não apenas para reivindicar instituições diferentes, mas também para sustentar interpretações particulares que explorem instituições ambíguas ou contestáveis.

Segundo esses autores, as fontes de variação no escopo da discricionariedade podem ser atribuídas a diversas causas, tais como a complexidade das regras, o tipo de comportamento a ser regulado, a escala dos recursos mobilizada, entre tantas outras. Neste sentido, o caso da orçamentação pública parece ser emblemático. As instituições de governança orçamentária são tipicamente complicadas, pois envolvem muitas partes que interagem em inúmeras situações, quase sempre sob condições de forte assimetria informacional e altos custos transacionais; a conduta a ser regulada é basicamente a extração/apropriação de recursos comuns (problema ação coletiva); e a dimensão dos recursos envolvidos é inegavelmente grandiosa.

Se os agentes interessados em promover mudanças defrontam-se com uma instituição que oferece escasso espaço para manobras de interpretação/aplicação/*enforcement*, então é improvável que estratégias como o *drift* e a *conversion* sejam empreendidas. *Conversion* geralmente ocorre quando há ambiguidade suficiente para permitir interpretações diferentes, muitas vezes nitidamente conflitantes. O *drift* decorre de uma lacuna entre as condições esperadas do objeto de aplicação da regra e seu estado real, a qual é estrategicamente negligenciada para provocar alterações no resultado institucional. Apesar de estáveis, certas regras permitem lograr resultados muito diferentes em função de interpretações mais estritas ou genéricas e de imposições mais vigorosas ou frouxas. Se os atores engajados em mudanças percebem que não é possível transformar as instituições tirando vantagem das lacunas e ambiguidades institucionais, então eles empreenderão outras estratégias, tais como o *layering* e o *displacement*, que são padrões de mudança que independem da exploração da incompletude das regras, propriamente ditas.

#### **4.8.1.3.1 Contexto político, características institucionais e os padrões de mudança no caso da governança orçamentária federal brasileira**

A comparação estática entre R1, R2, R3 e R4 atesta que a configuração de governança adotada em cada regime não se perpetua. Há um processo de mudança importante, que reconfigura o regime prévio e dá origem ao regime seguinte. Neste sentido, uma indagação fundamental diz respeito a como essas mudanças se processam entre os regimes. Será que elas ocorreram de forma pontuada, simplesmente pela introdução de uma nova macroinstituição? Ou será que as transformações se dão mais continuamente, reconfigurando o regime ao longo de toda a sua existência?

Admitir que a *compliance* varie em função da permanente disputa das coalizões por recursos permite postular que existam ciclos de institucionalização e de reconfiguração (desinstitucionalização) das instituições de governança orçamentária federal. A dinâmica das interações entre os poderes políticos de jure e de fato e as propriedades que caracterizam as instituições centrais a cada regime seriam a chave para compreender a trajetória de mudanças e para identificar os padrões que foram adotados.

Fontes documentais e testemunhos de entrevistados indicam que as instituições de governança orçamentária sofreram muitas transformações importantes de forma lenta e gradual, antes mesmo da instalação de um novo regime. Por conta desse caráter contínuo da mudança, a

reconfiguração do regime de governança não se processa simplesmente pela introdução de uma nova macroinstituição. Potencialmente, essa reconfiguração (desinstitucionalização) se inicia logo após a instauração de cada regime. Neste sentido, ainda que as mudanças ocorridas entre um regime e outro não impactem diretamente o texto das instituições centrais, elas podem afetar de forma relevante os seus resultados.

Embora um detalhado rastreamento dos processos de transformação institucional não faça parte dos propósitos ou do escopo desta tese, encadeiam-se alguns elementos da história fiscal brasileira que se presumem úteis para ilustrar a complexidade dos padrões de mudança que se aplicam à governança orçamentária federal. Conforme será observado, tais padrões mostram-se compatíveis com as expectativas subjacentes a esta oitava proposição.

#### **4.8.1.3.1.1 Elementos de institucionalização e reconfiguração de R1: impactos de *layering* e *conversion* na governança orçamentária**

Ao longo de todo o seu texto, a Lei 4.320/64 enuncia uma clara preocupação com a delimitação, especificação e controle dos recursos. Dentre outros aspectos, define o conteúdo da lei orçamentária, a forma de classificar receitas e despesas e o modo de evidenciar as condições correntes e futuras (previsões) do sistema orçamentário. Em seus oito primeiros artigos, a norma franqueia o seu caráter 'organizativo'. A 4.320/64 determina que se faça a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Ordena que a lei orçamentária compreenda todas as receitas e todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada (ou que, por intermédio deles, se devam realizar). Exige que tais registros ocorram pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. E proíbe a consignação de dotações globais.

No ponto zero do tempo, logo após sua entrada em vigência, se pode presumir que a 4.320/64 operasse sem maiores fricções, sob uma determinada configuração de princípios (inclusive quanto aos blocos 'delimitação e especificação' e 'controle'). A partir deste ponto, contudo, o regime de governança passa a sofrer mudanças em sua configuração original, em função de consequências distributivas dessa instituição. O tipo de mudança que pode ser operado, no entanto, não depende apenas das preferências das coalizões dominantes, mas também do contexto político e das características institucionais.

O contexto político que se instalou em seguida à sanção da 4.320/64 foi o do regime militar, o qual desfrutava de meios institucionais e extrainstitucionais para reduzir as possibilidades de veto a seu projeto de governo. Havia, no entanto, a necessidade de angariar suporte político (legitimidade) junto ao poder de fato (basicamente representado pela elite produtora nacional) e operacionalizar um modelo de desenvolvimento baseado em substituição de importações. Ambos demandavam uma flexibilidade nas transações orçamentárias que era muito superior àquela originalmente prevista pela lei 4.320/64. A estratégia desenvolvimentista pressupunha uma maior liberdade e uma maior celeridade na alocação e execução dos recursos públicos. Por outro lado, a 4.320/64 era uma norma de traço democrático e com pretensões de relações transparentes entre o poder público e a sociedade. Possivelmente, isso criava certos embaraços ao estilo da política fiscal perseguida.

É possível presumir que muitas das transações orçamentárias necessárias à fidelização das coalizões que apoiavam o governo fossem literalmente proibidas pela 4.320/64. Especialmente quando se considera os montantes, a rapidez e a opacidade com que elas passariam a ocorrer.

Assim, era necessário adaptar a governança orçamentária às condições que a dinâmica das coalizões impunha. Se agilidade e liberdade alocativa eram fatores em quantidade insuficiente na 4.320/64, era preciso encontrar essas condições em outras fontes. Num primeiro momento, se poderia supor o *displacement* como a melhor estratégia de mudança a ser adotada. Afinal, conforme se mencionou, a 4.320/64 deixa poucas dúvidas de que as operações orçamentárias devam ser bem especificadas, registradas e controladas. Isso denota uma baixa discricionariedade em relação a esse aspecto. Ademais, a relativa indisposição do poder de fato ao enfrentamento com o poder de jure em meados dos anos de 1960 sugere que a elaboração de uma nova norma para substituir a 4.320/64 seria plausível.

Todavia, conforme relembram Marques Leite (1984) e Giacomoni (em entrevista concedida ao pesquisador), as poucas tentativas de reformular/substituir a 4.320/64 empreendidas pelo governo militar sofreram uma forte oposição técnica, com muitos argumentos sólidos, patrocinados inclusive por parte de seus idealizadores. Os dezessete anos consumidos até sua entrada em vigor e o reconhecimento internacional da 4.320/64 como uma norma 'moderna' serviam de argumento contrário à sua substituição. A tentativa de seguir em frente com a

estratégia do *displacement* poderia trazer custos políticos desnecessários, especialmente diante da possibilidade de outras estratégias.

Conforme se sabe, a 4.320/64 jamais foi eliminada do arcabouço normativo das finanças públicas, ou sequer diretamente reformulada, permanecendo até hoje como referência básica em termos de Direito Orçamentário. Por outro lado, evidências de R1 mostram que recursos orçamentários importantes transitavam ao largo do orçamento fiscal e/ou eram mal caracterizados, em nítida afronta ao espírito normativo da 4.320/64.

Esse parece ser o caso, por exemplo, das inúmeras receitas e despesas que constituíam as transações operadas no contexto da chamada conta movimento.

A conta movimento, que funcionava mediante um entrelaçamento operacional curioso<sup>267</sup> envolvendo Banco Central (BC<sup>268</sup>), Banco do Brasil (BB) e Tesouro Nacional (TN), impedia o pronto reconhecimento de muitas despesas fiscais, inclusive aquelas decorrentes de políticas de subsídios e fomento à produção. Na prática, tal mecanismo permitia que se fizesse emissão monetária sem a autorização do Congresso Nacional. Sob o comando do Conselho Monetário Nacional (CMN), as operações da conta movimento aumentavam muito a liberdade das decisões alocativas, aceleravam a implementação de certas políticas e reduziam o alcance das restrições impostas pela 4.320/64.

A conta movimento entrou em operação em 19/03/1965 e, originalmente, foi concebida para facilitar a transferência de funções de autoridade monetária para o recém-instituído BC – até então exercidas pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), pelo BB e pelo TN. Por não possuir uma estrutura própria, o BC iniciou suas operações amplamente apoiado nos recursos do BB, que era seu credor. Com o passar do tempo, contudo, a conta movimento foi convertida em um instrumento com objetivos completamente diferentes. Tornou-se um canal para a transferência de recursos fiscais destinados, por exemplo, às políticas de fomento à produção sem que as verbas fossem submetidas ao trâmite do processo orçamentário originalmente estabelecido pela 4.320/64. Ou seja, a conta movimento, que deveria ser transitória, inicialmente apenas para transferir os recursos necessários ao custeio das despesas

---

<sup>267</sup> Não raro, definido como ‘promíscuo’.

<sup>268</sup> Autarquia federal criada por meio da sanção da Lei 4.595/64 para exercer o papel de autoridade monetária a partir de 31/12/1964.

operacionais do BC, tornou-se um mecanismo permanente (até 1986) e de grande amplitude na operacionalização da política fiscal.<sup>269</sup>

Neste sentido, uma simples carta do Banco Central originou uma importante mudança na forma de se alocar e executar os recursos públicos em R1. Este elemento foi anexado ao regime de governança, como uma 'camada adicional de regras', e alterou a influência e a capacidade regulatória da 4.320/64. Neste sentido, a baixa discricionariedade da 4.320/64 em relação aos blocos de princípios mencionados e os vetos que a equipe técnica impunha contra a reforma parecem compatíveis com a hipótese de *layering*.

Por outro lado, vale considerar que a ideia original da conta movimento não era a de dar maior agilidade à política fiscal e maior liberdade alocativa ao governo. A conta movimento foi criada simplesmente para suprir o BC com recursos operacionais necessários à sua atuação, e apenas durante um período transitório. A transformação da conta movimento em mecanismo de política fiscal extraorçamentário veio através de conversão, uma estratégia de mudança baseada na exploração ativa de brechas normativas. Por meio de reinterpretação e de aplicação heterodoxa, a conta movimento serviu a propósitos diferentes daquele para a qual foi criada. Os apontamentos de Maílson da Nóbrega (em correspondência eletrônica trocada com Gustavo Franco) reforçam esta suspeita.

---

<sup>269</sup> A origem da conta movimento foi esclarecida por Maílson da Nóbrega em correspondência eletrônica com Gustavo Franco como segue: *Quanto à conta de movimento, sua origem é uma carta reversal de final de março de 1965, enviada ao BC pelo presidente do BB. Em princípios daquele ano, foi constituído um grupo de trabalho para sugerir as providências relacionadas com a implementação da Lei 4.595 [lei que reformou o Sistema Financeiro Nacional], aprovada no final de dezembro anterior. No início de março de 1965, o grupo chegou à conclusão de que não havia como cumprir o prazo fixado pela lei para sua entrada em vigor (1/4/65). Sugeriu-se a prorrogação do prazo, o que implicava enviar projeto de lei ao Congresso. A saída não foi aceita pelo Dênio Nogueira, por razões óbvias. A lei tinha dado um trabalho danado para ser aprovada, sob fogo cerrado do Banco do Brasil e dos interesses que giravam em torno de seus empréstimos, particularmente os da agricultura. Geraria enormes incertezas, inclusive quanto ao próprio Dênio, a quem havia sido prometida a presidência da nova instituição. Segundo o finado Roberto Colin, ex-presidente do BB e membro do grupo de trabalho, Dênio teria dito mais ou menos assim: "achem uma saída para o Banco Central começar a funcionar em 1º de abril. Depois a gente institucionaliza". E assim foi. O Banco do Brasil ficou credor da "conta de movimento" logo no seu início, mas depois se transformou em grande devedor, por definição. A conta nivelava diariamente os desequilíbrios entre ativos e passivos do BB. Por exemplo, se o banco fizesse empréstimos de um bilhão de cruzeiros e não captasse nem um tostão, no fim do dia a conta apresentaria um saldo credor do mesmo valor no balancete do BB. Criou-se a rosca sem fim das autoridades monetárias (depois o esquema seria estendido para a área de fomento do BB).* Disponível em <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/Mailson-corespondencia.htm>>. Acesso em 18/11/2012.

O provisório durou cerca de 20 anos, até que a exaustão do modelo tornou-o conspicuamente insustentável. O pior é que tudo se fazia como se a lei desse guarida ao esquema. Interpretava-se que o artigo 19 da lei [referência à 4595/65 que reformou o sistema financeiro] autorizava a existência da conta. Isso porque lá se dizia que o CMN supriria o BB dos recursos para o cumprimento das funções que a lei lhe atribuía. O problema é que a via civilizada seria a de incluir as respectivas dotações no Orçamento da União, mas, naquela época (e ainda hoje, penso), burocratas e economistas do governo eram também exegetas.<sup>270</sup>

Para esta estratégia, seria necessário que houvesse um baixo poder de veto, especialmente do poder de fato. Como se sabe, o poder econômico doméstico (setor produtivo influente, inclusive rural), ao contrário do Congresso Nacional, tinha assento no CMN e provavelmente apoiou esta pragmática solução institucional, ao menos até a chegada da crise econômica (1980). Afinal, era também por meio dela que o governo nutria muitas das coalizões que o apoiavam.

#### **4.8.1.3.1.2 Elementos de institucionalização e reconfiguração de R1: impactos de *displacement* na governança orçamentária**

Outro aspecto que contrariou o espírito original da 4.320/64 (de guiar as decisões alocativas coletivas, de organizar a ação governamental e de codificar e rastrear a movimentação de seus recursos) foi o esvaziamento da administração direta (justamente a esfera da ação governamental mais regulada pela 4.320/64). Esse movimento institucional deu origem a uma hipertrofia da administração indireta (autárquica e empresarial), cujos registros, do ponto de vista do processo orçamentário, eram bastante insatisfatórios.<sup>271</sup> Adicionalmente, os gastos de tais unidades não eram discutidos nas arenas orçamentárias oficiais e nem sequer constavam dos documentos ali produzidos.<sup>272</sup>

Alguns dos entrevistados esclarecem que o governo tinha um grande interesse em combater a rigidez burocrática e ver ampliada a sua liberdade de ação. A intenção era constituir uma administração pública compatível com o desenvolvimento em ritmo acelerado e, para isso, foram instituídas novas regras, dentre as quais merece destaque o Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro 1967 (DL 200/67).

<sup>270</sup> Disponível <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/Mailson-corespondencia.htm>

<sup>271</sup> Veja-se, por exemplo, Tavares (2004).

<sup>272</sup> Fontenele e Silva & Oliveira (2000, p. 10) asseveram que até 1979, quando houve a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais, a atuação de tais empresas ocorria sem maior coordenação com a política orçamentária. Ademais, apenas o resultado líquido da operação das empresas estatais era lançado em documentos orçamentários.

O DL 200/67 não revogou a 4.320/64, mas superpôs-se a ela, ao menos em parte, produzindo uma franca concorrência entre princípios. Ao emanar princípios de descentralização e delegação, declarar preferência pelo controle ex-post e definir tipificações organizacionais mais autônomas para a administração pública, o DL 200/67 retirou da supervisão da 4.320/64 muitas ações governamentais pertencentes ao âmbito orçamentário.

Conforme assina Bercovici (2010, p. 478-479), a reforma administrativa de 1967, especialmente representada pelo Decreto-Lei n° 200/67, concedeu grande liberdade à atuação das empresas estatais. Um dos objetivos explícitos desta norma era aumentar a ‘eficiência’ do setor produtivo público por meio da descentralização na execução das atividades governamentais. No que se refere ao seu controle, apesar de formalmente previsto no Decreto-Lei, ele nunca foi realmente implementado. A supervisão ministerial, prevista nesta norma, foi um fracasso, inclusive devido à maior importância de muitas das empresas estatais em relação aos ministérios e demais órgãos encarregados de sua supervisão. O controle acabou sendo limitado à esfera puramente burocrática e às questões jurídico-formais.<sup>273</sup>

Apontamentos da literatura e observações de alguns dos entrevistados sugerem que tal circunstância deu origem a uma ampliação desordenada do número de empresas estatais (que alcançou a marca de quinhentas empresas), enfraquecendo não apenas a administração direta, mas também o regime de governança orçamentário, que se viu menos capaz de exercer suas funções supervisoras, de controle e de gerenciamento.<sup>274</sup>

Embora a lei 4.320/64 enunciasse solenemente os princípios da universalidade e da unidade,<sup>275</sup> as decisões alocativas tomadas no âmbito da administração indireta foram se tornando cada vez mais opacas e sub-registradas no sistema orçamentário. Conforme apontou

---

<sup>273</sup> Uma tentativa de instituição de um controle interno sobre as empresas estatais deu-se com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), em 1979. Este órgão buscou substituir o modelo de 1967 por um controle centralizado de caráter eminentemente orçamentário, o que, para Rezende, “subverte o princípio da autonomia gerencial”. A ênfase de todo e qualquer controle administrativo passou para a responsabilização do gasto público como causa da crise econômica (REZENDE, 1987, p. 228-232, apud BERCOVICI, 480).

<sup>274</sup> Vale lembrar que, até 1979, não existia um departamento que coordenasse os orçamentos de investimento das empresas estatais. De fato, não havia uma peça orçamentária que consolidasse os orçamentos das autarquias e empresas estatais.

<sup>275</sup> Giacomoni (2006) esclarece que o Princípio da Universalidade determina que o orçamento contenha todas as receitas e todas as despesas do Estado, ao passo que o Princípio da Unidade orçamentária orienta que tais elementos estejam reunidos em um único documento de referência (uma peça orçamentária totalizadora). Juntamente com o da anualidade, os mencionados princípios são enunciados pelo artigo 2º da Lei 4.320/64.

Leitão (2009), não eram incomuns operações que, embora com efeitos fiscais, eram francamente rotuladas como ‘operações extraorçamento’ e ‘operações sem limite do orçamento’.

Por outro lado, não obstante o deslocamento (provocado pelo DL 200/67) de certos aspectos da 4.320/64 (nomeadamente delimitação, especificação e controle de recursos) corresse parte de sua capacidade regulatória, ele permitiu uma melhor congruência entre as regras orçamentárias e as condições operacionais das empresas estatais, o que possivelmente alterou o produto institucional derivado da 4.320/64.

Autarquias e empresas estatais passaram a desfrutar de autoridade para estabelecer seus próprios sistemas de previdência e remuneração (muito mais atrativos em comparação com a administração direta), bem como para programar seus expressivos investimentos em infraestrutura (inclusive em parceria com a iniciativa privada). Este tipo de faculdade parece ter sido fundamental para ampliar a capacidade organizacional do Estado, e ajudou a desenvolver a excelência em algumas áreas da atuação governamental. Neste sentido, as regras de governança orçamentária passaram a aderir melhor ao projeto de aceleração do desenvolvimento dentro do modelo proposto no regime militar.

Uma hipótese clássica de *displacement* supõe a eliminação da norma substituída. Contudo, isso não aconteceu. Por outro lado, a flexibilização na operação das empresas estatais, propiciada principalmente pelo DL 200/64, criou uma competição entre formas organizacionais de atuação do Estado. Aos poucos, a forma direta foi cedendo espaço para os arranjos da administração indireta, de modo que as operações orçamentárias mais importantes foram deslocadas para outras arenas (nas próprias empresas, no CMN e em outros colegiados).

De um modo geral, o poder de fato (setores empresariais específicos e a burocracia estatal) beneficiava-se dos efeitos distributivos decorrentes de tal arranjo de governança. Portanto, havia poucas possibilidades de mobilização de recursos políticos voltados ao bloqueio das mudanças promovidas pelo DL 200/67. Neste sentido, a hipótese de uma variante de *displacement* mostra-se plausível.

#### **4.8.1.3.1.3 Elementos de desinstitucionalização de R1, institucionalização e reconfiguração de R2: impactos de *layering*, *drift* e *conversion* na governança orçamentária**

A institucionalização (e a reconfiguração) de R1 potencializou a capacidade de intervenção do Estado, e certamente auxiliou no alcance de patamares mais altos para o processo de industrialização brasileiro. Por outro lado, também produziu resultados coletivamente indesejáveis. O processo decisório socialmente excludente, o modelo de crescimento concentrador da renda, a falta de transparência do desequilíbrio fiscal e o recrudescimento do regime inflacionário são exemplos disso.

Agravado pela ruptura do padrão de financiado externo no início dos anos de 1980 e pela compressão das demandas por políticas sociais, R1 começou a ser questionado e desafiado, inclusive por coalizões que costumavam apoiá-lo. Em outras palavras, iniciava-se uma persistente oposição de veto ao regime.

A alternativa adotada pelo governo militar para enfrentar o estrangulamento externo produziu uma séria crise política, a qual dissociou o governo de boa parte de sua base de sustentação sociopolítica.<sup>276</sup> Os efeitos distributivos decorrentes dessa decisão desagradaram boa parte da coalizão de apoio. Reações surgidas no interior da elite empresarial e no sistema de empresas estatais favoreceram a atuação da oposição político-partidária no Congresso e facilitaram a mobilização de vários segmentos sociais na luta pelo fim do regime militar. De fato, isso transformou a hierarquia entre os centros de poder do Estado, a gestão governamental e a amplitude dos direitos de cidadania (SALLUM, 2003). Com o ocaso do regime militar, iniciava-se uma nova fase política no País: o processo de redemocratização.

Conforme esclarece Sallum (2003, p. 38), já no início do governo de José Sarney foram alteradas inúmeras leis que bloqueavam a participação política popular. No primeiro semestre de 1985, por exemplo, foram instituídas eleições diretas para a Presidência da República e para as capitais dos estados, direito de voto aos analfabetos e liberdade de organização

---

<sup>276</sup> O ajustamento às novas condições externas contrariava os objetivos da principal coalizão de apoio (desenvolvimentista), que passou a considerar a política governamental como recessiva, inflacionária e injusta, por transferir os custos do ajuste aos agentes econômicos domésticos (inclusive assalariados e empresas estatais) ao invés de onerar os credores externos (SALLUM, 2003).

partidária. Além disso, mudanças na legislação trabalhista favoreceram a atividade política dos trabalhadores, aumentando espaços de participação e de reivindicação de direitos.

No plano específico das instituições orçamentárias, a escassez de recursos públicos deu início a uma política que buscava maior controle de gastos e centralização orçamentária. No que se refere a este movimento, Oliveira & Fontenele e Silva (2000, p. 21) destacam a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) em 1979, a implantação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1986, a introdução do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) em 1987, a adoção do caixa único do Tesouro Nacional em 1988 e a imposição de limites para a despesa de pessoal da administração pública e para o endividamento do setor público, dentre outras iniciativas.

Porém, se de um lado foram implementados alguns mecanismos para aumentar o controle sobre o gasto e limitar o endividamento público, de outra parte o processo de redemocratização implicou a criação de inúmeras obrigações novas para o Estado, especialmente nas áreas da previdência social, saúde e assistência social, além de uma expressiva transferência de recursos tributários em favor dos entes subnacionais (OLIVEIRA & FONTENELE e SILVA, 2000, p. 21).

As mudanças nas instituições políticas e no âmbito de poder dos diversos atores culminaram na Constituição de 1988, que ampliou o poder de ação do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público nos processos de decisão governamentais. Parte da base material para exercer o poder – impostos e autonomia financeira – foi transferida da União para os estados e municípios. Em relação aos direitos de cidadania, a nova Constituição ampliou a proteção social para todos, trabalhadores ou não. Definiu como dever do Estado garantir vários direitos sociais – inclusive alguns direitos difusos, como os relacionados à proteção do meio ambiente – e tornou possível que cidadãos e coletividade exigissem o cumprimento dessas garantias pelo poder público (SALLUM, 2003).

De fato, no momento de sua instalação a CF/88 (principal instituição de R2) refletia uma agenda social progressista e redistributiva. Havia um claro propósito de estruturar as bases

institucionais e financeiras necessárias ao chamado Estado de Bem-Estar, bem como o de restabelecer o equilíbrio federativo e entre poderes (FAGNANI, 2005).<sup>277</sup>.

A CF/88 não eliminou a 4.320/64 do ordenamento jurídico, mas introduziu novos instrumentos voltados à alocação dos recursos públicos, entre eles o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual que, integrados com outros elementos, deveriam proporcionar o alcance dos objetivos constitucionais. Em geral, esses novos instrumentos perseguiram: obtenção de acordos intertemporais em relação às despesas de horizonte mais longo (dentre outros aspectos, o PPA buscava reconstituir a capacidade de programação e de coordenação do investimento estatal); redução de custos transacionais entre o Executivo e o Legislativo (a LDO foi instituída também como um termo para o ajustamento das metas e prioridades da administração pública); maior unidade orçamentária (extinção dos ‘orçamentos próprios’, consolidação dos orçamentos das estatais, extinção do orçamento monetário e da conta movimento); e assegurar direitos sociais e dar cumprimento ao correspondente dever do Estado (foram estabelecidas vinculações de receitas e pisos para despesas obrigatórias, (alguma) base fiscal e orçamento específico para despesas da seguridade – saúde, assistência e previdência).

Porém, o arranjo político que sustentava R2 mostrou-se profundamente instável. A dimensão institucional, a esfera sociopolítica e as condições econômicas não se encaixavam facilmente. O Estado estava materialmente fragilizado e perdeu sua capacidade de investimento. O dinamismo econômico, que permitiu as altas taxas de crescimento no regime anterior, não existia mais. Houve uma desorganização tanto da economia como das finanças públicas, manifestada em intensas pressões inflacionárias. Com efeito, a inflação tomou lugar do desenvolvimento como questão política básica neste período.

Fagnani (2005) aponta que, logo após a promulgação da nova Carta, diversas manobras foram empregadas com o propósito de retardar a efetivação de direitos constitucionais. O autor assevera que houve um intencional descumprimento dos prazos visando a embaraçar o processo de regulamentação da Constituição. Afirma que “o Congresso Nacional encontrava-se amarrado pelas artimanhas do Executivo e, em especial, da sua área econômica, que

---

<sup>277</sup> De acordo com Fagnani (2005), pela primeira vez na história do País uma Constituição considerava como direitos sociais próprios da cidadania o trabalho, a educação, a previdência e a assistência social, a saúde e a proteção à maternidade e à infância.

sempre esgrimia argumentos ‘técnicos’ acerca da inviabilidade financeira das propostas parlamentares de regulamentação da legislação constitucional complementar” (FAGNANI, 2005, p. 550). Como estratégia de mudança institucional, essa omissão (*drift*) faz certo sentido na medida em que as altas possibilidades de veto<sup>278</sup> das coalizões defensoras do status quo (do espírito original da CF/88) teriam boa chance de bloquear mudanças diretas e amplas na recém-instituída Carta. Embora realista do ponto de vista estritamente fiscal, essa medida viola o princípio constitucional da inclusividade decisória, já que reduz uma decisão importante (impedir o acesso a direitos) a um pequeno grupo de atores de um único Poder.

Esse conflito distributivo trouxe muitos desdobramentos diretos na operacionalização do processo orçamentário. Por meio da combinação de mecanismos institucionais e ambientais, o orçamento público tornou-se um instrumento completamente irreal, reduzindo drasticamente o escopo da política fiscal e das políticas públicas.

Procurando assegurar maior densidade política ao novo regime democrático e atender as demandas sociais e corporativas de suas correspondentes bases eleitorais, os congressistas tiravam proveito de um dispositivo constitucional que permite rever a receita estimada pelo Executivo em caso de ‘erros e omissões’. Reinterpretando as condições do ambiente fiscal (conversão),<sup>279</sup> o Congresso reavaliava parâmetros macroeconômicos e técnicos (tal como o esforço de arrecadação) e reestimava a receita para cima, abrindo espaço fiscal para acomodar despesas de seu interesse. Como as reestimativas de receita eram artificiais e dificilmente se realizavam, criava-se um déficit potencial.<sup>280</sup>

Indisposto a essa magnitude de déficit (e quiçá às despesas pretendidas por muitos congressistas), o Executivo lançava mão de duas artimanhas principais para reduzir/equilibrar o orçamento e direcionar as escolhas alocativas de acordo com seus interesses. O primeiro diz respeito à corrosão de dotações e o segundo se refere à repressão fiscal. Em ambos os casos a inflação era o mecanismo fundamental. Ao retirar o poder de compra da moeda, a inflação

---

<sup>278</sup> Promulgada com o apoio de muitos setores sociais que aprenderam a se organizar no ocaso de R1, a CF/88 possuía defensores com grande capacidade de ação coletiva.

<sup>279</sup> Note-se que, dada a prerrogativa do Congresso de reestimar a despesa em caso de ‘erros ou omissões’, não caberia poder de veto a outro ator. Em virtude do espaço de discricionariedade que subjaz à expressão ‘erros ou omissões’, a estratégia de conversão parece uma escolha natural diante da pretensão de tentar mudar os resultados institucionais.

<sup>280</sup> Franco (1995) esclarece que, entre 1990 e 1992, as receitas realizadas ficaram em 77%, 65% e 63% das estimadas, enquanto as despesas executadas alcançaram apenas 51%, 53% e 57% das orçadas.

(uma mudança exógena) corrói o valor das dotações orçamentárias e, ao não indexá-las automaticamente (mudança endógena por omissão), o Executivo assegurava (parcialmente) para si a prerrogativa de decidir quais programações teriam seus valores recompostos e quanto de recomposição seria concedido a cada uma delas.<sup>281</sup> Além disso, com o auxílio da repressão fiscal (postergação na liberação de recursos) o Executivo podia escolher os níveis de corrosão de certas despesas, pois quanto maior o atraso na liberação dos recursos (ou quanto maior a taxa de inflação), mais significativas se tornavam as perdas de dotação (e a mudança do perfil das despesas aprovadas pelo Congresso). Ademais, pelo fato de o orçamento ser autorizativo (e não impositivo), o Executivo podia lançar mão do contingenciamento das despesas não obrigatórias, suspendendo ou cancelando autorizações de gasto.

Essas estratégias de *conversion* (empreendidas pelo Congresso) e de *drift* (empregadas pelo Executivo) estimulavam comportamentos coletivamente irracionais por parte de outros atores, trazendo ainda mais distorções ao processo orçamentário. Órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas viam na postura da repressão fiscal e do contingenciamento uma ameaça a sua existência organizacional. Em resposta estratégica, tais unidades procuravam inverter as prioridades de gasto, efetuando primeiro as despesas menos importantes, aumentando, assim, a chance de obter recursos adicionais ou de sofrer menores cortes. A fim de evitar uma completa degradação da estrutura física e organizacional da unidade, muitos contratos de manutenção eram feitos de modo informal e pagos tardiamente e em dotações impróprias, inflacionando o custo de tais bens e serviços (especialmente pelo risco percebido pelo fornecedor – não recebimento/ recebimento tardio e corroído). Ademais, essas unidades viam-se estimuladas a começar diversos projetos simultaneamente, pois, depois de iniciados, os custos de abandono ou interrupção seriam mais altos (dependendo da irreversibilidade dos ativos envolvidos). A discricionariedade na liberação dos recursos aumentava a propensão às práticas clientelistas e favorecia o surgimento de um ‘mercado negro’ voltado à negociação da recomposição/liberação das dotações (FRANCO, 2005, p. 214).

De um lado, a omissão do Congresso na definição de prioridades alocativas se resolvia pela criação de receitas fictícias. De outro, o Executivo solucionava o conflito distributivo de forma perversa. De fato, ao se fazer vistas grossas à corrosão inflacionária ou editar atos normativos ‘reprogramando’ despesas vinculadas aos direitos constitucionais, se reconfigura

---

<sup>281</sup> Este mecanismo de retificação orçamentária ocorria por meio de créditos suplementares, os quais dependiam de autorização do Congresso.

princípios de governança dos recursos públicos que foram estabelecidos pela Carta Maior. Ao fazer isso através de decretos, portarias ou medidas provisórias, ao invés de por projeto de lei que retifique a Lei Orçamentária, degenera-se o mandamento da inclusividade decisória estabelecido pela Constituição.

Essas e outras dificuldades, inclusive a de se desvencilhar da inflação e retomar o crescimento econômico fortaleceram os argumentos de uma coalizão política que defendia um projeto de inspiração mais liberal para o país. Tais atores argumentavam que boa parte dos direitos sociais estabelecidos pela Constituição não consideravam o impacto fiscal das despesas e sequer apontavam as fontes de receita adequadas ao seu financiamento. A CF/88 passou a ser entendida como uma instituição resultante do populismo político, a qual tornava o país ingovernável (FAGNANI, p. 550).

De acordo com Sallum (2003), algumas das políticas empreendidas na tentativa de reativar o processo de desenvolvimento (sobretudo as de estabilização monetária) foram interpretadas como ameaças à propriedade privada, aos contratos e à liberdade de mercado. “A elite empresarial [o poder de fato] mobilizou-se para moldar as estruturas e controlar as ações do Estado orientando-se [...] pelas concepções neoliberais que vinham sendo difundidas, desde os anos de 1970, pelas instituições econômicas multilaterais, por *think tanks* e governos dos países centrais.” Desse momento em diante, “a elite econômica passou a confrontar o intervencionismo do Estado, exigindo desregulamentação, melhor acolhida para o capital estrangeiro, privatização das empresas estatais e etc.” Neste sentido, a “Constituição de 1988, que materializou um projeto político baseado em democratização política e desenvolvimentismo democratizado, tornou-se um alvo para os ataques da elite empresarial e de seus líderes políticos e intelectuais” (SALLUM, 2003, p. 39-42).

Os efeitos distributivos da CF/88, percebidos especialmente pelo poder político de fato (boa parte da elite empresarial), eram tidos como profundamente prejudiciais a seus interesses, especialmente em face das mudanças no contexto internacional e doméstico, que restringiam as alternativas de política econômica. A alta inflação e os perigos subjacentes às tentativas

heterodoxas de estabilização monetária estimularam a mobilização de recursos em favor de coalizões que defendiam novas instituições políticas (poder de jure), de matiz neoliberal.<sup>282</sup>

A eleição direta do presidente Collor (em 1989) reflete o sucesso parcial desse empreendimento. Uma vez eleito, Collor atentou contra o 'espírito institucional' de R2 redirecionando a sociedade brasileira em um sentido antiestatal e internacionalizante. Muitas das suas iniciativas degradaram a capacidade de intervenção do aparato estatal e de coordenação das políticas públicas, mas ainda assim seu governo não superou a crise iniciada ao final de R1. Ao contrário das expectativas das coalizões que o apoiavam, para tentar estabilizar a moeda "Collor congelou preços, confiscou provisoriamente e reduziu parte da riqueza financeira das classes médias e empresariais. Assim, além de atingir a riqueza material, ameaçou a segurança jurídica da propriedade privada." [...] Ademais, "procurou exercer o poder dissociado da classe política e de seus mecanismos tradicionais de sobrevivência; reduziu as despesas do Estado de forma arbitrária por meio da demissão em massa de servidores, desorganizando a administração pública; e tentou enfraquecer as organizações oposicionistas de trabalhadores" (SALLUM, 2003, p. 42).

Pressionado por um enorme poder de veto emanado a partir de vários segmentos da sociedade, o presidente Collor viu-se diante de um conturbado contexto político, no qual foi acusado de corrupção e sofreu um processo de *impeachment*.

Em seu lugar assumiu Itamar Franco (1992-1994), de quem se esperava um governo de transição, sem maiores sobressaltos institucionais, particularmente por aquelas coalizões identificados com os padrões de reforma de caráter neoliberal. Todavia, fatores como o afluxo de capitais para o Brasil, os legados do período Collor (avanço do liberalismo econômico, no plano ideológico e institucional, e rejeição a soluções autocráticas para a crise), a exacerbação da instabilidade político-econômica dos anos que viriam e o avassalador crescimento do

---

<sup>282</sup> Segundo esta visão, o crescimento da economia depende de fatores de curto prazo e, como tal, não pode ser afetado de forma permanente pela política macroeconômica. Assim, medidas de estímulo monetário, fiscal ou cambial teriam influência pequena ou, na maioria das vezes, danosa sobre a economia. A aceleração do crescimento deve ser buscada principalmente por intermédio de 'reformas estruturais' pró-mercado, ou seja, mediante reformas nas leis e nas instituições da sociedade para diminuir a interferência do governo em decisões privadas. A ideia subjacente a tal visão é que eventuais falhas de mercado são muito menos danosas à sociedade do que falhas de governo. O melhor que o Estado pode fazer é adotar uma postura minimalista, seja na regulação, seja na administração macroeconômica. Acima de tudo, na perspectiva neoliberal, o mercado livre de intervenções tende a remunerar cada fator de produção de acordo com sua produtividade marginal, de modo que as forças de mercado fazem cada agente econômico receber uma remuneração 'justa' do ponto de vista estritamente econômico (BARBOSA & SOUZA, 2011, p. 8-9).

prestígio popular de Luiz Inácio da Silva (Lula), candidato de esquerda à Presidência de República, serviriam de alavancas para um novo empreendimento voltado à estabilização monetária (SALLUM, 2003, p. 42).

As coalizões de apoio ao governo percebiam que o que estava em jogo em relação ao projeto de estabilização era o dividendo eleitoral que poderia advir de seus resultados, viabilizando uma candidatura capaz de enfrentar o crescimento do candidato opositor (Lula). Em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso deixou a chefia do Itamaraty e assumiu o Ministério da Fazenda, liderando a equipe econômica que concebeu o Plano Real.

Em meio aos trabalhos da Revisão Constitucional, ao final de 1993, foram lançadas as bases do Plano Real. A etapa inicial compreendia um pacote de ajuste fiscal, que previa um mecanismo temporário de desvinculação de receitas orçamentárias e a promoção de um conjunto de alterações no setor tributário, que visavam a ampliar a arrecadação federal, ao controle de gastos e à criação de uma fonte de recursos de livre programação (VELLOSO, 2011). Com a utilização criativa do mecanismo da Revisão Constitucional (*conversion*), além de dezenas de regulamentações específicas (*layering*), foi possível obter as condições fiscais mínimas presumidas como requisitos à estabilização monetária (especialmente o Fundo Social de Emergência e a Unidade de Referência Variável).

Com o sucesso do Plano Real, Cardoso reafirmou-se como o único candidato (à Presidência) de centro-esquerda capaz de obter o apoio da ala centro-direita, originando, assim, uma coligação eleitoral entre PFL e PSDB. Cardoso foi eleito já no primeiro turno e contou com uma representação no Congresso Nacional que o permitiu construir alianças amplamente majoritárias, além de governadores aliados em vários estados da Federação. Isso foi fundamental para levar adiante o projeto de moldar as relações entre o Estado e a sociedade em conformidade com o pensamento econômico neoliberal.

#### **4.8.1.3.1.4 Elementos de desinstitucionalização de R2, institucionalização e reconfiguração de R3: impactos de *layering*, *displacement* e *conversion* na governança orçamentária**

A partir de 1995 as coalizões políticas vitoriosas no pleito eleitoral de 1994 (poder de jure apoiado pelo poder de fato) dedicaram-se a eliminar muitos dos traços residuais da governança estabelecida por R2. As relações entre o Estado, o mercado e a sociedade foram

reelaboradas de forma ainda mais condizente com uma perspectiva neoliberal. Sallum (2003, p. 45) sublinha as orientações que guiaram esse movimento: o Estado deveria transferir quase todas as suas funções empresariais para a iniciativa privada; teria que expandir suas funções reguladoras e focalizar as políticas sociais; as finanças públicas deveriam ser equilibradas e os incentivos diretos às companhias privadas seriam modestos; haveria também restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos; e o País deveria intensificar sua articulação com a economia mundial. Segundo o autor, esse conjunto básico de ideias acabou concretizado em iniciativas institucionais que alteraram drasticamente as relações da sociedade com o poder público, bem como a ordem de prioridades do Estado em relação aos segmentos socioeconômicos, tanto em termos patrimoniais como institucionais. O objetivo fundamental dessas mudanças seria solapar de vez os fundamentos legais do modelo de Estado desenhado pela Constituição de 1988.

O sucesso do governo Cardoso quanto a esse ponto foi significativo, já que os projetos de reforma constitucional e infraconstitucional (*layering*), submetidos ao Congresso, foram aprovados em sua grande maioria, e sem maiores desfigurações. De acordo com Fagnani (2005, p. 552), a desinstitucionalização de R2 foi facilitada porque o texto constitucional estabeleceu alguns de seus principais marcos de forma genérica (deixando lacunas e espaços para a discricionariedade nas leis complementares). Acerca desse ponto, Souza (2008) esclarece que, dentre as 70 emendas constitucionais já aprovadas até hoje, 33 foram propostas durante os dois governos de Cardoso, sendo 14 diretamente relacionadas à política fiscal e 7 a mudanças no modelo econômico. De fato, isso faz da Constituição brasileira a mais emendada do mundo (SOUZA, 2008).

Na reflexão da autora (2008, p. 817), “ao desenharem uma Constituição que refletia a agenda política e econômica do país na fase de redemocratização, os constituintes brasileiros ‘desataram as mãos’ dos futuros parlamentares e do Executivo, autorizando-os a fazer mudanças e adaptações no que não foi possível negociar naquele momento crítico.”

“Os constituintes concentraram seus esforços na criação de regras capazes de legitimar o novo regime democrático, enquanto a agenda sobre questões de natureza macroeconômica e fiscal refletia as incertezas daquele momento. [...] Assim, as emendas aprovadas a partir de meados dos anos de 1990 buscaram adaptar o país à mudança do contexto internacional e doméstico, reformando regras sobre questões que não estavam na agenda nem dos constituintes nem da

transição democrática, tais como a globalização e o ajuste fiscal. A relativa facilidade do processo de ‘emendamento’ tornou possível a adaptação ao novo contexto/conjuntura” (SOUZA, 2008, p. 815).

Ainda que esclarecedora, essa perspectiva da discricionariedade voluntária que atribui às conjunturas interna e externa os rumos da mudança parece incompleta para explicar o caso da governança orçamentária brasileira.<sup>283</sup> Ela não considera que os acordos realizados no passado não se cristalizam perfeitamente e que mudanças ‘não autorizadas’ também se processam. Há muitas evidências de que as emendas à Constituição não versaram apenas sobre as incertezas dos constituintes, pois reconfiguraram substancialmente alguns dos princípios constitucionais mais nítidos. Nesta direção, Fagnani (2005, p. 552) destaca que os princípios que guiaram o emendamento da Constituição em R3 eram francamente antagônicos ao ‘espírito’ com que a Carta foi concebida em 1988: “o Estado de Bem-Estar Social foi substituído pelo ‘Estado Mínimo’; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo ‘Estado Regulador’ e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização.” “Durante a tramitação da legislação complementar, e nas sucessivas reformas posteriores, [...] a Constituição foi gradualmente desfigurada; e o projeto reformista progressista foi destroçado”, conclui Fagnani.

Neste sentido, argumenta-se que as instituições estejam sujeitas a transformações amplas, independentemente de quão evidentes e consensuais sejam os acordos políticos prévios que as produzam ou das permissões de mudanças deliberadamente concedidas nesses instrumentos.

Na perspectiva desta oitava proposição, as instituições mudam não porque o legislador sabiamente deixa espaços para uma adaptação, mas porque elas (as instituições) produzem consequências distributivas em termos de poder e outros recursos e isso anima os esforços de mudança. Em outras palavras, as coalizões buscam configurações institucionais que produzam

---

<sup>283</sup> Por exemplo, já em 1973 (R1) o contexto internacional era adverso (alto custo de financiamento externo, por exemplo), mas o governo decidiu prosseguir com sua agressiva política de investimentos, ainda que mudanças na política fiscal não exigissem maiores reformas na Constituição daquele período. Em R3, mudanças no cenário internacional tornaram o custo da estabilidade monetária baseada na âncora cambial algo insustentável, mas o governo não alterou tal política imediatamente, mesmo que isso não implicasse mudança constitucional. Em R4, uma forte crise internacional recomendava uma política fiscal parcimoniosa, mas o governo optou por tratar a questão como uma ‘marolinha’, estimulando o consumo doméstico por meio do aumento da despesa e da renúncia de receitas públicas. Seguir um comportamento mais austero não exigiria qualquer emenda constitucional.

efeitos distributivos que as permitam nutrir a si e as suas bases sociopolíticas, ainda que as regras correntes apontem para outras direções. Para tanto, mobilizam-se em favor de ‘emendamentos/criação de regras em camadas (*layering*)’ e de reinterpretações/ aplicações alternativas (*conversion*) das normas.

Talvez uma ilustração parcial deste argumento esteja nas contrastantes interpretações (ou reinterpretações) sobre o papel que a CF/88 desempenharia para o País. Na ótica das coalizões dominantes à época em que a Carta foi elaborada, a construção de um Estado de Bem-Estar Social (a superação do vínculo contributivo, a universalização de direitos, a proteção social inclusiva) daria um novo e adequado status às políticas sociais. A recuperação das prerrogativas do Congresso sobre o orçamento e a busca de um processo orçamentário mais abrangente, transparente e controlável tornaria as decisões alocativas escolhas mais legítimas. A preocupação em fortalecer a capacidade organizacional do Estado (também por meio da concessão de estabilidade, aposentadoria integral e outros direitos aos servidores públicos) era vista como essencial à formulação e execução das políticas públicas. A promoção do status dos entes subnacionais e o aumento do volume de transferências federais automáticas em seu favor eram interpretados como passos necessários no caminho de uma democracia federativa. Compreendia-se que a abertura política promoveria o fim da inflação e daria início ao crescimento com redistribuição da renda. Enfim, a CF/88 (e a sua configuração de governança dos recursos da sociedade) seria um instrumento capaz de alavancar a retomada do desenvolvimento econômico e da justiça social.

Progressivamente, na medida em que outras coalizões ascendiam e que se alterava o contexto externo, novos propósitos foram estabelecidos e perseguidos. Fagnani (2005) argumenta que o modelo de Estado consentido por grande parte da sociedade, e duramente conquistado por seus defensores nas arenas de elaboração da Constituição de 1988, foi se tornando, dia após dia, o grande impedimento da estabilidade da moeda e a razão do desequilíbrio das contas públicas.

Então, o déficit das contas públicas passou a ser considerado ‘elevado’ segundo padrões internacionais de boas práticas fiscais. Além disso, “ele seria apropriado pelos ‘ricos’ e pela ‘elite dos trabalhadores’ [...] e por uma casta de ‘velhos’ e ‘vagabundos’, em detrimento da educação das crianças, porta da esperança, único caminho para inclusão social e para a distribuição da renda. [...] A ‘solução’ para acabar com tamanha ‘desigualdade’ na

apropriação desses recursos seria, simplesmente, transferir o gasto social: em vez de aplicá-lo em programas universais (como o seguro-desemprego, o SUS e a previdência social, por exemplo), que seriam acessíveis apenas para a ‘elite’ da classe trabalhadora (aqueles que possuíam carteira de trabalho) e para os ‘endinheirados’ em geral, bastaria deslocar aquele gasto social para os famintos e miseráveis” (FAGNANI, 2005, p. 552).

De fato, desde 1993, quando começou a ser formulado o plano de estabilização que culminou com o Real, o diagnóstico da inflação crônica no Brasil apontava o desequilíbrio fiscal como sua principal causa (junto com o componente inercial) e o governo como o ‘grande culpado’.

Analisando o discurso oficial do primeiro governo de Cardoso, Velloso (2011) constatou nas ‘exposições de motivo’<sup>284</sup> que acompanhavam o programa de estabilização que a inflação era retratada como um mal que se agravava, o qual seria provocado pelo governo, o maior responsável pelo desequilíbrio das finanças públicas. O mal inflacionário era apresentado ora como fator de exclusão social e ora como destruidor da moeda nacional, o que levava à deterioração da soberania e da identidade da nação brasileira, inclusive de seus padrões éticos.

A retórica governamental literalmente enfatizava que, embora a economia brasileira estivesse sadia, o governo estava enfermo. Os documentos mencionados afirmavam que o diagnóstico sobre a causa fundamental da ‘doença inflacionária’ já havia sido feito e que a causa era a desordem financeira e administrativa do setor público. Assim, não foi por menos que sobrevieram manifestações no sentido de que a CF/88, por sua extensão e conteúdo, era um empecilho à governabilidade. Em uma crítica que se tornou célebre, Maílson da Nóbrega, ministro da Fazenda no governo Sarney, asseverou que a Constituição ‘torna o país ingovernável’. Na mesma direção, Ibrahim Eris, presidente do Banco Central no governo Collor, sublinhou que a Constituição ‘é inflacionária’ (VELLOSO, 2011).

De fato, as coalizões políticas de R3 empreenderam grandes esforços com o fito de remover os elementos institucionais que julgavam provocar os resultados fiscais indesejáveis.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> Em sentido geral, exposições de motivos são documentos complementares que subsidiam o processo decisório governamental. Seu conteúdo traz as justificativas para a criação/alteração de normas. Indica os motivos, as ideias e o pensamento geral que circunda a questão que está sendo examinada na proposta. Traz uma conclusão e uma expectativa de resultado no caso de aprovação da mudança institucional proposta.

<sup>285</sup> Afinal, o maior trunfo eleitoral era a estabilidade da moeda.

Conforme ironizou Fagnani (2005, p. 552), em R3 a Constituição deixou de ser Cidadã e passou a ser vilã.

Muitas dessas mudanças operadas sobre R2 estão razoavelmente bem retratadas nos dois instrumentos normativos que referenciam R3, quais sejam, a reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal. De um lado, a defesa da supremacia do mercado como modelo de regulação das transações envolvendo recursos públicos e, de outro, a austeridade fiscal como caminho único para alcançar o valor social tido como o mais importante: estabilidade da moeda. Por muitas razões, essa linha de pensamento confronta a concepção de Estado e de governança originalmente preconizada pela Constituição.

Em relação ao ordenamento do processo orçamentário, estrito senso, o caso da LDO parece emblemático. Estabelecida pela CF/88 principalmente para reduzir os custos transacionais entre os poderes Executivo e Legislativo,<sup>286</sup> a LDO deveria ordenar o processo decisório de modo a garantir que as alocações consideradas estratégicas por ambos os poderes (aquelas constantes do chamado Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal) recebessem total prioridade na execução (realização). Todavia, este mecanismo de redução de conflito (competência básica da LDO) foi perdendo vigor e importância, especialmente a partir da vigência da LRF (*layering*<sup>287</sup>), que determinou novas e dominantes funções (*conversion*) à LDO (voltadas, sobretudo, ao controle da magnitude da despesa pública). Neste sentido, o anexo de metas e prioridades não opera como pretendido e desloca a definição das políticas para o longo de todo o ano, dando origem a um processo decisório

---

<sup>286</sup> Vale lembrar que a retomada do processo democrático impunha custos adicionais ao processo alocativo, já que trouxe com ele mais pontos de veto e mais atores com capacidade de exercer veto às decisões do Executivo.

<sup>287</sup> A LRF alterou por *layering* muitos dos resultados institucionais decorrentes do texto original da CF/88. Naturalmente, a estratégia de emendamento tem custo político menor do que o *displacement*, dado que este último implicaria revogar a própria Carta (o poder de veto poderia ser substancial neste caso). Já no domínio específico da arena orçamentária, a conversão da LDO foi facilitada. Dominada por uma equipe de técnicos que viam no comportamento político e burocrático o maior problema das finanças, a LDO deixou de ser a lei de alinhamento político prévio para ser uma lei de estrangimento da despesa. Há muitas implicações nesta mudança e talvez múltiplas interpretações de seus efeitos. Uma delas é que, ao dar prioridade ao resultado fiscal, o Executivo prefere definir sua agenda de políticas durante o exercício financeiro. Devido à inflexibilidade do orçamento (inclusive por despesas obrigatórias como as da dívida, das transferências constitucionais e a meta de superávit) e os altos custos da barganha política, o governo obriga-se a priorizar certas emendas (muitas vezes paroquiais) e a tratar certos investimentos relevantes como se fossem de uma categoria programática inferior. A falta de espaço fiscal (típica da pobreza brasileira) se combina com a incerteza, dando origem a escolhas alocativas coletivamente muito irracionais.

bastante disfuncional e, seguidamente, obscuro. Em outras palavras, o conflito distributivo foi estendido para o exercício inteiro.

Outra interessante evidência de mudança (*conversion*) vem do caso do PPA. Instituído no intuito de coordenar intertemporalmente o esforço de investimento do setor público, na chamada reforma dos processos de planejamento e orçamento o PPA recebeu uma nova moldura. Sofrendo uma enorme escassez de recursos públicos, o governo desejava atrair a atenção de financiadores privados. Para tanto, procurou sinalizar mudanças na governança orçamentária na direção do mercado, arranjo considerado mais eficiente para o processo alocativo. Com efeito, o planejamento do governo passou a falar uma nova linguagem, a qual passava longe de tudo que lembrasse as alegorias ‘políticas’. A intenção era aproximar-se do dialeto típico da gestão empresarial. Expressões como ‘políticas públicas’, ‘órgão ministerial’ e ‘chefe de setor’ foram substituídas por ‘empreendimentos’, ‘portfólios de programas’ e ‘gerente’. Nesta mesma direção, o governo federal incorporou e disseminou ferramentas de gestão típicas do mercado corporativo, capazes de tornar sua atuação mais eficiente, eficaz e efetiva (MTO, 1999), incluindo a adoção dos pressupostos metodológicos do *project management* (BRASIL, 2002; BARZELAY & EVGENIYA, 2004). A hipótese era a de que “a busca de maior eficácia leva à utilização cada vez maior de mecanismos próximos aos de mercado, à introdução de métodos modernos de gestão e à ênfase em recursos baseados na tecnologia da informação” (BRASIL, 2002, p. 8). Ao invés de um plano que elabora e articula os investimentos estatais e outras políticas públicas, o PPA passou a ser um ‘portfólio’ de ‘empreendimentos’ atrator do financiamento privado.<sup>288</sup>

De fato, durante seu primeiro mandato como presidente, Cardoso desfrutou de um amplo prestígio popular, auxiliado em grande medida pela súbita estabilização monetária. Com isso, ele reforçou seus poderes presidenciais e angariou o suporte necessário à continuidade de seu programa de reformas. A amplitude do apoio recebido dos vários segmentos sociais favoreceu a manutenção de um estilo de poder nitidamente tecnocrático e desaguou na sua reeleição.

---

<sup>288</sup> Esgrimido pela falta de recursos públicos, esta estratégia do governo permitia dar um sentido particular à crise. O PPA idealizava cenários e formas de investimentos que a auxiliassem a manter a confiança no futuro, a grandiloquência do planejamento. Servem de ilustração a isso as iniciativas de captação de recursos privados, bem representadas pela campanha de criação e divulgação dos sítios multilíngues [www.infraestruturabrasil.gov.br](http://www.infraestruturabrasil.gov.br), e [www.investebrasil.org.br](http://www.investebrasil.org.br), do Comunicado de Brasília (disponível em [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)) e do modelo de alocação estratégica de recursos. Os resultados práticos foram pífios, mas essas iniciativas transformaram a ‘empoeirada imagem do planejamento governamental’.

Todavia, a estratégia empregada para manter a estabilidade da moeda, baseada em política de câmbio sobrevalorizado, juros altos e ajuste fiscal moderado, produziu muitos efeitos adversos para a economia do País. Apesar de controlar a inflação em níveis bastante baixos, essa receita de política econômica submetia o País a uma persistente fragilidade externa – a dívida pública aumentou significativamente e o déficit de transações correntes com o Exterior se agravou. Tais circunstâncias restringiram muito o crescimento do produto nacional bruto e elevaram sobremaneira as taxas de desemprego.

A fragilidade financeira do País em face de um contexto internacional hostil obrigou Cardoso a solicitar o socorro do FMI em novembro de 1998 e a desvalorizar o câmbio poucos meses depois. Na medida em que a política econômica escapava parcialmente ao controle e constringia o crescimento, o governo Cardoso começou a perder poder político (o poder de veto de seus opositores cresceu).

Conforme ressaltou Sallum (2003, p. 46), “a estratégia liberalizante privilegiou nitidamente a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais [...]. As políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado [...] funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro.” Estas condições produziram resultados distributivos adversos para muitos segmentos sociais, inclusive para setores econômicos importantes (com considerável poder de veto), menos identificados com as estratégias do desenvolvimento de matriz neoliberal.

Embora Cardoso houvesse tentado se distanciar do fundamentalismo ortodoxo de sua equipe econômica, por meio da valorização de uma corrente de aliados com orientação mais ‘desenvolvimentista’, o pleito eleitoral de 2002 levou ao poder novas coalizões de atores, que lentamente buscaram refazer a visão de Estado e alterar a configuração da governança orçamentária que caracterizava R3.

O presidente Lula assumiu o governo federal com enorme apoio popular, mas enfrentou uma substancial desconfiança por parte dos grandes investidores financeiros. Ainda durante a campanha presidencial, o País sofreu ataques especulativos que reduziram as linhas de financiamento externo, depreciaram o real e encareceram a rolagem da dívida pública (uma espécie de veto emanado pelo mercado financeiro contra a coalizão que se sagrou vencedora).

Como desdobramento, a inflação se acelerou e as finanças públicas se deterioraram. Por meio do aumento da meta de resultado primário do setor público (de 3,75% para 4,25% do PIB), o novo governo procurou sinalizar para os agentes financeiros seu comprometimento com o equilíbrio fiscal (BARBOSA & SOUZA, 2010; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).<sup>289</sup>

Na prática, o impacto desta política macroeconômica restritiva reduziu os gastos primários da União e aprofundou a desaceleração da economia. A elevação da meta de resultado primário implicou um corte radical das despesas orçamentárias (sobretudo as do grupo investimentos) e em um aumento real praticamente nulo do salário mínimo.

Entre 2004 e 2005 o governo empreendeu políticas de recuperação do salário mínimo, de aumento nas transferências governamentais às famílias mais pobres e de expansão da concessão do crédito. A economia respondeu com rapidez aos estímulos, o que levou a equipe econômica a tomar medidas voltadas ao desaquecimento do consumo. De fato, a autoridade monetária na época temia que o crescimento econômico desfrutado pelo País (5,7% em 2004) atentasse contra a estabilidade monetária, já que o potencial de crescimento sustentado do PIB era estimado em 3,5% ao ano. O resultado desse descompasso foi um novo ciclo de aperto monetário.

Essa forma conservadora de conduzir a política econômica era profundamente incongruente com os compromissos sociais assumidos pelo governo Lula e deu origem a um crescente descontentamento por parte de vários segmentos sociais, pois, apesar do ajuste fiscal, não houve crescimento da economia nem tampouco melhoria da renda e do emprego. Esses desanimadores resultados da governança orçamentária deslocaram a ala mais conservadora do governo Lula e propiciaram, a partir do final de 2005, a emergência de coalizões que defendiam uma postura mais 'desenvolvimentista' na política econômica.

Essa mudança de atores refletiu-se em três grandes linhas de atuação governamental: adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; aumento das transferências de renda e elevação do salário mínimo com o fito acelerar o desenvolvimento social; e ampliação do investimento público e recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo.

---

<sup>289</sup> A narrativa sobre R4 que se desenvolve nos próximos parágrafos desta subseção beneficia-se amplamente dos dados e das descrições elaboradas nos dois mencionados trabalhos.

As novas coalizões responsáveis pela política econômica entendiam que o crescimento potencial (sustentável) do País seria algo maior do que aquele anteriormente estimado. O diferencial decorreria de ganhos de produtividade ainda não aproveitados, os quais deveriam ser capitalizados com a intervenção do Estado na aceleração do crescimento. Em contraste com o pensamento que vigorava até 2005, os novos atores argumentavam que o estímulo da demanda propiciaria um aumento nos lucros e na produtividade, o que, por sua vez, produziria um acréscimo no investimento e criaria a capacidade produtiva necessária para sustentar a expansão econômica. Em outras palavras, seria necessário adotar medidas monetárias e fiscais de estímulo ao crescimento para começar o círculo virtuoso da economia.

Essa visão alternativa da política econômica enfatizava que as transferências de renda do governo para as famílias e os aumentos reais do salário mínimo não se constituíam tão somente em mecanismos de combate à pobreza, mas também em instrumento de expansão da demanda agregada e de elevação do poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais, o que seria fundamental à distribuição de renda. Na medida em que o crescimento econômico gerasse um aumento de arrecadação para o governo, não haveria comprometimento da estabilidade das finanças públicas.

A proposta de uma postura mais ativa para o Estado na promoção do desenvolvimento econômico fundamentava-se nos argumentos de que o crescimento econômico é desequilibrado, de que os projetos de investimento estão envoltos em incerteza e exigem grande volume e longa maturação, e da presença de assimetria de poder e de informação em vários mercados. Neste sentido, o governo desempenharia um papel crucial na coordenação dos projetos, na garantia da demanda, no financiamento de longo prazo e na regulação dos mercados (mais em favor dos interesses do Estado do que dos investidores), além de atuar na formação das expectativas dos empresários.

Nesta concepção, o financiamento do investimento público tanto pode ocorrer por aumentos na arrecadação quanto por emissão de dívida pública, uma vez que, no médio prazo, o crescimento econômico compensaria reduções no resultado fiscal. Dito de outro modo, o eventual financiamento do investimento público por meio da emissão de dívida não seria necessariamente incompatível com a meta global de redução da relação dívida/PIB do setor

público, visto que tal investimento resultaria na elevação da própria taxa de crescimento do PIB.

De fato, este pensamento exige uma reinterpretação da noção de sustentabilidade fiscal, que passa a ser mais ampla (pois depende também da sustentabilidade organizacional e política do Estado). Uma ilustração deste argumento está na redução gradual das metas de superávit primário, como forma de abrir maior espaço fiscal para a manutenção da capacidade do Estado e para o atendimento das demandas políticas. Nessa direção, chama a atenção a liberação do esforço fiscal dos Grupos Petrobrás (a partir da LDO para 2011) e Eletrobrás (a partir da LDO para 2012), o que amplia suas fontes disponíveis de investimento.

Similarmente, os crescentes empréstimos do Tesouro com vistas ao fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) permitiram a recapitalização das empresas estatais e novas formas de coordenação da economia (participações minoritárias em empresas privada), reativando instrumentos de política anticíclica e de desenvolvimento já operados no passado (em R1). A forma como os recursos são transferidos, contudo, tem gerado muitas críticas. De fato, não são perfeitamente claros os efeitos fiscais dos empréstimos, já que não evidenciam adequadamente os custos dos aportes (despesas de equalização de taxas) ou os riscos contingentes (inadimplência, por exemplo).

A questão da execução do orçamento fiscal também foi reconsiderada no debate macroeconômico. O governo reconheceu a necessidade de conciliar metas fiscais e investimento público. Nesta direção, a LDO passou a receber, de forma recorrente, um aditivo (*layering* por meio de acréscimo de artigos) que retira os investimentos estratégicos do cálculo do resultado primário do governo federal. Na prática, foi criado um classificador orçamentário (o chamado identificador de resultado primário 3, o RP3) que permite abater a meta de superávit com despesas que, embora primárias, são tratadas como se fossem poupança pública. O conceito de resultado primário foi reinterpretado (*conversion*) e substituído por uma meta menor de 'resultado primário corrente'.

A estratégia de classificar determinadas despesas orçamentárias como RP3 funcionou também como instrumento de priorização, ao menos parcialmente, já que essas ficam livres do contingenciamento e da competição pelos escassos recursos primários (apartadas do conflito distributivo). A partir de 2007, a estratégia de aumentar o investimento público foi

sistematizada, centralizada e ampliada com a adoção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

É interessante perceber como o PAC reinterpreta (*conversion*) o conceito de investimento. O Programa considera que o crescimento econômico não decorre exclusivamente de investimentos físicos (despesas de capital), tais como os de infraestrutura econômica, mas também de despesas correntes, tais como aquelas voltadas à promoção da infraestrutura social (transferências de renda), ao estímulo do crédito, à melhoria do marco regulatório da área ambiental e à desoneração tributária.<sup>290</sup> No PAC, o conceito de investimento é muito mais amplo do que a mera 'formação bruta de capital fixo'.

Todavia, apesar dos esforços para garantir um fluxo confiável de recursos orçamentários, os níveis de investimento do governo federal não alcançaram o montante esperado. Com o PAC, ficou patente a existência de restrições que vão além do espaço fiscal. Após um longo período de baixo investimento público e forte contração fiscal (legado desde o governo Collor), o Estado brasileiro perdeu parte de sua capacidade de formular e executar investimentos públicos. Ademais, as estruturas de licenciamento e de fiscalização dos investimentos públicos revelaram-se incapazes de assimilar a escala e o ritmo de investimento programado para o PAC. Por fim, o aumento da complexidade dos arranjos contratuais e dos custos transacionais inerentes ao processo democrático conferem dificuldades adicionais para dar a agilidade pretendida aos investimentos federais.

Na tentativa de melhorar a sustentabilidade organizacional do Estado, o governo iniciou um processo de reestruturação de cargos e salários. As medidas (projetos de lei) buscavam tornar as chamadas carreiras típicas de Estado mais atraentes e recompor a força de trabalho por meio de concursos públicos, sobretudo nas áreas mais carentes de pessoal.

---

<sup>290</sup> Implicitamente, isso significa um reconhecimento de que despesas correntes também podem alavancar o PIB futuro. Distribuição da justiça, defesa da propriedade, combate à pobreza e incentivo à pesquisa (pagamento de bolsas) são atividades que claramente se classificam como despesas correntes. Há pouco espaço, no entanto, para duvidar da hipótese de que elas podem alavancar de forma importante o desenvolvimento de uma nação. Não são despesas de capital e não são investimentos (no conceito da contabilidade pública), mas podem ser tão influentes no PIB quanto a construção de uma ponte ou a expansão de um aeroporto. Aliás, em qualquer dos casos, como um desdobramento futuro inevitável, haverá um aumento de despesas correntes, pois há a necessidade de manutenção das infraestruturas. A exceção é se o governo desejar desfazer-se do patrimônio do Estado (omitindo-se perante a corrosão do tempo ou simplesmente vendendo os ativos).

Outra mudança institucional diz respeito à instituição do chamado Regime Diferenciado de Contratações (RDC),<sup>291</sup> o qual flexibiliza as regras de licitação pública e agiliza os procedimentos de contratação. Recentemente, além de aplicável às obras da Copa de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, o RDC foi estendido aos programas do PAC (*layering*).<sup>292</sup> Essa parece ser uma tentativa de deslocamento (*displacement*) da lei de licitações convencional (8.666/93)<sup>293</sup> que, aos poucos, tende a perder espaço e importância para o RDC (dependendo da dinâmica das coalizões e do poder de veto que elas possam impor no futuro). Contudo, se de um lado a adoção do RDC facilita a ação governamental, de outro ela pode mudar a filosofia de controle da ação governamental estabelecida desde o governo Collor (e aprofundada na LRF).

Até o momento, em sua maior parte, esses movimentos de mudança institucional ocorrem sem maior imposição de veto. Os resultados do programa de transferência de renda parecem ter promovido uma melhoria consistente nas condições de vida de muitos brasileiros, especialmente os de menor poder aquisitivo. A política de inclusão social, os aumentos reais no salário mínimo e a expansão do crédito ajudaram a estruturar um mercado de consumo que favorece o crescimento e reduz a desigualdade. As contas públicas não apresentam sinais de degradação (a relação dívida/PIB foi reduzida) e a vulnerabilidade externa é substancialmente menor do que a vivenciada no contexto de R3. A alta taxa de emprego, combinada com a inflação moderada, complementa o quadro de estabilidade. Neste sentido, o abandono da estratégia de ajuste fiscal contracionista foi validado pela maior parte da população e também por agentes econômicos influentes.

---

<sup>291</sup> Lei nº 12.462/11. O RDC foi inicialmente concebido para acelerar as obras necessárias à realização da Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos (2016) no Brasil.

<sup>292</sup> Lei nº 12.688/12.

<sup>293</sup> A 8.666/93 é reconhecida por seu formalismo e excessivo detalhamento dos procedimentos de aquisição e contratação governamental (ela oferece escasso espaço para discricionariedade).

## CONCLUSÃO

Esta tese teve como objetivo principal descrever e classificar os regimes de governança orçamentária federal a partir da sanção da Lei nº 4.320/64, bem como explicar seus movimentos de mudança desde então. Com base em um critério normativo fundado em doze princípios de boa governança de recursos comuns, caracterizaram-se quatro distintas configurações de governança (quatro regimes), as quais foram comparadas e analisadas em suas diferenças. A dinâmica dos regimes foi examinada e discutida à luz de oito postulações teóricas sobre mudança institucional, o que tanto permitiu especular sobre a causalidade dos processos de mudança quanto avaliar a capacidade explanatória das diversas proposições no contexto do estudo.

Algumas das indagações centrais desta pesquisa dizem respeito ao fato de a 4320/64 subsistir por quase meio século. Então, se perguntou se esta persistência institucional significaria que o arranjo da governança orçamentária permaneceu inalterado por quase cinquenta anos.

A resposta a esta indagação é negativa. A Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, a reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento de 2000, o Projeto-Piloto de Investimentos de 2005 e o Programa de Aceleração do Crescimento de 2007 são exemplos de instituições que interferiram de forma relevante na orçamentação pública, as quais foram se somando ao regime da 4320, reconfigurando seus princípios e dando origem a novos regimes de governança.

De fato, identificaram-se quatro diferentes regimes de governança orçamentária: R1 (cuja instituição central é a 4.320/64); R2 (cuja instituição central é a CF/88); R3 (cujas instituições centrais são a LRF e o arcabouço normativo da reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento, ambos de 2000); e R4 (cujas instituições centrais correspondem ao arcabouço normativo do PPI/05 e do PAC/07).

Reconhecida a presença de diferentes regimes, pode-se indagar se os regimes prévios permaneceram estáticos até a eclosão dos regimes que os substituíram. Em outras palavras, se pode perguntar se as transições entre regimes são caracterizadas tipicamente por pontuações no equilíbrio.

Mais uma vez, as evidências apontam para uma resposta negativa. Constatou-se que, entre um regime e outro, existem movimentos sutis de mudança, mas com consequências importantes, envolvendo emendamento, criação de regras concorrentes, reinterpretação, aplicação heterodoxa e omissão na adaptação das normas correntes frente às transformações do ambiente.

À guisa de ilustração, se pode citar a criação e a reinterpretação da conta movimento (1965); a introdução do DL/200 e seus efeitos de descentralização organizacional; a criação do Departamento de Controle das Empresas Estatais (1979) e suas consequências para a atividade empresarial do Estado; a criação de instrumentos para tentar aumentar o controle e limitar o gasto e o endividamento público, tais como a implantação da Secretaria do Tesouro Nacional (1986), do Siafi (1987) e da Conta Única do Tesouro (1988); a introdução de eleições diretas, a concessão do direito de voto aos analfabetos, a liberdade de organização partidária, as alterações na legislação trabalhista que favoreceram a atividade política dos trabalhadores (tudo isso aumentou os espaços de participação e de reivindicação de políticas públicas); retardamento deliberado da efetivação de direitos constitucionais (descumprimentos de prazos no processo de regulamentação da Constituição), que favoreceu a introdução de emendas; a reestimativa fictícia da receita orçamentária por parte do Congresso, a repressão fiscal e o contingenciamento por parte do Executivo e a inversão de prioridades por parte das unidades setoriais de gasto; introdução do Regime Diferenciado de Contratações e de Aquisições; reinterpretação dos conceitos de despesa primária e de investimento, entre outros.

Neste sentido, as mudanças não podem ser classificadas meramente como de pequena monta, pois afetam de forma relevante os resultados da governança e a configuração de seus princípios. Contudo, também não se percebem sinais de rupturas completas ou descontinuidades entre os regimes. Tanto é que elas não resultaram em uma nova lei de direito financeiro, em um novo capítulo orçamentário na CF/88 ou em uma ampla reforma da LRF. As eventuais transformações não ocorreram pela revogação formal e completa das instituições centrais aos regimes de governança anteriores. Enfim, há indícios de que a trajetória de mudanças da governança orçamentária não pode ser caracterizada apenas com base em efeitos ambientais exógenos às instituições. Neste sentido, a proposição de mudança pontuada não parece ser suficientemente acurada.

De fato, a capacidade regulatória das instituições altera-se de muitas maneiras, inclusive por decisão deliberada (endógena) de cumpri-las seletivamente. Neste sentido, em que pese a sua inegável longevidade, a importância e a influência da 4320 na governança das transações orçamentárias declinaram substancialmente. Com o passar do tempo, a configuração de princípios inicialmente estabelecida foi se transformando, alterando tanto a concepção de orçamentação pública quanto os padrões de transações orçamentárias originalmente previstos em seu texto. Assim, uma óbvia, porém importante, conclusão é a de que novos regimes não nascem apenas em função da eliminação e da substituição das instituições prévias. Tampouco deixam de emergir simplesmente pelo fato de que as instituições demonstram certa resiliência às mudanças.

Inferências semelhantes podem ser feitas em relação aos demais regimes do período analisado. Tanto a configuração de governança proposta pela CF/88 quanto àquela instituída pela LRF e pela reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento sofreram reformulações. Porém, em nenhum dos casos as mudanças ocorreram pela revogação formal e abrangente das instituições previamente estabelecidas. Enfim, a 4.320/64 continua vigendo, a CF/88 continua vigendo, a LRF/00 continua vigendo e as principais normas da reforma gerencial continuam vigendo, mas os resultados decorrentes dessas instituições sofreram alterações com o passar do tempo. Dito de outro modo, os regimes de governança orçamentária podem se reconfigurar lentamente, por meio de mudanças graduais que propiciam novas formas de combinar, de interpretar e de aplicar as regras que compõem a matriz institucional da governança.

A conclusão de que a mudança institucional não depende necessariamente de conjunturas críticas para se processar é importante para entender o padrão das mudanças, mas isso não explica por que, apesar de tantos episódios cruciais na trajetória fiscal brasileira, a 4320 não foi formalmente eliminada e substituída.

Possivelmente, uma das razões da persistência da 4320 seja a de que há significativos custos políticos, cognitivos e financeiros envolvidos na elaboração de uma nova norma com esta envergadura. Alcançando todos os níveis da Federação, a substituição da 4320 demanda a formação de um amplo consenso político. A alta sensibilidade do tema fiscal cria muitas incertezas sobre os ganhos e perdas inerentes à mudança e isso dificulta o convencimento dos atores. Na mesma direção, há uma enorme teia de organizações que há muito tempo realizam

os procedimentos exigidos pela 4320, as quais já sistematizaram o conhecimento necessário para atendê-la e operá-la. Neste sentido, a substituição da 4320 certamente implicaria a criação de novas capacidades e, quiçá, em reformas organizacionais de amplo escopo que dissipariam as vantagens institucionais comparativas. Resumidamente, haveria muitas perdas pelo abandono dos investimentos já realizados no domínio da 4320 e também custos adicionais para o desenvolvimento das competências exigidas por uma nova Norma Geral de Direito Financeiro.

Essas conjecturas são parcialmente compatíveis com as proposições que enfatizam a persistência institucional, tais como a da dependência da trajetória ou a das complementaridades institucionais. Por outro lado, pelo fato de que a permanência da vigência da 4320 não significou a ausência de mudança institucional e nem um impedimento à emergência de novos regimes na governança orçamentária, os argumentos da dependência da trajetória e das complementaridades institucionais podem ser insuficientes ou imprecisos para uma compreensão mais ampla dos padrões de mudança.

Existem diversos incentivos para a permanência da 4320 (altos custos políticos, cognitivos e financeiros à substituição, vantagens institucionais comparativas e ganhos crescentes de escala que não se deseja dissipar) e isso pode ajudar a compreender as eventuais manifestações de autorreforço e de reprodução das regras. Por outro lado, há evidências de que outros regimes se constituíram e, ainda, de que, entre um regime e outro, ocorreram mudanças que, embora tivessem menor alcance, afetaram de modo relevante a configuração de princípios inicialmente concebida. Logo, se deveria questionar: como se pode explicar a concomitância entre processos de persistência (dos regimes prévios), de reconfiguração gradual (mudanças entre um regime e outro), de emergência de novos regimes, e de novas reconfigurações sem descontinuidade?

Inicialmente, vale indagar se a dinâmica de mudanças de R1 a R4 poderia ser caracterizada como um processo evolutivo que progride gradual e positivamente na direção de melhores configurações de governança.

De acordo com as duas primeiras postulações examinadas, a trajetória de mudanças na governança orçamentária é explicada como um processo evolutivo, no qual as melhores instituições são selecionadas, retidas e reproduzidas, enquanto as regras ineficientes são

eliminadas e substituídas por outras de qualidade superior. Um exame comparativo dos quatro regimes aponta outro tipo de trajetória, muito mais complexa, já que, enquanto alguns princípios progredem ao longo do período, outros apresentam franco declínio. Ademais, alguns dos princípios apresentam comportamento errático, avançando em alguns momentos e regredindo em outros, ou vice-versa. Neste sentido, as proposições teóricas que sugerem que as mudanças seguem um critério de eficiência técnica ou política são pouco plausíveis.

Se a trajetória de mudanças da governança orçamentária também não pode ser explicada com base na hipótese de que a história é eficiente, que outros mecanismos poderiam fazer sentido no caso examinado?

Para compreender melhor o caso examinado, parece necessário incorporar explicitamente a influência de mecanismos cognitivos, tanto aqueles que produzem a incompletude institucional (como as brechas e contradições derivadas da incerteza ambiental, da racionalidade limitada e dos custos informacionais) quanto os que procuram formas de superá-la (como a cultura e a ideologia, por exemplo). Neste sentido, as doutrinas fiscais prevalecentes em cada momento parecem desempenhar um papel fundamental nos processos de mudança. Como indutoras no reconhecimento dos problemas enfrentados, na definição das prioridades e na formulação de alternativas, as doutrinas parecem funcionar como uma guia para a tomada de boa parte das decisões fiscais. Ademais, elas demonstram moldar substancialmente os sistemas de informações, os procedimentos operacionais e os repertórios de soluções que fazem frente aos problemas cotidianos ou às crises inesperadas.

Com efeito, a orçamentação pública sofre pela tecnologia incerta de grande parte das políticas públicas. Em geral, os problemas enfrentados são de alta complexidade e a cadeia de causalidade é apenas parcialmente conhecida (seguidamente desconhecida ou geradora de dissensos), inclusive no que toca à política econômica. Na medida em que, diante da incerteza, da ambiguidade e da aprendizagem imperfeita, os tomadores de decisão enfrentam maiores dificuldades para identificar as alternativas preferíveis, as doutrinas (e os discursos) funcionam como recursos orientadores à interpretação do contexto e à resposta adequada.

Essas considerações reforçam a razoabilidade da quarta proposição, que postula a mudança como ‘processos adequados’ aos esquemas mentais, identidades organizacionais, ideologias, expectativas de *stakeholders* e, portanto, às doutrinas fiscais dominantes. Nesta direção, não

apenas a emergência de R1, R2, R3 e R4 pode ser entendida como uma resposta socialmente apropriada (geralmente aceita) às pressões ambientais, mas também as mudanças graduais que os reconfiguram pouco a pouco refletiriam a dinâmica das ideias e das novas identidades. Assim, a adoção da 4320, a introdução do DL 200/67, a universalização de direitos sociais básicos, a exigência de boas práticas fiscais (ou de responsabilidade fiscal), a implantação do orçamento por resultados e a implementação de um programa que ‘acelera o crescimento e distribui renda’ tem o intuito de apresentar o País como moderno, ágil, solidário, austero, eficiente, ou pujante e justo.<sup>294</sup> De fato, isso denota uma busca tanto por suporte moral quanto por apoio financeiro, já que, no campo das finanças, os contribuintes e os agentes financeiros têm expectativas (não necessariamente estáticas ou coincidentes) de justiça fiscal, de racionalidade, de lucratividade, de liquidez, de responsabilidade e de parcimônia no manejo dos recursos públicos.

Por outro lado, esses mecanismos de natureza cognitiva (identidades apropriadas, discursos, doutrinas e etc.) podem ser estrategicamente manipulados, a fim de induzir as mudanças de acordo com interesses políticos – envolvendo a disputa por poder e/ou outros recursos. Por exemplo, no caso do Brasil foi notável a capacidade das organizações internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, como parte da doutrina conhecida como Consenso de Washington, de convencer o governo a realizar determinadas mudanças em suas instituições fiscais e, destacadamente, em suas práticas orçamentárias, em troca de empréstimos ou de aval à implementação da política econômica pretendida.

Mas afinal, de que modo essas mudanças importantes poderiam ser politicamente induzidas sem a eliminação formal das instituições ligadas aos antigos regimes? Como antigas configurações e novas concepções de governança orçamentária poderiam ‘conviver’? De que maneira os conflitos e as contradições inerentes a elas são resolvidos?

Respostas a estas indagações são fundamentais ao entendimento do caso estudado. Então, um primeiro e importante aspecto que precisa ser destacado é o de que a permanência das instituições centrais aos quatro regimes significa que a matriz institucional da governança orçamentária é complexa, densa (múltiplas camadas de normas), diversa e cheia de

---

<sup>294</sup> As instituições que uma entidade adota permitem que ela seja classificada e avaliada por suas escolhas. As instituições são o conteúdo de um diálogo que a entidade trava com o seu ambiente (incluindo outras entidades) e esse diálogo permite que a entidade seja compreendida e julgada (MARCH, SHULZ & ZHOU, 2000, p. 15).

inconsistências. Isso contradiz a expectativa de uma matriz institucional homogênea, coerente e bem acoplada.

De fato, é essa complexidade e diversidade dos arranjos institucionais que possibilita que as mudanças ocorram de modo mais intenso, contínuo e sutil do que o presumido nas perspectivas do incrementalismo e do equilíbrio pontuado. A presença simultânea de instituições com distintas configurações de princípios é uma condição para que os atores possam recombina e adaptar (variar) os arranjos de governança. Neste sentido, a força da dependência da trajetória fica bastante reduzida, já que, da combinação de duas ou mais instituições, se poderia obter efeitos substancialmente diversos daqueles produzidos originalmente.

Essa noção de ‘bricolagem’ institucional é aderente às evidências encontradas, mas ela leva a outros questionamentos. Por exemplo, como os atores decidem quanto às diferentes possibilidades de combinação institucional e em relação aos caminhos de mudança para produzi-las? Além disso, como os fatores associados à cognição e à política afetam o processo de mudança?

A oitava postulação examinada ajuda a refletir sobre estas questões e a propor possíveis respostas a elas. Trata-se da perspectiva do institucionalismo de coalizão, para a qual as mudanças são decorrentes das disputas políticas. Uma vez que as instituições orçamentárias repartem poder e outros recursos comuns da sociedade, elas possuem consequências distributivas relevantes. Assim, a combinação institucional é fruto de uma adoção seletiva e estratégica, o que não implica ausência de contestação ou de outras fricções. Também por esta razão o processo de mudança na governança orçamentária não se mostra determinístico ou funcional. A heterogeneidade dos interesses da política, os múltiplos centros decisórios e a diversidade institucional não permitem presumir que as mudanças ocorram de maneira autônoma e unificada, processadas por uns poucos atores que respondem coerentemente às mudanças no contexto.

As coalizões políticas buscam resultados institucionais que presumem compatíveis com suas pretensões, e, para isso, se envolvem em barganhas e em conflitos. Há, portanto, uma tensão permanente em torno das configurações institucionais que serão adotadas. Na medida em que desfrutam de poder político, as coalizões contestam as configurações que produzem

resultados distributivos que elas consideram insatisfatórios, e lutam por combinações de regras que lhes sejam mais vantajosas. Assim, mobilizam recursos políticos (agem coletivamente, cooptam aliados, empregam recursos econômicos, ameaçam com retaliações e etc.) em favor das regras que lhes favorecem, ao mesmo tempo em que investem contra as instituições que obstaculizam os resultados que pretendem.

Neste sentido, a persistência e a transformação das instituições da governança orçamentária são resultados de um mesmo processo. A 4320, a CF/88, a LRF e a reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento resistem porque podem ser combinadas e reconfiguradas, formando novas estruturas de governança. Com efeito, elas permaneceram ‘intactas’ em suas configurações enquanto foram capazes de produzir resultados distributivos satisfatórios ao poder político dominante (de jure e de fato), e durante o tempo em que esse poder foi capaz de bloquear as iniciativas de mudança empreendidas por opositores descontentes. Todavia, o balanço do poder é dinâmico, e com os movimentos recorrentes de ajuste surgem mobilizações por diferentes formas de repartir os recursos comuns. Neste sentido, a configuração de governança é um importante elemento no processo distributivo e, como tal, é alvo do empreendimento de mudança. Todavia, a mudança dos resultados distributivos não demanda necessariamente a eliminação das instituições centrais aos regimes prévios. Ou seja, não é preciso mobilizar um capital político extremo e nem correr os enormes riscos inerentes à completa e formal substituição dos regimes. Os resultados pretendidos com novos regimes podem ser obtidos apesar da persistência de velhos regimes.

Supondo que esta conjectura seja plausível, é útil perguntar, então, sobre como se daria o processo de reconfiguração propriamente dito.

Inicialmente, vale recuperar a noção de que as instituições possuem uma natureza inevitavelmente ambígua e incompleta, deixando espaços para o exercício da discricionariedade. Isso permite que as coalizões políticas envidem esforços não apenas pela revogação de instituições consideradas insatisfatórias, mas, sobretudo, em favor de modos alternativos de interpretá-las e de aplicá-las. Ou seja, as instituições orçamentárias são transformadas também por conversão e por omissão na sua adaptação (em face de transformações ambientais).

Ademais, sendo a matriz institucional da governança orçamentária composta por inúmeras camadas de normas e arenas decisórias, as coalizões dominantes têm dificuldade de bloquear plenamente a anexação de novos elementos estratégicos (emendas, aditivos ou regulamentações, por exemplo) capazes de mudar sua eficácia, seu status e seus resultados. Por certo, este tipo de mudança também tem alterado a capacidade regulatória das instituições orçamentárias e afetado a configuração da governança ao longo desses cinquenta anos.

Isso mostra que a influência de legados institucionais, como a 4320, a CF/88 e a LRF, não é um parâmetro fixo, mas uma variável sensível aos efeitos distributivos que elas produzem, à dinâmica do poder político e às pretensões das coalizões que o exercem. De fato, a diversidade das instituições orçamentárias, e suas lacunas e contradições intrínsecas, aponta possibilidades de mudança institucional e de reconfiguração dos princípios de governança que vão muito além do que presumem as hipóteses tradicionais do incrementalismo, do equilíbrio pontuado, da dependência da trajetória e das variedades de capitalismo.

Pelo fato deste estudo se apresentar como um passo inicial para uma possível nova agenda de pesquisa, são inúmeras as lacunas e perguntas que não puderam ser satisfatoriamente tratadas neste primeiro esforço. Ademais, como é natural ao tema da pesquisa social, alguns dos conceitos empregados sofrem de uma melhor delimitação e de uma articulação mais madura e testada. Os modelos e os recursos analíticos empregados nesta pesquisa são tentativos e preservam muitos espaços para aperfeiçoamentos. Portanto, esta tese não tem a pretensão de encerrar qualquer questão, mas de propor algumas formas alternativas de examinar a questão da governança orçamentária e sua transformação no tempo e, quiçá, iniciar um novo diálogo.

Abordar o tema da mudança institucional a partir de um objeto amplo e complexo como a governança orçamentária no Brasil é, simultaneamente, estimulante e difícil.

Primeiro, porque a perspectiva de governança orçamentária que se adota nesta pesquisa é bastante larga e envolve elementos que, embora sejam tradicionais na pesquisa social, são muito profundos. A ideia trabalhada aqui diz respeito às bases institucionais que regulam a provisão e a apropriação de recursos públicos, os quais são comuns a toda a sociedade. Neste sentido, a governança não se refere apenas às regras relacionadas à estrita sustentabilidade financeira dos recursos sob a guarda do Tesouro Nacional. Ela alcança também as dimensões organizacional, política e social que subjazem às relações entre o poder público e a sociedade.

Portanto, não há grande destaque às métricas contábeis de liquidez financeira ou às estatísticas econômicas que registram a capacidade de pagamento das obrigações contratuais do Estado ao longo do tempo. A visão de governança que se elabora nesta tese é mais extensa e passa também pela manutenção da capacidade organizacional do Estado de conceber e implementar as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento econômico e social do País. Além disso, a governança está relacionada a uma repartição de recursos que seja sustentável também do ponto de vista político e social. As decisões do processo alocativo, em geral, não são tomadas diretamente pela sociedade. Elas são reguladas por instituições políticas, cuja lógica vai bem além da estrita racionalidade econômica dos mercados perfeitos. Há uma complexa interação entre as pessoas (políticos com poder de jure) que decidem a alocação dos recursos nas políticas públicas e aquelas que os elegem (eleitores), as que pagam os impostos (contribuintes), as que dependem das políticas públicas (cidadãos), as que se beneficiem delas (fornecedores e outros grupos de interesses), as que as produzem e operam (burocracia, ONGs, e outras organizacionais). Levar estas questões em consideração torna um pouco mais difícil a abordagem da governança como objeto de estudo sistemático.

Uma das soluções conceituais empregadas para superar essas dificuldades veio dos desenvolvimentos de Elinor Ostrom (1990) sobre critérios de boa governança de recursos comuns. Em virtude de que as propriedades da rivalidade e da dificuldade de exclusão do consumo também são inerentes ao sistema orçamentário, foi possível postular uma equivalência parcial entre os recursos orçamentários e o conceito de recursos comuns proposto por Ostrom. Neste sentido, empregou-se o conjunto de princípios proposto por esta pesquisadora como forma de classificar e comparar, em bases comuns, os regimes da governança orçamentária. Todavia, tal como ocorre com quase todos os princípios, estes de boa governança também são um tanto abstratos e demandaram recursos analíticos adicionais para a classificação dos regimes. Utilizou-se um código de análise que se mostrou bastante útil ao processo, embora também ele apresente limitações. Algumas vezes as escolhas classificatórias suscitaram dúvidas entre uma categoria e outra (vale lembrar que, como forma de mitigar esse problema, o processo classificatório passou por três fases, incluindo entrevistas com seis especialistas em orçamentação pública).

Outra limitação (empírica) diz respeito à quantidade de normas que compõem a matriz institucional da orçamentação pública. Além dos macroinstrumentos que referenciam os regimes, há inúmeros outros elementos normativos que comandam a governança dos recursos

orçamentários. Alguns desses elementos podem ter sido importantes no processo estudado e, mesmo assim, podem ter ficado de fora das considerações do pesquisador e dos entrevistados.

Outra limitação decorre do fato de a questão da mudança institucional não ser um tema pacificado. Pelo contrário, embora em constante avanço, as teorias sobre mudança institucional não desfrutam nem de uma completa estruturação e nem de uma razoável convergência. Há, contudo, um quadro analítico, o do neoinstitucionalismo, que apresenta certa organização e oferece proposições mais ou menos bem estabelecidas. Aproveita-se esse quadro analítico como guia para a análise dos processos de mudança na governança orçamentária na tentativa de explicá-los. Em decorrência, esta estratégia propiciou julgar a plausibilidade relativa das postulações. Todavia, este é um exercício restrito pela variedade de proposições teóricas examinadas (oito) e pela dificuldade de especificar com precisão todos os mecanismos subjacentes aos argumentos postulados. Nem sempre foi possível constatar/refutar de forma categórica as manifestações de mecanismos exatamente como as proposições teóricas postulam.

Nenhuma dessas limitações, contudo, impediu que se registrassem os sinais mais intensos das mudanças na governança e de seus padrões mais aparentes. Ainda que imperfeitas e imprecisas, acredita-se que as estratégias propostas na realização desta pesquisa tenham sido suficientes para traçar um panorama da trajetória de transformações pela qual tem passado a governança orçamentária desde a instituição da 4320, há quase cinquenta anos.

Como área promissora para pesquisa futura, se poderia sugerir um rigoroso rastreamento dos processos de mudança que estão subjacentes a cada um dos regimes identificados. Uma análise mais cuidadosa e profunda desses processos históricos poderia trazer novas revelações sobre os padrões de mudança e uma melhor compreensão das relações entre a agência e a estrutura. Eventualmente, poderia inclusive identificar a existência de algum outro regime não reconhecido no âmbito desta pesquisa.

Analogamente, o desenvolvimento de um código de análise mais amplo e detalhado seria capaz de evidenciar com maior detalhe os efeitos líquidos dos diversos movimentos de mudança ocorridos, inclusive em níveis institucionais mais baixos do que aqueles examinados nesta pesquisa.

Neste sentido, pesquisas futuras podem empregar de forma integral o *framework* proposto por Mahoney & Thelen (2010), que relaciona não apenas o contexto político e as características institucionais aos padrões de mudanças, mas também as condições contextuais às estratégias e aos estilos de ação prováveis da agência.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. H. and ROBINSON, J. A. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. **CEPR Discussion Paper No. 4458**. Jun, 2004.

AGRAWAL, A. Common resources and institutional sustainability. In: Ostrom et al (eds.), **The drama of the commons**. Washington, DC: National Academy Press, 2002.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget Deficits and Budget Institutions. In **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**, ed. J. Poterba and J. v. Hagen. Chicago and London: University of Chicago Press, 13-36, 1999.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. The Political Economy of Budget Deficits. **IMF Staff Papers** 42 (1-32), 1995.

ALLISON, G. T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, vol. 63, n. 3, 1971.

AMELIA, C. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e desafios. In: Fabio de Sá e Silva; Felix Garcia Lopez; Roberto Rocha C. Pires. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: Democracia**. Brasília: IPEA, v. 2 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

ARMITAGE, D. Governance and the commons in a multi-level world. **International Journal of the Commons** 2(1):7–32, 2008.

ARTHUR, W. B. **Increasing Returns and Path Dependence in Economy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

AUCOIN, P. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. **Governance**, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990.

BANKS, J. S. Acyclic social choice from finite sets. **Social Choice and Welfare**, 12; 293–310, 1995.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda, in: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BARZELAY, M. et al. Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide. **International Public Management Review**, 3, 1: 20-42, 2001.

BARZELAY, M.; EVGENIYA S. Improvising the practices of project-centred strategic planning and delivery: the case of ‘Brazil in Action’. In: **CONFERENCE ON GENERATION REFORM IN BRAZIL AND OTHER NATIONS**, organizada por

International Public Management Network (IPMN) e Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 17 a 19 de novembro de 2004.

BENDOR, J. H. A. Simon: Political scientist. **American Review of Political Science** 6: 433–471, 2003.

BENNETT, A.; EMAN, C. Qualitative research: recent developments in case study methods. **Annual Review of Political Science**, 9: 455–76, 2006.

BERCOVICI, G. A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico. In: Eduardo Costa Pinto; José Celso Cardoso Jr.; Paulo de Tarso Linhares. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

BERRY, W. D. The confusing case of budgetary incrementalism: too many meanings, for a single concept. **Journal of Politics**. 52, 167-196, 1990.

BLACK, D. **The Theory of Committees and Elections**, Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

BLOMQUIST, W.; OSTROM, E. Institutional Capacity And The Resolution of a Commons Dilemma. Review of Policy Research, **Policy Studies Organization**, vol. 5(2), pages 383-394, November, 1985.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: **Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994**. 29ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. **Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov>. Acesso em: 10 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.025/07. **Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov>. Acesso em: 15 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Brasília, 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov>. Acesso em: 15 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. 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 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 05 de maio de 2000.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101 .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320/64, de 17 de março de 1964. **Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 23 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 8 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Avaliação. **Documento de Referência Conceitual – Versão “0” O PPA 2000/2003 no Contexto do Sistema Federal de Planejamento,** Brasília, 17 julho de 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Cartilha de orientação sobre a lei de responsabilidade fiscal.** Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria MP nº 42, de 14 de abril de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000. **Manual Técnico de Orçamento (MTO-02),** Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. **O desafio do planejamento governamental.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2002.

BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM C. E. **A Strategy of Decisions: Policy Evaluation as a Social Process.** New York: Free Press of Glencoe, 1963.

CALMON, P. C. D. P. **Análise de Políticas Públicas e Processo Decisório.** Brasília: Notas de Aula, 2008.

CARDOSO Jr, J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado.** In: CARDOSO JR., J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento.** Brasília: Ipea, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

CAREAGA, M.; WEINGAST, B. The fiscal pact with the devil: a positive approach to fiscal federalism, revenue sharing, and good governance. **Working paper**. Hoover Institution, Stanford University, 2000.

CARVALHO, E. D. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: Eduardo Costa Pinto; José Celso Cardoso Jr.; Paulo de Tarso Linhares. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

CODATO, A. N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005.

COHN, A. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. In: Perspectivas para o desenvolvimento brasileiro. **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília: Ipea, p. 475-94, 2010.

CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 219-261, 2007.

CORE, F. G. Reformas Orçamentárias no Brasil: uma Trajetória de Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos Públicos. **IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. Madrid, España: CLAD, 2004.

COX, M.; ARNOLD, G.; VILLAMYOR, T. S. A review and reassessment of design principles for community-based natural resource management. Work. Paper, **Workshop Polit. Theory and Policy Analysis**., Indiana Univ., 2009.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**. Florianópolis, n. 5. UFSC, Cidade Futura, p. 137-161, 2004.

DAHL, R. A.; LINDBLOM, C. E. *Variations in Public Expenditure* In Max Millikan, ed., **Income Stabilization for a Developing Democracy**, New Haven: Yale University Press, 347-396, 1953.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review** 60:529-47, 1966.

DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a Methodology. **Journal of Theoretical Politics** 15: 123-144, 2003.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, p. 147-160, 1983.

- DIXIT, A. **The making of economic policy: a transaction-cost politics approach**. Boston, MIT Press, 1996.
- DOUGLAS, M. **How institutions think**. Syracuse: Syracuse University Press, 1987.
- DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper, 1957.
- ELGIE, R. MCMENAMIN. Political Fragmentation, Fiscal Deficits, and Political Institutionalisation. **Public Choice**, 136(3–4): 255–267, 2008.
- EVERA, S. V. **Guía para estudiantes de ciência política: métodos y recursos**. Barcelona, GEDISA. (tradução espanhola Guide to Methods for students of Political Science), 2002.
- FAGNANI, E. **A política social no Brasil (1964/1982) – Entre a cidadania e a caridade**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp (doutorado), 2005.
- FERNANDES, A. S. A. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 53, 1º semestre de 2002.
- FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: Alexandre dos Santos Cunha; Bernardo Abreu de Medeiros; Luseni Cordeiro Aquino. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: República**. Brasília: IPEA, v. 1 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.
- FRANCO, G. H. B. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2005.
- GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília: Enap, ano 54, n. 4, out/dez, 2003.
- GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, out./dez. 2002.
- GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003. **Texto para Discussão IPEA**, n. 726, 2000.
- GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge (Mass.): MIT Press, 2005.
- GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices** (Cambridge), 2007.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Pauliceia, 1994.
- HAGEN, V. J. Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance. **The Economic and Social Review**, 33(3), 263–284, 2002.

HAGEN, V. J.; HARDEN, I. Budget processes and commitment to fiscal discipline. **European Economic Review**, 39(3-4), 771-779, 1995.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. An introduction to varieties of capitalism. In: HALL, P. A.; SOSKICE, D. (eds.) **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. New York: Oxford University Press, p. 1-68, 2001.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalism. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 936-957, 1996.

HALLERBERG, M.; HAGEN, V. J. Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. In: J. M. Poterba & J. von Hagen (Eds.), **Fiscal institutions and fiscal performance**. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

\_\_\_\_\_, M.; STRAUCH, R.; HAGEN, V. J. **Fiscal governance: Evidence from Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. The design of fiscal rules and forms of governance in European union countries. **European Journal of Political Economy**, 23(2), 338-359, 2007.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HOOD, C. The 'new public management' in the 1980s. **Accounting Organization and Society**, 20, n. 2-3: 93-109, 1995.

JONES, L. R. Wildavsky on budget reform. **Policy Sciences**, 29, p. 227-234, 1996.

\_\_\_\_\_; McCAFFERY, J. Budgeting according to Wildavsky: a bibliographic essay. In: CAIDEN, N; WHITE, J. (Ed). **Budgeting, policy, politics: An appreciation of Aaron Wildavsky**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1995.

KAHNEMAN, D. & TVERSKY, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. **Econometrica**, 47, 263-292.

KEY JR, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. **American Political Science Review**, 34, dec. 1940.

LAVALLE, A. G. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. In: Eduardo Costa Pinto; José Celso Cardoso Jr.; Paulo de Tarso Linhares. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

LAZZARINI, S. **Capitalismo de laços – os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEITÃO, M. **Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda**. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LEITE, C. K. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política - Universidade de São Paulo, 2005.

LEVI-FAUR, D. New Governance as Regulatory Governance. p. xx, in **The Oxford Handbook of Governance**. D. Levi-Faur ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LEWIS, C. L. Incrementalism Budgetary. In: RABIN, J. (Ed) **Encyclopedia of Public administration and public policy**. New York: Marcel Dekker. 2007.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19:79-88, 1959.

MARCH, J. G. **A primer on decision making: how decisions happen**. New York: The Free Press.

\_\_\_\_\_. **Democratic governance**. New York: The Free Press, 1995.

\_\_\_\_\_; SCHULZ, M.; ZHOU, X. **The Dynamics of Rules: Studies of Change in Written Organizational Codes** Stanford University Press, Stanford, CA, 2000.

\_\_\_\_\_; J. P. OLSEN. The logic of appropriateness. In M. Rein, M. Moran and R.E. Goodin (eds.), **Handbook of Public Policy**: 689-708. Oxford: Oxford University Press, 2004.

MARQUES LEITE, M. 20 Anos de Padronização de Orçamentos e Balanços na Administração Pública Brasileira. **Análise Econômica**. Ano 2, n° 3. Porto Alegre, 1984. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/viewFile/10206/5946>> Acesso em: 11 de jan. 2011.

MCGINNIS, M. D.; OSTROM, E. IAD and SES Dynamic Flows: Introducing the Program in Institutional Analysis of Social-Ecological Systems (PIASES) Framework. Preliminary draft of a paper to be presented at **13th Economics of Infrastructures Conference**, Delft, Netherlands, April 27-28, 2010. Disponível em: < [http://www.indiana.edu/~workshop/colloquia/materials/papers/McGinnis%20&%20Ostrom\\_IAD%20and%20SES%20Dynamic%20Flows%204.pdf](http://www.indiana.edu/~workshop/colloquia/materials/papers/McGinnis%20&%20Ostrom_IAD%20and%20SES%20Dynamic%20Flows%204.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2010.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, p. 340-363, 1977.

MEYERS, R. Is There a Key to the Normative Budgeting Lock? **Policy Sciences**, 29 (3): 171-188, 1996.

MILLER, G. J. The Political Evolution of Principal-Agent Models. **Annual Review of Political Science**, v. 8, n.1, p. 203-225, 2005.

MOE, T. TheNewEconomics of Organization. **American Journal of Political Science**, vol. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.

MORAIS, L. & SAAD-FILHO, A. O novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**. Vol. 32, n. 4 (124), outubro-dezembro, 2011.

MUSGRAVE, R. A Brief History of Fiscal Doctrine. **Handbook of Public Economics**, Vol.1, Cap. 1. North Holland: Elsevier Science Publishers B. V, 1985.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine, Atherton, 1971.

NORTH, D. **Institutions and the Performance of Economies over Time**. Handbook of New Institutional Economics: Kluwer Academic Printers, p. 19-30, 2005.

NORTH, D. **Institutions, institutional, change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

OLIVEIRA, F. A. A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009. In: Eduardo Costa Pinto; José Celso Cardoso Jr.; Paulo de Tarso Linhares. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

OLIVEIRA, J. C.; FONTENELE e SILVA, P. Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil. **Série Política Fiscal**, 110. Cepal, Santiago de Chile, abr. 2000.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Common-pool resources and institutions: Toward a revised theory, **Handbook of Agricultural Economics**, in: B. L. Gardner & G. C. Rausser (ed.), edition 1, volume 2, chapter 24, pages 1315-1339 Elsevier, 2002.

\_\_\_\_\_. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. **Design principles of robust property-rights institutions: what have we learned?** 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1304708>>. Acesso em: out. 2011.

\_\_\_\_\_. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. **Science** 325(5939):419-422, 2009.

\_\_\_\_\_; GARDNER R.; WALKER J. **Rules, Games, and Common-Pool Resources**. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: Alexandre dos Santos Cunha; Bernardo Abreu de Medeiros; Luseni

Cordeiro Aquino. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: República**. Brasília: IPEA, v. 1 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

PEREIRA, P. T. **A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): uma abordagem neoliberal?** Disponível em: [http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/anal\\_soc6.pdf](http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/anal_soc6.pdf). Acesso em: 21/12/2011.

PETERS, B. G. **The Politics of Bureaucracy**. (fifth edition), London: Routledge, 2001.

PIERSON, P. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

PREMFORS, R. Charles Lindblom and Aaron Wildavsky. **British Journal of Political Science**, Vol. 11, n. 2, p. 201-225, 1981.

RADIN, B. A. **Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values**. Washington, District of Columbia: Georgetown University Press, 2006.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: does governance matter? **Journal of Development Economics**, v. 86, p. 96-111, 2008.

RAUDLA, R. **Constitution, Public Finance, and Transition**. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2010.

\_\_\_\_\_. Governing Budgetary Commons: What Can We Learn from Elinor Ostrom? **European Journal of Law and Economics**. 30: 201-221, 2010b.

REZENDE, F. C. Teoria comparada e a economia política da expansão dos gastos públicos. **Economia Aplicada** vol. 12, n. 4, Ribeirão Preto Oct./Dec. 2008.

\_\_\_\_\_. **Razões Emergentes para o uso dos estudos de caso na ciência política comparada**. 2011. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

\_\_\_\_\_. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista brasileira de Ciência Social**. vol. 27, n.78, São Paulo, fev. 2012.

REZENDE F. Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil. In: CARDOSO JR., J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

ROSS-SCHNEIDER, B. **Business-Government relations in Latin America: Institutions, Business Groups and Electoral Systems**, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 2012.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: an advocacy coalition framework**. Boulder: Westview, 1994.

SALLUM, B. JR. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 52, p. 35-53, 2003.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **Review of Economics and Statistics**, v. 4, p. 387-89, 1954.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan./fev. 2004.

SCHMIDT, V. A. **From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy**. In: The Annual Meeting of the APSA, Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, 2002.

SCOTT, J. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SERRA, J. As Vicissitudes do Orçamento. **Revista de Economia Política** . Vol 13, nº 4, Out-Dez, 1993.

SILVEIRA, J. P. A Experiência de Implantação do PPA: Avanços e Desafios. **Balanco da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**, Seminário Balanco da Reforma do Estado no Brasil, Brasília, DF, 2002.

SOUZA, C. (2008). Regras e Contexto: As Reformas da Constituição de 1988. **DADOS**, vol. 51, n. 4, p. 791-823, 2008.

SPILLER, P. T.; TOMMASI, P. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina, **Journal of Law, Economics and Organization** 19(2), 2005.

STIGLITZ, J. E. **La Economía del Sector Público**. 3ª edición. Barcelona: Antoni Bosch ed., 2000.

STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2004.

THE ECONOMIST. **The Visible Hand**. 21 de janeiro de 2012. Disponível em: [http://www.economist.com/sites/default/files/special-reports-pdfs/20120121\\_state\\_capitalism\\_0.pdf](http://www.economist.com/sites/default/files/special-reports-pdfs/20120121_state_capitalism_0.pdf)> Acesso em: 11 de jan. 2011.

THELEN, K. A Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science** (2): 369-404, 1999.

\_\_\_\_\_; MAHONEY, J. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

TRESCH, R. W. **Public Finance: A Normative Theory.** (2nd ed.) Academic Press, 2002.

TRUE, J. L.; BRYAN D. J.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. In: Paul. A. Sabatier (Ed.), **Theories of the Policy Process.** 2nd. ed. Boulder, CO: Westview Press, p. 155-187, 2007.

VELASCO, A. A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. In J. M. Poterba & J. von Hagen (Eds.), **Fiscal institutions and fiscal performance.** Chicago: University of Chicago Press, 1999.

VELLOSO, J. C. **A dinâmica das instituições fiscais e orçamentárias: o caso das reformas no período pós-real.** Dissertação de mestrado. Brasília: PPGA/UnB, 2011.

VON HAGEN, J. Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance In: SHAH, Anwar. (Ed.) **Budgeting and Budgetary Institutions.** p. 27-49, Washington: The World Bank, 2007.

WEIBLE, C. Expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis. **The Policy Studies Journal**, v. 36, n. 4, 2008.

WEINGAST, B. R.; SHEPSLE, K. A.; JOHNSEN, C. The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. **Journal of Political Economy**, 89(4), 642–664, 1981.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process.** Boston: Little, Brown and Company, 1964.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new Politics of the budgetary process** (5<sup>th</sup>. Edition). New York and San Francisco: Pearson Longman, 2003.

WILLIAMSON, O. **The Mechanisms of Governance.** Oxford Univeristy Press, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 4<sup>a</sup> ed., 2010.

# ANEXOS

## CÓDIGO DE ANÁLISE

| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |  |  |  |
|---------------------------------------|--|--|--|
|                                       | Princípio (e sua definição básica)   | Racionalidade  |  |
| P1(A)                                 | <b>Delimitação de Fronteiras de Recursos.</b> <i>Elementos institucionais que delimitam e qualificam os recursos orçamentários. Podem ser de natureza substantiva (especificação de atributos de recursos ou de condicionalidades em seu uso), espacial (designação territorial dos recursos), causal (conexão entre recursos, produtos e resultados) ou temporal (duração da disponibilidade dos recursos).</i> | Este princípio diz respeito aos esforços de classificar e de especificar os recursos orçamentários, a fim de que se possa determinar os detalhes relacionados a sua origem, aplicação, finalidade, responsabilidade pela posse e outros atributos das transações orçamentárias. Classificações orçamentárias tornam-se um elemento fundamental a este princípio. Num sistema de governança de recursos orçamentários é fundamental que se definam tais recursos, que se detalhem seus principais atributos e que se definam os limites e direitos de sua utilização. |  |
|                                       | Atributos-variáveis  |  |  |
|                                       | 4  | A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é muito significativa, pois contempla de forma substancial todas as suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal).   | A norma apresenta dispositivos voltados a todas as dimensões da delimitação de recursos: (i) definição de origem/uso e especificação de atributos, (ii) designação territorial, (iii) conexão entre dotações, produtos e resultados e (iv) disponibilidade e permanência dos recursos, e o faz de forma precisa.   |
|                                       | 3  | A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é significativa, pois contempla todas as suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal) e parte destas de forma substancial.  | A norma apresenta dispositivos voltados a todas as dimensões da delimitação de recursos: (i) definição de origem/uso e especificação de atributos, (ii) designação territorial, (iii) conexão entre dotações, produtos e resultados e (iv) disponibilidade e permanência dos recursos, embora o faça de forma imprecisa para algumas destas.                               |
|                                       | 2  | A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é pouco significativa, pois contempla apenas algumas de suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal) e parte destas de forma não substancial.   | A norma apresenta dispositivos voltados apenas para determinadas dimensões da delimitação de recursos: (i) definição de origem/uso e especificação de atributos, (ii) designação territorial, (iii) conexão entre dotações, produtos e resultados e (iv) disponibilidade e permanência dos recursos, e o faz de forma precisa para algumas destas e imprecisa para outras. |
| 1                                     | A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é muito pouco significativa, pois além de não contemplar boa parte das suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal) o faz de forma não substancial.   | A norma apresenta dispositivos voltados apenas para algumas das dimensões da delimitação de recursos: (i) definição de origem/uso e especificação de atributos, (ii) designação territorial, (iii) conexão entre dotações, produtos e resultados e (iv) disponibilidade e permanência dos recursos, e o faz de forma marcadamente imprecisa.   |  |
| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |  |  |  |
|                                       | Princípio (e sua definição básica)   | Racionalidade  |  |
| P1(B)                                 | <b>Delimitação de Fronteiras de Usuários.</b> <i>Elementos institucionais que discriminam e qualificam os atores orçamentários legítimos (em sua condição de ser e de agir), conectando-os a suas jurisdições, regulando-lhes o acesso, a ascensão e a sucessão às posições decisórias relevantes.</i>   | Este princípio diz respeito aos esforços de definir jurisdições, direitos e deveres a serem observados pelos indivíduos e organizações (atores orçamentários) que participam do processo orçamentário. Num sistema de recursos orçamentários é fundamental que se determine quais são os usuários que o constituem, que se especifiquem seus papéis e que se estabeleçam o modo de acesso e as condições de permanência em seus  |  |
|                                       | Atributos-variáveis  |  |  |
|                                       | 4  | A delimitação das fronteiras dos atores orçamentários é muito significativa, pois contempla de forma substancial todas as suas principais dimensões (quem são eles, que direitos/deveres implicam suas jurisdições, que qualidades devem possuir e como serão selecionados e alçados às posições relevantes).  |  |
|                                       | 3  | A delimitação das fronteiras dos atores orçamentários é significativa, pois contempla todas as suas principais dimensões (quem são eles, que direitos/deveres implicam suas jurisdições, que qualidades devem possuir e como serão selecionados e alçados às posições relevantes) e boa parte destas de forma substancial.   |  |
|                                       | 2  | A delimitação das fronteiras dos atores orçamentários é pouco significativa, pois não contempla todas as suas principais dimensões (quem são eles, que direitos/deveres implicam suas jurisdições, que qualidades devem possuir e como serão selecionados e alçados às posições relevantes) e parte destas de forma não substancial.   |  |
| 1                                     | A delimitação das fronteiras dos atores orçamentários é muito pouco significativa, pois além de não contemplar boa parte das suas principais dimensões (quem são eles, que direitos/deveres implicam suas jurisdições, que qualidades devem possuir e como serão selecionados e alçados às posições relevantes) o faz de forma não substancial.  |  |  |

| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |   |   |
|---------------------------------------|---|---|
|                                       | Princípio (e sua definição básica)  | Racionalidade   |
| P2(A)                                 | <b>Congruência das Regras Orçamentárias (regras de provisão e de apropriação) com as Condições Locais/Setoriais.</b> <i>Elementos Institucionais voltados à adaptação ambiental. Permitem que a provisão e apropriação dos recursos respondam à especificidade e/ou à dinâmica do contexto.</i> | Este princípio pode ser entendido como uma negação ao bordão "One Size Fits All/um tamanho único serve a todos". Sistemas orçamentários amplos, especialmente em regimes federativos, tendem a enfrentar uma enorme variedade de contextos, tanto no aspecto territorial quanto no setorial, demandando um grau substancial de flexibilidade na concepção e na aplicação das regras de governança. Em geral, a realidade dos espaços, das estruturas e dos agentes onde os recursos orçamentários transformam-se em políticas públicas costuma ser muito heterogênea. Em tais sistemas, é presumível que as regras pertinentes à provisão e à apropriação de recursos apresentem alguma congruência com a |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>  |   |
|                                       | 4   | A congruência entre as regras de provisão e de apropriação e as condições locais/setoriais é muito alta, pois quase sempre se observam espaços de adaptação reservados às especificidades de cada contexto.   |
|                                       | 3   | A congruência entre as regras de provisão e de apropriação e as condições locais/setoriais é alta, pois frequentemente se observam espaços de adaptação reservados às especificidades de cada contexto.   |
|                                       | 2   | A congruência entre as regras de provisão e de apropriação e as condições locais é baixa, pois ocasionalmente se observam espaços de adaptação reservados às especificidades de cada contexto.  |
| 1                                     | A congruência entre as regras de provisão e de apropriação e as condições locais/setoriais é muito baixa, pois quase nunca se observam espaços de adaptação reservados às especificidades de cada contexto.   |   |
| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |   |   |
|                                       | Princípio (e sua definição básica)  | Racionalidade   |
| P2(B)                                 | <b>Congruência entre Usuários e Recursos.</b> <i>Elementos institucionais que focalizam o equilíbrio da relação entre usuários (sustentabilidade política) e recursos (sustentabilidade fiscal).</i>  | Este princípio relaciona-se com a idéia de que a sustentabilidade de um sistema orçamentário depende não apenas da conservação dos recursos públicos, mas também da preservação de condições de vida digna aos usuários que deles dependem. Assim, haverá congruência entre usuários e recursos se as regras de governança orçamentária forem capazes de evitar, simultaneamente, tanto a penúria dos usuários quanto a sobreutilização dos recursos que constituem o sistema. Em tais sistemas, é presumível que haja alguma congruência entre a sustentabilidade política (atenção às necessidades dos usuários) e sustentabilidade fiscal (atenção à conservação dos recursos).                        |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>  |   |
|                                       | 4   | A congruência entre usuários e recursos é muito alta, pois se observa atenção tanto em relação à sustentabilidade política quanto em relação à sustentabilidade fiscal.   |
|                                       | 3   | A congruência entre usuários e recursos é moderada (tipo I), pois se observa maior atenção em relação à sustentabilidade política.  |
|                                       | 2   | A congruência entre usuários e recursos é moderada (tipo II), pois se observa maior atenção em relação à sustentabilidade fiscal.   |
| 1                                     | A congruência entre usuários e recursos é muito baixa, pois não se observa atenção em relação à sustentabilidade política e nem em relação à sustentabilidade fiscal.   |   |
| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |   |   |
|                                       | Princípio (e sua definição básica)  | Racionalidade   |
| P3(A)                                 | <b>Arranjos de Decisão Coletiva (decisões de mobilização e de alocação).</b> <i>Elementos institucionais que refletem como o poder decisório concerne à provisão e à apropriação de recursos é compartilhado e exercido coletivamente.</i>  | Este princípio liga-se à idéia de que os indivíduos e as organizações tendem a aderir e defender mais devotadamente as decisões das quais puderam participar. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder decisório, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar das decisões que os afetam.  |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>  |   |
|                                       | 4   | Arranjos de decisão coletiva refletem o fato de que quase todos os atores orçamentários podem participar das decisões de provisão e de apropriação que os afetam.   |
|                                       | 3   | Arranjos de decisão coletiva refletem o fato de que boa parte dos atores orçamentários pode participar das decisões de provisão e de apropriação que os afetam.   |
|                                       | 2   | Arranjos de decisão coletiva refletem o fato de que apenas uma pequena parte dos atores orçamentários pode participar da concepção e da mudança das regras que os afetam.   |
| 1                                     | Arranjos de decisão coletiva refletem o fato de que apenas uma mínima parte dos atores orçamentários pode participar da concepção e da mudança das regras que os afetam.  |   |

| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |   |   |
|---------------------------------------|---|---|
|                                       | Princípio (e sua definição básica)  | Racionalidade   |
| P3(B)                                 | <b>Arranjos de Decisão Coletiva (mudança de regras).</b> <i>Elementos institucionais relacionados ao modo como o poder de mudar as regras é compartilhado entre os atores a quem estas afetam.</i>  | Este princípio está relacionado à noção de que os indivíduos e as organizações deveriam poder participar da concepção e propor mudanças nas regras que os governam. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder de conceber e de mudar regras, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar da elaboração e da alteração das regras que os afetam.   |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>  |   |
|                                       | 4   | Arranjos de decisão coletiva refletem o fato de que quase todos os atores orçamentários podem participar da concepção e da mudança das regras que os afetam.  |
|                                       | 3   | Arranjos de decisão coletiva refletem o fato de que boa parte dos atores orçamentários pode participar da concepção e da mudança das regras que os afetam.  |
|                                       | 2   | Arranjos de decisão coletiva refletem o fato de que apenas uma pequena parte dos atores orçamentários pode participar das decisões de provisão e de apropriação que os afetam.  |
| 1                                     | Arranjos de decisão coletiva refletem o fato de que apenas uma mínima parte dos atores orçamentários pode participar das decisões de provisão e de apropriação que os afetam.   |   |
| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |   |   |
|                                       | Princípio (e sua definição básica)  | Racionalidade   |
| P3(C)                                 | <b>Informações para Decisão Coletiva (observabilidade das decisões e de seus impactos).</b> <i>Elementos institucionais que determinam o conteúdo, o formato e o fluxo (entrada e saída) das informações inerentes ao sistema orçamentário.</i>   | Este princípio diz respeito à idéia de que as decisões orçamentárias e seus impactos deveriam ser observáveis e mensuráveis por todos os atores do sistema, de modo a permitir o reconhecimento de méritos e a atribuição de responsabilidades, além de ações subsequentes apropriadas. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja algum grau de observabilidade das decisões, por meio da evidenciação e da reportação das condições correntes e futuras do sistema orçamentário (tanto em relação aos usuários quanto aos recursos). |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>  |   |
|                                       | 4   | O grau de evidenciação e de reportação das condições (correntes e futuras) do sistema orçamentário aos demais atores é muito alto.  |
|                                       | 3   | O grau de evidenciação e de reportação das condições (correntes e futuras) do sistema orçamentário aos demais atores é alto.  |
|                                       | 2   | O grau de evidenciação e de reportação das condições (correntes e futuras) do sistema orçamentário aos demais atores é baixo.   |
| 1                                     | O grau de evidenciação e de reportação das condições (correntes e futuras) do sistema orçamentário aos demais atores é muito baixo.   |   |
| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |   |   |
|                                       | Princípio (e sua definição básica)  | Racionalidade   |
| P4                                    | <b>Monitoramento de Usuários e Recursos.</b> <i>Elementos institucionais voltados ao acompanhamento e à apreciação do comportamento dos atores quanto a eventuais desvios em relação às regras que os governam e em relação às condições esperadas dos recursos sob sua responsabilidade.</i> | Este princípio denota que o comportamento dos atores orçamentários está sujeito a desvios e que os recursos sob suas responsabilidades estão expostos à utilização inadequada, requerendo, portanto, ações de monitoramento. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja algum grau de monitoramento de usuários e de recursos, a fim de se reconhecer eventuais desvios de comportamento e das condições esperadas, respectivamente.   |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>  |   |
|                                       | 4   | Desvios de comportamento dos atores e das condições esperadas dos recursos orçamentários podem ser detectados e delatados por quase todos os atores.  |
|                                       | 3   | Desvios de comportamento dos atores e das condições esperadas dos recursos orçamentários podem ser detectados e delatados por grande parte dos atores.  |
|                                       | 2   | Desvios de comportamento dos atores e das condições esperadas dos recursos orçamentários podem ser detectados e delatados por uma pequena parte dos atores.   |
| 1                                     | Desvios de comportamento dos atores e das condições esperadas dos recursos orçamentários podem ser detectados e delatados por uma mínima parte dos atores.  |   |

| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |  |  |
|---------------------------------------|--|--|
| P5                                    | <b>Princípio (e sua definição básica)</b>  |  |
|                                       | <b>Racionalidade</b>   |  |
|                                       | <p><b>Sanções Graduais.</b> <i>Elementos institucionais voltados à aplicação coercitiva de penalidades proporcionais à gravidade e/ou à recorrência das ofensas contra o sistema orçamentário e suas regras.</i></p>   |  |
|                                       | Este princípio denota que os atores orçamentários que cometem infrações contra o sistema devem sofrer sanções proporcionais à gravidade de seus atos, a fim de desencorajar desvios de comportamento sistemáticos e promover a noção coletiva de 'justiça'. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja previsão de punições graduais  |  |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>   |  |
| 4                                     | A previsão de punições graduais (conforme a severidade/reincidência das violações cometidas) aplicáveis contra atores orçamentários infratores é muito frequente.  |  |
| 3                                     | A previsão de punições graduais (conforme a severidade/reincidência das violações cometidas) aplicáveis contra atores orçamentários infratores é frequente.  |  |
| 2                                     | A previsão de punições graduais (conforme a severidade/reincidência das violações cometidas) aplicáveis contra atores orçamentários infratores é pouco frequente.  |  |
| 1                                     | A previsão de punições graduais (conforme a severidade/reincidência das violações cometidas) aplicáveis contra atores orçamentários infratores é muito pouco frequente.  |  |
| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |  |  |
| P6                                    | <b>Atributos-variáveis</b>   |  |
|                                       | <b>Evidência formal</b>  |  |
|                                       | <p><b>Instrumentos para Resolução de Conflitos.</b> <i>Elementos institucionais que estabelecem mecanismos para solucionar controvérsias entre atores do sistema orçamentário. Permite a substanciação das alegações de violação e/ou das quebras de expectativas e promessas e a aplicação de eventuais sanções aos</i></p>   |  |
|                                       | Este princípio está ligado à noção de que os conflitos orçamentários precisam ser resolvidos de forma rápida e pouco custosa, a fim de se evitar dificuldades na construção de consensos fundamentais ao processo alocativo. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que se instituem mecanismos voltados à solução de controvérsias entre atores.  |  |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>   |  |
| 4                                     | Estabelece mecanismos que tendem a reduzir muito os custos de resolução de conflitos.  |  |
| 3                                     | Estabelece mecanismos que tendem a reduzir um pouco os custos de resolução de conflitos.   |  |
| 2                                     | Estabelece mecanismos que tendem a ampliar um pouco os custos de resolução de conflitos.   |  |
| 1                                     | Estabelece mecanismos que tendem a ampliar muito os custos da resolução de conflitos.  |  |
| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |  |  |
| P7                                    | <b>Atributos-variáveis</b>   |  |
|                                       | <b>Evidência formal</b>  |  |
|                                       | <p><b>Legitimidade para Decidir sobre as Questões Inerentes.</b> <i>Elementos institucionais voltados à promoção da autoridade/legitimidade decisória dos atores no que toca às questões inerentes a suas jurisdições.</i></p>   |  |
|                                       | Este princípio diz respeito à idéia de que instâncias orçamentárias paralelas e subordinadas precisam de certa autoridade e autonomia para decidir sobre as questões que lhes diretamente inerentes. Num sistema de recursos orçamentários de grande amplitude, como é o caso do sistema orçamentário federal, é importante que os atores que operam em subsistemas conexos disponham de prerrogativas decisórias próprias e que suas deliberações não sejam postas em xeque ou erodidas pelas jurisdições superiores ou subsequentes.   |  |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>   |  |
| 4                                     | Institui mecanismos que reforçam muito a legitimidade decisória das jurisdições paralelas ou subordinadas.   |  |
| 3                                     | Institui mecanismos que reforçam um pouco a legitimidade decisória das jurisdições paralelas ou subordinadas.  |  |
| 2                                     | Institui mecanismos que enfraquecem um pouco a legitimidade decisória das jurisdições paralelas ou subordinadas.   |  |
| 1                                     | Institui mecanismos que enfraquecem muito a legitimidade decisória das jurisdições paralelas ou subordinadas.  |  |
| PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA |  |  |
| P8                                    | <b>Atributos-variáveis</b>   |  |
|                                       | <b>Evidência formal</b>  |  |
|                                       | <p><b>Governança Baseada em Instituições Acopladas.</b> <i>Elementos institucionais que definem uma arquitetura policêntrica e multinível para a governança orçamentária e orientam as formas de interdependências entre os diversos atores (intra e extra-governamentais) que a constituem de forma sinérgica.</i></p>  |  |
|                                       | Este princípio está relacionado com a idéia de que em sistemas orçamentários amplos, onde muitas jurisdições atuam de forma relativamente autônoma, tornam-se necessários mecanismos de coordenação, inclusive não-hierárquicos, que permitam aos atores orçamentários cumprir seus papéis de forma cooperada. Em tais sistemas, é presumível que os inúmeros e distintos atores operem em múltiplas camadas de organizações aninhadas (arquitetura policêntrica e multinível), e que possuam incentivos capazes de gerar sinergias nas relações de interdependência entre eles. |  |
|                                       | <b>Atributos-variáveis</b>   |  |
| 4                                     | Estabelece inúmeros mecanismos que favorecem a construção de sinergias entre as diversas escalas e segmentos de participantes do sistema orçamentário.   |  |
| 3                                     | Estabelece alguns mecanismos que favorecem a construção de sinergias entre as diversas escalas e segmentos de participantes do sistema orçamentário.   |  |
| 2                                     | Estabelece alguns mecanismos que dificultam a construção de sinergias entre as diversas escalas e segmentos de participantes do sistema orçamentário.  |  |
| 1                                     | Estabelece inúmeros mecanismos que dificultam a construção de sinergias entre as diversas escalas e segmentos de participantes dos sistema orçamentário.   |  |

## ROTEIRO DE ENTREVISTAS

### APRESENTAÇÃO E ESCLARECIMENTOS PRÉVIOS SOBRE A DINÂMICA DA ENTREVISTA

Olá, sou Carlos Leonardo Klein Barcelos, aluno do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) e desde já agradeço por sua disponibilidade.

Coleta de informações sobre o entrevistado (nome/formação/histórico de atuação na área orçamentária).

O motivo desta entrevista é que eu gostaria de sua avaliação acerca de uma proposta de classificação de regimes de governança orçamentária segundo a presença de determinados princípios.

Eu analisei quatro regimes orçamentários: Lei nº 4.320/64, CF/88, RGO/00 e 'Transição' e avaliei, especialmente com base em seus comandos legais, como cada um manifesta um conjunto de doze princípios de governança. Eu classifiquei os regimes de governança orçamentária de acordo com a intensidade com que eles manifestavam cada princípio. Para tanto, eu utilizei uma escala com quatro graus: muito alta/alta/baixa/muito baixa e a apliquei aos quatro regimes. (Exceto no princípio 2B, onde os rótulos moderada (I) e moderada (II) substituíram os termos alta e baixa).

Meu principal objetivo é verificar a validade da classificação proposta e corrigir os eventuais equívocos classificatórios.

Antes da entrevista, propriamente dita, eu apresentarei alguns slides do tipo *power-point* (em tela ou em papel) a fim de esclarecer melhor sobre os regimes analisados, sobre o conceito básico subjacente à cada um dos doze princípios de governança e sobre os critérios classificatórios.

No transcorrer da entrevista, eu vou apresentar uma sequência de doze fichas de papel, mostradas uma a uma, intercaladas por algumas perguntas. Cada ficha se refere a um princípio, recupera o conceito básico do mesmo (indícios de sua presença) e registra as minhas escolhas classificatórias em relação aos quatro regimes. Eu vou indagar se o entrevistado concorda com a classificação proposta. No caso de concordância, uma nova ficha será apresentada. Havendo discordância, solicita-se ao entrevistado a proposição de uma classificação alternativa, bem como as eventuais razões da divergência.

Além das opções de resposta já mencionadas (concordância/discordância), serão oferecidas ao entrevistado as alternativas: 'não sei a resposta' e 'a pergunta não está clara'. Todas as respostas serão registradas pelo entrevistador em formulário próprio e, adicionalmente, em áudio digital sempre que o entrevistado não se opuser. Compromete-se com o anonimato de resposta, especificamente. Anonimato pleno será garantido se o entrevistado assim o desejar.

O tempo estimado desta entrevista é de cerca de 90 minutos.

### EXECUÇÃO DA ENTREVISTA

| Questão principal 1  | Opções de resposta  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• De acordo com a ficha 1, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 1A – Delimitação de fronteiras de recursos é a seguinte:<br/>4.320/64: MUITO BAIXA<br/>CF/88: BAIXA<br/>RGO/00: ALTA<br/>Transição: BAIXA</li> </ul> <p style="margin-left: 20px;"><b>Você concorda com esta classificação?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>  |   |

| Questão principal 2  | Opções de resposta  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 2, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 1B – Delimitação de fronteiras de usuários é a seguinte:<br/>4.320/64: MUITO BAIXA<br/>CF/88: BAIXA<br/>RGO/00: ALTA<br/>Transição: BAIXA</li> </ul> <p><b>Você concorda com esta classificação?</b></p>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>  |   |
| Questão principal 3  | Opções de resposta  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 3, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 2A – Congruência entre regras de alocação e condições locais é a seguinte:<br/>4.320/64: ALTA<br/>CF/88: BAIXA<br/>RGO/00: MUITO BAIXA<br/>Transição: ALTA</li> </ul> <p><b>Você concorda com esta classificação?</b></p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>  |   |
| Questão principal 4  | Opções de resposta  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 4, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 2B – Congruência entre provisão e apropriação é a seguinte:<br/>4.320/64: MODERADA (I)<br/>CF/88: MODERADA (I)<br/>RGO/00: MODERADA (II)<br/>Transição: MUITO ALTA</li> </ul> <p><b>Você concorda com esta classificação?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>  |   |

| Questão principal 5   | Opções de resposta  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 5, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos é a seguinte:<br/>4.320/64: BAIXA<br/>CF/88: ALTA<br/>RGO/00: MUITO BAIXA<br/>Transição: ALTA</li> </ul> <p><b>Você concorda com esta classificação?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>   |   |

| Questão principal 6  | Opções de resposta  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 6, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 3B – Arranjos de decisão coletiva na mudança de regras é a seguinte:<br/>4.320/64: BAIXA<br/>CF/88: ALTA<br/>RGO/00: MUITO BAIXA<br/>Transição: ALTA</li> </ul> <p><b>Você concorda com esta classificação?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>  |   |

| Questão principal 7   | Opções de resposta  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 7, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 3C – Informações para decisão coletiva (transparência e observabilidade) é a seguinte:<br/>4.320/64: MUITO BAIXA<br/>CF/88: BAIXA<br/>RGO/00: ALTA<br/>Transição: BAIXA</li> </ul> <p><b>Você concorda com esta classificação?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>   |   |

| Questão principal 8   | Opções de resposta  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 8, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 4 – Monitoramento de usuários e recursos é a seguinte:<br/>4.320/64: MUITO BAIXA<br/>CF/88: BAIXA<br/>RGO/00: ALTA<br/>Transição: MUITO BAIXA</li> </ul> <p><b>Você concorda com esta classificação?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>   |   |
| Questão principal 9   | Opções de resposta  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 9, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 5 – Sanções graduais é a seguinte:<br/>4.320/64: MUITO BAIXA<br/>CF/88: BAIXA<br/>RGO/00: ALTA<br/>Transição: MUITO BAIXA</li> </ul> <p><b>Você concorda com esta classificação?</b></p>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>   |   |
| Questão principal 10  | Opções de resposta  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 10, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 6 – Resolução de conflitos é a seguinte:<br/>4.320/64: ALTA<br/>CF/88: MUITO ALTA<br/>RGO/00: MUITO BAIXA<br/>Transição: MUITO ALTA</li> </ul> <p><b>Você concorda com esta classificação?</b></p>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>   |   |

| Questão principal 11   | Opções de resposta  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 11, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 7 – Legitimidade para decidir:<br/>4.320/64: BAIXA<br/>CF/88: MUITO ALTA<br/>RGO/00: MUITO BAIXA<br/>Transição: ALTA<br/><b>Você concorda com esta classificação?</b></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>  |   |

| Questão principal 12  | Opções de resposta  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>De acordo com a ficha 12, a intensidade com que os quatro regimes manifestam o princípio 8 – Governança aninhada é a seguinte:<br/>4.320/64: BAIXA<br/>CF/88: MUITO ALTA<br/>RGO/00: MUITO BAIXA<br/>Transição: ALTA<br/><b>Você concorda com esta classificação?</b></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>€ Concordo.</li> <li>€ Não sei a resposta.</li> <li>€ A pergunta não está clara.</li> <li>€ Discordo.</li> </ul> |
| <b>Questões de clarificação (em caso de discordância).</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Que alternativa de classificação seria a mais apropriada na sua avaliação? Por que?</li> </ul>   |   |
| <b>Conclusão da entrevista.</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Há alguma consideração adicional que o entrevistado deseje fazer?</li> <li>Com base nisto, eu agradeço muito por sua atenção. Sua contribuição foi de grande valia para esta pesquisa. Muito obrigado!</li> </ul>  |   |

**CONTRASTE ENTRE A POSIÇÃO INICIAL DO PESQUISADOR E AS POSIÇÕES  
DOS ENTREVISTADOS**  
**Parte 1 (princípios 1A a 3C)**

| Detalhamento das posições  |                        |                        |                        |                        |                        |                        |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|  | Entrevistado 1         | Entrevistado 2         | Entrevistado 3         | Entrevistado 4         | Entrevistado 5         | Entrevistado 6         |
| 1A – Delimitação de fronteiras de recursos                               | Concordância plena     | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 |
|  |                        |                        |                        |                        |                        |                        |
| 1B – Delimitação de fronteiras de usuários                               | Concordância plena     | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 |
|  |                        |                        |                        |                        |                        |                        |
| 2A – Congruência entre regras de alocação e condições locais             | Concordância plena     | Concordância plena     | Concordância plena     | Concordância plena     | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 | Não sabe a resposta    |
|  |                        |                        |                        |                        |                        |                        |
| 2B – Congruência entre provisão e apropriação                            | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 | Concordância plena     | Concordância plena     | Concordância plena     | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 | Concordância plena     |
|  |                        |                        |                        |                        |                        |                        |
| 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos  | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 |
|  |                        |                        |                        |                        |                        |                        |
| 3B – Arranjos de decisão coletiva na mudança de regras                   | Concordância plena     | Concordância plena     | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 | Concordância plena     | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 |
|  |                        |                        |                        |                        |                        |                        |
| 3C – Informações para decisão coletiva (transparência e observabilidade) | Concordância plena     | Regimes<br>R1 R2 R3 R4 |
|  |                        |                        |                        |                        |                        |                        |

(continua)

## Parte 2 (princípios 4 a 8)

| Detalhamento das posições                |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
|--|--------------------|----------------------|---------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
|  | Entrevistado 1     | Entrevistado 2       | Entrevistado 3      | Entrevistado 4     | Entrevistado 5     | Entrevistado 6       |
| 4 – Monitoramento de usuários e recursos | Concordância plena | Concordância plena   | Concordância plena  | Regimes            | Concordância plena | Regimes              |
|  |                    |                      |                     | R1 R2 R3 R4        |                    | R1 R2 R3 R4          |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
| 5 – Sanções graduais                     | Concordância plena | Concordância plena   | Concordância plena  | Concordância plena | Concordância plena | Regimes              |
|  |                    |                      |                     |                    |                    | R1 R2 R3 R4          |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
| 6 – Resolução de conflitos               | Regimes            | Pergunta não é clara | Não sabe a resposta | Regimes            | Regimes            | Pergunta não é clara |
|  | R1 R2 R3 R4        |                      |                     | R1 R2 R3 R4        | R1 R2 R3 R4        |                      |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
| 7 – Legitimidade para decidir            | Regimes            | Pergunta não é clara | Concordância plena  | Regimes            | Regimes            | Pergunta não é clara |
|  | R1 R2 R3 R4        |                      |                     | R1 R2 R3 R4        | R1 R2 R3 R4        |                      |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
| 8 – Governança aninhada                  | Concordância plena | Regimes              | Regimes             | Regimes            | Regimes            | Pergunta não é clara |
|  |                    | R1 R2 R3 R4          | R1 R2 R3 R4         | R1 R2 R3 R4        | R1 R2 R3 R4        |                      |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |
|  |                    |                      |                     |                    |                    |                      |

### Convenção

|                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| Posição do pesquisador em R1      | 4320/64      |
| Posição do pesquisador em R2      | CF/88        |
| Posição do pesquisador em R3      | RGO/00       |
| Posição do pesquisador em R4      | Transição    |
| Posição do entrevistado no regime | Entrevistado |

## SÍNTESE DAS POSIÇÕES DOS ENTREVISTADOS

Convenção

C = Concordância; NSR = Não sabe responder;  
PNC = Pergunta não estava clara; D= Discordância.

|     | <i>Entrevistado 1</i> | <i>Entrevistado 2</i> | <i>Entrevistado 3</i> | <i>Entrevistado 4</i> | <i>Entrevistado 5</i> | <i>Entrevistado 6</i> |
|-----|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| P1A | C                     | C                     | C                     | C                     | C                     | D                     |
| P1B | C                     | C                     | C                     | C                     | C                     | D                     |
| P2A | C                     | C                     | C                     | C                     | D                     | NSR                   |
| P2B | D                     | C                     | C                     | C                     | D                     | C                     |
| P3A | D                     | D                     | D                     | D                     | D                     | D                     |
| P3B | C                     | C                     | D                     | C                     | D                     | D                     |
| P3C | C                     | C                     | C                     | C                     | C                     | D                     |
| P4  | C                     | C                     | C                     | D                     | C                     | D                     |
| P5  | C                     | C                     | C                     | C                     | C                     | D                     |
| P6  | D                     | PNC                   | NSR                   | D                     | D                     | PNC                   |
| P7  | D                     | PNC                   | C                     | D                     | D                     | PNC                   |
| P8  | C                     | D                     | D                     | D                     | D                     | PNC                   |

## ANÁLISE DE DIVERGÊNCIAS DE POSIÇÕES

### Entrevistado 1

**Princípio 2B – Congruência entre provisão e apropriação.** Houve discordância parcial em classificações dos regimes R1 (4.320/64) e R3 (RGO/00). Em comparação à classificação do pesquisador, o entrevistado 1 reduziu a intensidade de irradiação em R1 e a ampliou para R3. Os argumentos apresentados são no sentido de que a 4.320/64 destaca o aspecto da capacidade organizacional, mas a política financeira sempre foi um foco mais amplo e permanente. Há comandos normativos nitidamente voltados à sustentabilidade fiscal, assinalou o entrevistado 1. Em relação à RGO/00, asseverou que, no que toca ao componente da reforma programática, a RGO teve uma preocupação muito pronunciada com o beneficiário. Isso fica patente quando se considera o esforço de definir produtos e mensurar resultados por meio de indicadores de programas.

**Princípio 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos.** Discordâncias estão presentes em R2 (CF/88) e em R4 (Transição). O entrevistado 1 entende que embora a CF/88 manifeste o princípio de forma alta do ponto de vista formal, pragmaticamente o princípio é exercido em baixa intensidade. Isso porque muitas das promessas de participação e compartilhamento das decisões alocativas não se realizaram na prática. Embora no estágio de proposta os esforços sejam notáveis, boa parte deles se desfaz nas etapas seguintes da orçamentação. No que toca ao regime de Transição, o entrevistado sugere que ainda não foi possível superar os obstáculos que impedem a efetiva inclusão dos vários segmentos de atores. Se as decisões são compartilhadas num dado momento, elas não costumam ser respeitadas logo adiante, prevalecendo sempre a vontade de quem decide na seqüência do processo, observou o entrevistado 1.

**Princípio 6 – Resolução de conflitos.** O entrevistado 1 argumenta que em termos de mecanismos de resolução de conflitos, não há grandes contrastes entre um regime e outro. Sua perspectiva não contraria a classificação proposta pelo pesquisador, mas torna mais tênue a distinção entre os regimes. Os argumentos principais são: o artigo 113 da 4.320/64 institucionalizou uma arena relevante para dirimir conflitos técnicos, o que intensifica a manifestação do princípio; a CF/88 estabeleceu a LDO e a Comissão Mista de Orçamentos como elementos de mediação de conflitos políticos, mas eles não funcionaram como esperado; ao implantar uma variante do orçamento programa que empodera gerentes e os estimula a competir por performance, a RGO reduziu os conflitos gerados pelo sistema típico de comando e controle; a Transição é um regime com maior preocupação em debelar conflitos, mas ela não criou tantos mecanismos que a permita figurar na classificação de máxima intensidade do princípio.

**Princípio 7 – Legitimidade para decidir.** As divergências classificatórias do princípio estendem-se a todos os regimes. A classificação proposta pelo entrevistado, 'Muito baixa', é a mesma para todos. Com efeito, o entrevistado não reconhece movimentos de mudança na forma com que este princípio vem sendo manifestado nas últimas cinco décadas. Assinala que sempre prevaleceu a vontade do 'príncipe' e aos subordinados só restava a obrigação de se desdizer quando as posições entre um e outro entravam em colisão. Os 'atropelamentos' sempre foram sistemáticos e isso ainda acontece de modo muito semelhante ao que se via no tempo da 4.320/64.

### Entrevistado 2

**Princípio 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos.** Discordâncias parciais em R3 (RGO/00) e em R4 (Transição). O entrevistado 2 aponta que o artigo 48 da LRF (componente central em R3) foi um dos maiores responsáveis pela ampliação da inclusão decisória, na medida em que permitiu uma conscientização mais precisa sobre o estado das finanças públicas. A contestação e a reação depende do conhecimento das condições das finanças. O movimento de participação ativa das organizações não-governamentais interessadas na alocação dos recursos que se observa hoje floresceu graças à LRF, sustenta o entrevistado. Nesse sentido, propõe que a manifestação do princípio no regime seja classificada como alta. Na transição, reconhece um aprofundamento da participação de setores organizados da sociedade e, portanto, sugere que a melhor classificação para o regime de Transição quanto a este princípio é a 'Muito alta'.

**Princípio 8 – Governança aninhada.** Mínima divergência apresentada em relação ao R3 (RGO/00). O entrevistado 2 adverte que a norma que organiza as carreiras do ciclo da despesa, inclusive as carreiras de planejamento, orçamento, finanças e controle foi elaborada no contexto desse regime e se constitui numa clara demonstração de que o processo orçamentário está configurado por muitas jurisdições diferentes e que precisam de ordenamento institucional para se coordenarem. Nesta direção, propõe a elevação da classificação original (a proposta pelo pesquisador) em um nível, passando a ser 'Baixa (ao invés de 'Muito baixa')'.

**Entrevistado 3**

**Princípio 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos.** Discordância restrita a um único regime e em apenas um grau de intensidade. O entrevistado 3 sugere que a classificação mais precisa para R4 (Transição) seria 'Baixa', ao invés de 'Alta'. O principal argumento do entrevistado é de que a complexidade das regras é extremamente alta e crescente e que a especialização necessária para compreendê-las e manejá-las provoca uma grande fragmentação do processo decisório, impedindo a participação generalizada (nos vários temas e estágios), tanto de especialistas quanto de cidadãos. Basicamente, há um processo orçamentário hermético e difícil de compreender em seu todo, o que dificulta a descentralização.

**Princípio 3B – Arranjos de decisão coletiva na mudança de regras.** Discordância restrita a um único regime e em apenas um grau de intensidade. O entrevistado assinala que no regime de transição a tentativa de ampliar a participação de atores têm originado pontos vetos adicionais, dificultando a mudança de regras e a resposta adaptativa. O entrevistado 3 sugere que a classificação mais apropriada para o regime de Transição é 'Baixa', em vez de 'Alta'.

**Princípio 8 – Governança aninhada.** Mínima divergência apresentada em relação ao R4 (Transição). O entrevistado 3 defende que a classificação de intensidade 'Baixa' é mais adequada do que 'Alta' porque considera excessiva a vinculação prévia das despesas. A obrigação prévia de aplicar recursos em certos programas ou ações e a rigidez na condução das aplicações retira liberdades importantes na gestão de recursos. Ademais, aponta que a falta de autonomia dos entes subfederados não o faz suspeitar que a manifestação do princípio seja baixa.

**Entrevistado 4**

**Princípio 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos.** Divergências na proporção de um grau de intensidade em relação à R1 (4.320/64) e à R4 (Transição). Em ambos os casos o entrevistado 4 propõe redução da escala de intensidade. Em R1 a proposta orçamentária entrava e saía do Congresso Nacional sem que houvesse possibilidade de participação substancial dos congressistas nas decisões alocativas, o que reduz muito o compartilhamento do poder decisório com aquela instância. Recordou que a nomeação de senadores 'biônicos' como forma de dominar a força da oposição política. Argumentou que os governadores eram, em sua grande maioria, meros agentes atuando em favor do interesse do regime militar. No que toca à R4, o argumento principal para ajustar a classificação diz respeito ao fato de que há impasses importantes sem resolução tais como a reforma tributária e a divisão dos royalties do petróleo e que mesmo com maiorias significativas o governo não consegue produzir consensos.

**Princípio 4 – Monitoramento de usuários e recursos.** Discordância restrita a um único regime (R4) e em apenas um grau de intensidade. O entrevistado assinala que no regime de Transição se deveria considerar a edição da lei 12.527/11 - lei de acesso à informação pública. O entrevistado 4 argumenta que o monitoramento será muito favorecido por conta desta iniciativa. Em função disso, sugere que a classificação mais apropriada para o regime de Transição é 'Baixa', em vez de 'Muito baixa'.

**Princípio 6 – Resolução de conflitos.** Divergências na proporção de um grau de intensidade em relação à R1 (4.320/64), R3 (RGO/00) e à R4 (Transição). Em R1 foi proposta redução de 'Alta' para 'Baixa' em virtude de que não havia espaço para conflitos e rupturas durante boa parte do regime. As cassações de mandatos são boas evidências disso, assinala o entrevistado 4. Em R3 propõe classificação de intensidade 'Baixa', ao invés de 'Muito baixa' e em R4 'Alta' ao invés de 'Muito alta'. A redução proposta em ambos os casos é defendida porque o entrevistado não encontra evidências de que mudanças significativas tenham ocorrido neste princípio. Para o entrevistado 4, a curva parece ser mais suave do que aquela que o pesquisador registrou em sua classificação.

**Princípio 7 – Legitimidade para decidir.** Mínima divergência apresentada em relação ao R2 (CF/88). O entrevistado 4 propõe que a classificação de intensidade 'Alta' é mais adequada do que 'Muito alta' porque considera que o regime subordinou de forma excessiva o funcionamento de certos sistemas de provisão de políticas públicas como o Sistema Único de Saúde, por exemplo, diminuindo o direito de organização dos entes subnacionais quanto a provisão de certos bens e serviços públicos.

**Princípio 8 – Governança aninhada.** Mínima divergência apresentada em relação ao R3 (RGO/00). O entrevistado 4 defende que a classificação de intensidade 'Baixa' é mais adequada do que 'Muito Baixa'. Um indício disso decorre, por exemplo, da lei 10.180/01 que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a qual foi instituída no contexto desse regime. Esta lei faz um claro reconhecimento de que o processo orçamentário resulta de uma rede de diferentes organizações, cada qual com sua especialização própria.

## Entrevistado 5

**Princípio 2A – Congruência entre regras de alocação e condições locais.** Houve discordância parcial na classificação de R3 (RGO/00) na proporção de dois níveis de intensidade. Ao invés de 'Muito baixa' o entrevistado 5 entende que o regime manifesta princípio de forma 'Alta', especialmente pelo fato de que a chamada Reforma Gerencial dos Orçamentos criou uma padronização de procedimentos que permite ajuste às condições locais. O conceito de problematização da realidade permite que cada ente governamental elabore um rol particular de programas apropriados à realidade dos problemas enfrentados. Programas e ações devem ser específicos à realidade de cada ente e a metodologia desenvolvida na RGO/00 considerou isso de forma consciente. Quanto à LRF, assinala que a uniformidade inerente à lei não é problemática sempre que o ente aja de forma fiscalmente parcimoniosa. A lei criou os espaços temporais necessários à conformidade fiscal dos entes. Havia, portanto, mecanismos para a adaptação às novas exigências fiscais.

**Princípio 2B – Congruência entre provisão e apropriação.** Houve discordância relevante na classificação proposta em dois regimes R3 (RGO/00) e R4 (Transição). O entrevistado 5 entende que em R3 há indícios não apenas de preocupação com a sustentabilidade fiscal (conforme propôs o pesquisador) mas também de uma grande atenção à sustentabilidade organizacional e política. O esforço de estabelecer um orçamento por programas, produtos e resultados é uma evidência de que o governo buscava entender melhor as necessidades dos cidadãos e conhecer os pontos fracos e fortes da sua oferta de bens e serviços. A reforma, em si, foi uma iniciativa voltada à capacitação organizacional do Estado como elemento fundamental na produção das políticas públicas. Em R4 a classificação proposta é 'Muito baixa', invertendo completamente a proposição original do pesquisador (Muito alta). O argumento central do entrevistado 5 é que no período da Transição observa-se a máxima prevalência do interesse do ofertante (governo) em detrimento das reais necessidades do demandante (cidadãos). Os grupos políticos atuam de forma descolada das necessidades dos beneficiários de políticas públicas e pervertem, sempre que podem, o ordenamento proposto pela LRF. A criação do Min. das Cidades e o aumento de convênios evidencia que o governo prefere fazer transferências condicionadas a arranjos políticos, ao invés de simplesmente repassar recursos de utilização livre (não

**Princípio 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos.** Divergências na proporção de um grau de intensidade em relação à R2 (CF/88) e de dois graus em R3 (RGO/00). O entrevistado 5 entende que na CF/88 a manifestação deste princípio era 'Baixa' (e não 'Alta', como propôs o pesquisador). A alta inflação que marcava o regime criava uma apatia entre os atores setoriais (Ministérios e unidades orçamentárias) durante o processo decisório. Os atores compreenderam que os valores dos créditos orçamentários eram irrelevantes uma vez que essas autorizações tornavam-se rapidamente defasadas por falta de mecanismos de indexação ou correção monetária (ao contrário do que acontecia com as despesas controladas pelo Tesouro Nacional). A política de cortes lineares desencorajava maior atenção com o processo decisório da elaboração da proposta. Era o 'caixa' que centralizava as decisões e que ditava o ritmo e as possibilidades da programação. Atores voltados à realização de despesas setoriais desfrutavam de capacidades organizacional e política substancialmente menores em comparação com os atores responsáveis pela 'guarda' dos recursos (geralmente lotados nos Ministérios da Fazenda e do Planejamento). Quanto à RGO/00, o entrevistado 5 classifica a intensidade do princípio como 'Alta' (ao invés de 'Muito baixa') e assinala que durante o regime houve um grande esforço de introdução de mecanismos de participação no processo orçamentário, tanto do ponto de vista da articulação de agentes intra-governo como da articulação de relações federativas.

**Princípio 3B – Arranjos de decisão coletiva na mudança de regras.** Divergências em R2 (CF/88), R3 (RGO/00) e R4 (Transição) na proporção de um grau de intensidade. O entrevistado 5 propõe que todos os regimes apresentam uma baixa intensidade de manifestação do princípio, pois não há e nunca houve canais acessíveis para a proposição de mudanças de regras orçamentárias. Uma boa evidência disso é que até hoje sofremos a ausência da nova Lei de Direito Financeiro. Ademais, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias - entidades essenciais na concretização das escolhas alocativas - não parecem ter capacidade técnica e política de propor mudanças de regras.

**Princípio 6 – Resolução de conflitos.** Divergências na proporção de um grau de intensidade em relação a todos os regimes. R1 (4.320/64), R2 (CF/88) e R3 (RGO/00) foram classificados como regimes que manifestam o princípio com intensidade 'Baixa', sobretudo porque as históricas divergências entre planejamento, orçamento e fazenda jamais foram resolvidas. Nunca se institucionalizou espaços para a obtenção de consensos mais duradouros. A ausência da tão demandada reforma tributária também serve de evidência. Em R4 (Transição), o pesquisador propôs a classificação alta para o princípio (ao invés de 'Muito alta').

**Entrevistado 5 (CONTINUAÇÃO)**

**Princípio 7 – Legitimidade para decidir.** Divergências em todos os regimes. O entrevistado 5 entende que em R1 o princípio era manifestado com intensidade 'Muito baixa' (ao invés de 'Baixa') e que a intensidade de manifestação nos demais regimes é invariavelmente 'Baixa' (ao invés de 'Muito alta', 'Muito baixa' e 'Alta', respectivamente em R2, R3 e R4). A principal razão apontada é que a posição dos órgãos setoriais jamais foi respeitada quando ela contrariava o interesse/entendimento do órgão central. Destaca que desde a CF/88 as necessidades setoriais e locais vêm a reboque das esferas centrais do poder. Mais recentemente, o 'loteamento' de ministérios tem subordinado ainda mais os interesses da população às conveniências políticas.

**Princípio 8 – Governança aninhada.** Discordâncias em R2 (CF/88) e R3 (RGO/00) na proporção de um grau de intensidade. O entrevistado aponta que não observa evidências de que em R2 tenha ocorrido um fomento substancial à governança aninhada, propondo a classificação na intensidade 'Alta' (ao invés de 'Muito alta'). Em relação à R3, aponta que a RGO favorecia a articulação entre atores públicos (dos vários órgãos e mesmo entre unidades da federação) e privados, favorecendo o aninhamento, ainda que dentro de um polígono previamente definido pela LRF.

**PROPOSTA CLASSIFICATÓRIA FINAL DO PESQUISADOR**

| Proposta final do pesquisador   |         |    |    |    | Proposta final do pesquisador  |         |    |    |    |
|---|---------|----|----|----|--|---------|----|----|----|
|   | Regimes |    |    |    |  | Regimes |    |    |    |
|   | R1      | R2 | R3 | R4 |  | R1      | R2 | R3 | R4 |
| 1A – Delimitação de fronteiras de recursos                              |         |    | 3  |    | 3C – Informações para decisão coletiva (transparência e observabilidade) |         |    | 3  |    |
|   |         | 2  |    | 2  |  |         | 2  |    | 2  |
|   | 1       |    |    |    |  | 1       |    |    |    |
| 1B – Delimitação de fronteiras de usuários                              |         |    | 3  |    | 4 – Monitoramento de usuários e recursos                                 |         |    | 3  |    |
|   |         | 2  |    | 2  |  |         | 2  |    | 1  |
|   | 1       |    |    |    |  | 1       |    |    |    |
| 2A – Congruência entre regras de alocação e condições locais            | 3       |    |    | 3  | 5 – Sanções graduais   |         |    | 3  |    |
|   |         | 2  |    |    |  |         | 2  |    | 2  |
|   |         |    | 1  |    |  | 1       |    |    |    |
| 2B – Congruência entre provisão e apropriação                           | 3       | 3  |    | 4  | 6 – Resolução de conflitos   |         | 3  |    |    |
|   |         |    | 2  |    |  |         | 2  |    | 2  |
|   | 1       |    |    |    |  | 1       |    |    |    |
| 3A – Arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos |         |    |    |    | 7 – Legitimidade para decidir  |         | 3  |    |    |
|   |         | 3  |    | 2  |  | 2       |    | 2  | 2  |
|   | 1       |    |    |    |  | 1       |    |    |    |
| 3B – Arranjos de decisão coletiva na mudança de regras                  |         |    |    |    | 8 – Governança aninhada  |         |    |    |    |
|   |         | 3  |    | 2  |  |         | 3  |    |    |
|   | 1       |    |    |    |  | 2       |    | 2  | 2  |
|   |         |    | 1  |    |  |         |    |    |    |

Convenção

|    |           |
|----|-----------|
| R1 | 4320/64   |
| R2 | CF/88     |
| R3 | RG0/00    |
| R4 | Transição |

### PERFIL DOS ENTREVISTADOS

| Nome  | Fabiano Garcia Core   |                        |  |
|---|---|------------------------|--|
| Formação  | Ciências Econômicas (UFF) - Pós-graduação em Adm. Públ. (SIPAD-FGV) |                        |  |
| Histórico de atuação na área orçamentária       | Período   | Cargo/função           | Atividades principais  |
|   | 1967/1974   | Diretor de Área MP     | Coordenação da proposta orçamentária das áreas de infra-estrutura econômica.         |
|   | 1974/1997   | Téc. Planejamento IPEA | Coordenação da proposta orçamentária das áreas de infra-estrutura econômica.         |
|   | 1998/2004   | Diretor SOF/Desor      | Desenvolvimento de metodologias e controle de qualidade da programação orçamentária. |
| Atuava na área orçamentária antes da CF/88? Sim |   |                        |  |

| Nome  | José Roberto de Faria   |   |   |
|---|---|---|---|
| Formação  | Ciências Econômicas; Ciências Administrativas; Ciências Contábeis (técnico); Especialista em Adm. Financeira (ESAF) |   |   |
| Histórico de atuação na área orçamentária       | Período   | Cargo/função                                      | Atividades principais   |
|   | 1976/1981   | Coordenador de orçamento do Min. dos Transportes. | Análise e consolidação de propostas orçamentárias das unidades.       |
|   | 1981/1995   | Coordenador de Finanças do DNER.                  | Elaboração e acompanhamento da proposta orçamentária do órgão.        |
|   | 1996/hoje   | Assessor Sênior SOF/Secad                         | Análise e acompanhamento de atos normativos de natureza orçamentária. |
| Atuava na área orçamentária antes da CF/88? Sim |   |   |   |

| Nome  | Nagib Abdala Filho  |   |  |
|---|---|---|--|
| Formação  | Ciências Econômicas; Ciências Administrativas; Ciências Contábeis (técnico); Especialista em Adm. Financeira (ESAF) |   |  |
| Histórico de atuação na área orçamentária       | Período   | Cargo/função  | Atividades principais  |
|   | 1968/1972   | Inspetor de Finanças do Min. Agicultura               | Coordenação da áreas de finanças.  |
|   | 1976/1981   | Téc. Planejamento IPEA                                | Acompanhamento e avaliação de projetos especiais. (Região Sul/Paraná).             |
|   | 1981/1995   | Coordenador de receitas públicas da SOF.              | Elaboração e acompanhamento de modelos de estimação de parâmetros macroeconômicos. |
|   | 1995/Hoje   | Professor e dirigente da Assoc. Bras. de Orç. Público | Ensino de Sistema de Receita Pública e coordenação acadêmica de cursos.            |
| Atuava na área orçamentária antes da CF/88? Sim |   |   |  |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| Nome  | James Giacconi   |  |  |
| Formação  | Ciências Econômicas (UFSM); Mestrado em Administração (PPGA/UFRGS) |  |  |
| Histórico de atuação na área orçamentária       | Período  | Cargo/função   | Atividades principais  |
|   | 1969-1985  | Professor (UFSM); Assessor de Sec. Mun. de Fazenda Santa Maria/Caxias do             | Docência da disciplina de orçamento público para os cursos de Economia e Administração. Chefia do Departamento de Orçamento Municipal. |
|   | 1985-1987  | Decano de planejamento e orçamento da UFSM.  | Elaboração e execução do orçamento da universidade.  |
|   | 1987-1995  | Presidente do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A. – BADESUL | Elaboração de estratégias e políticas de desenvolvimento regional fomentadas pela instituição.   |
|   | 1995-2002  | Consultor de orçamento do Senado Federal   | Consultoria e assessoramento de senadores em matéria orçamentária.   |
|   | 1995-2010  | Professor (UnB)  | Docência da disciplina de orçamento público para o curso de Ciências Contábeis.  |
| Atuava na área orçamentária antes da CF/88? Sim |  |  |  |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| Nome  | Luiz Carlos Nerosky   |   |  |
| Formação  | Ciências Administrativas (CEUB); Mestrado em Planejamento e Transporte (IME); Capacitações pelo CIPAD (FGV) e CENDEC (IPEA) |   |  |
| Histórico de atuação na área orçamentária       | Período   | Cargo/função  | Atividades principais  |
|   | 1974-1978   | Coordenador de orçamento do Min. Da Aeronáutica..   | Análise e consolidação de propostas orçamentárias das unidades.  |
|   | 1978-1993   | Coordenador-geral do Depto. de infra-estrutura da SOF   | Elaboração e acompanhamento da proposta orçamentária dos Ministérios de Minas e Energia, Transportes e Comunicações. |
|   | 1993-1994   | Secretário de Orçamento Federal   | Coordenação do processo orçamentário federal.  |
| 1994-Hoje                                       | Consultor independente de orçamento e finanças  | Realização de projetos de diagnóstico, avaliação e aperfeiçoamento de sistemas orçamentários. |  |
| Atuava na área orçamentária antes da CF/88? Sim |   |   |  |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| Nome  | Euller Albergaria de Mello  |   |  |
| Formação  | Administração de Empresas (UNIFACS); Especialista em Políticas Públicas(IUPERJ); Mestrado em Administração (UNIFACS); Mestrado em Administração (UnB) |   |  |
| Histórico de atuação na área orçamentária       | Período   | Cargo/função  | Atividades principais  |
|   | 2001-2004   | Núcleo de Exec. Fin. e Orç. Sec. Saúde de Salvador-BA   | Elaboração e acompanhamento da programação orçamentária do órgão . |
|   | 2004-2011   | Coordenador de orçamento da Saúde na SOF                | Acompanhamento da programação orçamentária da Saúde.               |
| 2011-2012                                       | Coordenador de orçamento da Educação na SOF   | Acompanhamento da programação orçamentária da Educação. |  |
| Atuava na área orçamentária antes da CF/88? Não |   |   |  |