



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCont)

LUCIANA BRAGA DOS SANTOS

**A GOVERNABILIDADE E A GOVERNANÇA DO ORÇAMENTO PÚBLICO
BRASILEIRO**

Brasília
2025

Professora Doutora Rozana Reigota Naves
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Marcio Muniz de Farias
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Roberto Goulart Menezes
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor Roberto de Góes Ellery Júnior
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas**

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB

LUCIANA BRAGA DOS SANTOS

**A GOVERNABILIDADE E A GOVERNANÇA DO ORÇAMENTO
PÚBLICO BRASILEIRO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. André Nunes

Área de Concentração: Mensuração Contábil.

Linha de Pesquisa: Impactos da Contabilidade no Setor Público, nas Organizações e na Sociedade.

Brasília/DF
2025

Divisão de Serviços Técnicos
Catalogação da Publicação na Fonte. UnB/Biblioteca Central

LUCIANA BRAGA DOS SANTOS

**A GOVERNABILIDADE E A GOVERNANÇA DO ORÇAMENTO PÚBLICO
BRASILEIRO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Ciências Contábeis do Departamento de
Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de
Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de
Brasília, como requisito para a obtenção do
título de Doutora em Ciências Contábeis.

Data de aprovação: 30/11/2025

Banca examinadora

Prof. Dr. André Nunes
Universidade de Brasília
Orientador

Prof. Dra. Andrea Felipe
Cabello
Universidade de Brasília
Membro Interno

Prof. Dr. Gonzalo Alves de
Sousa Santinha
Universidade Aveiro
Membro Externo

Prof. Dr. Paulo Resende da
Silva
Universidade de Évora
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão...

Ao Mestre Jesus e à espiritualidade, a quem recorri em todos os momentos que pensei em desistir. Assim encontrei forças para continuar, mesmo nos dias mais difíceis.

À minha mãe, Dona Herta Braga dos Santos (*in memoriam*) que me viu começar essa árdua jornada, mas não pôde testemunhar sua conclusão. Tenho certeza de que, da espiritualidade, acompanha com orgulho cada passo do meu esforço. Obrigada pelo dom da vida.

Ao melhor amigo que a vida me deu, João Marcos Carvalho Magalhães, e ao meu filho, Daniel Braga Magalhães, por suportarem minha impaciência, minhas reclamações e tantas lágrimas. Vocês foram meu alicerce.

Ao meu orientador, Prof. Dr. André Nunes, por todo conhecimento compartilhado, e pelo direcionamento e ponderações pacientes feitas ao longo de toda construção desse trabalho.

Aos amigos do Exército Brasileiro, meu mais profundo agradecimento por todo o apoio, companheirismo e por acreditarem em mim. Obrigada por sempre dizerem: “vai, estaremos aqui para ajudar”. Um agradecimento especial ao General Tales Eduardo Areco Villela, à Tenente Coronel Raquel Fernandes Fickelscherer Gaio, à Major Simone das Neves Fialho, à Capitão Raquel Lampaça Vieira Radoman, ao Coronel Alexandre Horstmann, ao Major R/1 Evando Santos de Mesquita, ao Tenente Coronel Alexandre Lyrio Viana de Melo e a todos os outros que me apoiaram ao longo deste percurso. Não posso citar todos, pois a lista é extensa, mas levo cada nome comigo com gratidão. E, por fim, à amiga e irmã que conheci no Exército Brasileiro: Eliane Miranda Fernandes Barbosa.

Aos professores da Universidade de Brasília (UnB) pelo ensino de qualidade. Especialmente ao Prof. Dr. César Augusto Tibúrcio Silva e ao Prof. Dr. Jorge Katsumi Niyama, cuja trajetória me inspirou a escolher a UnB.

Aos amigos da turma 08, e de outras turmas: Elisabeth, Maria do Rosário, Roberto Lucas, Júlio César, Paulo Henrique, Jacelma Santana, Mariana, André, Josaias, Denise, Calado, Dimmitre, Luciana Sardeiro, Saulo Serpa, Vivian e Patricia! Meu carinho e agradecimento por cada momento compartilhado: almoços, barzinhos, vídeos conferências, trocas, ajudas, apoio, TUDO! Muito grata a todos vocês!

Agradeço a cada um que tive oportunidade de conhecer.

À todos os amigos que me apoiaram...

A todos, o meu **MUITO OBRIGADA!**

RESUMO

Esta tese teve como objetivo analisar as inter-relações entre os modelos de governança pública e a gestão do processo orçamentário brasileiro, evidenciando de que maneira o orçamento se configura, na prática, como instrumento de governabilidade e coordenação política, por meio do qual a administração pública e a sociedade se articulam na busca do interesse público e da geração de benefícios coletivos. Partindo da compreensão de que o processo orçamentário envolve tanto decisões técnicas quanto disputas políticas, o estudo examinou sua evolução histórica, com destaque para as transformações institucionais pós-1988 e, sobretudo, para a mudança do orçamento autorizativo para o impositivo, consolidada a partir de 2015, que ampliou o protagonismo do Parlamento e intensificou a dimensão política da execução orçamentária. O referencial teórico fundamentou-se na Teoria da Escolha Racional e na Teoria da Escolha Pública, complementadas pelas Teorias Institucional e da Agência. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem predominantemente qualitativa, combinando pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas realizadas com 14 especialistas em administração pública, orçamento e governança. O material empírico foi tratado e analisado com o auxílio do software IRaMuTeQ, empregando técnicas de análise de conteúdo e de análise lexical e estatística, de modo a integrar procedimentos qualitativos e quantitativos de forma complementar, conferindo maior rigor e robustez aos resultados. Os achados indicam que o fortalecimento da governança orçamentária requer, além de ajustes técnicos e legais, o aperfeiçoamento de mecanismos institucionais capazes de reduzir assimetrias de informação, desestimular comportamentos oportunistas e ampliar a transparência, a integridade e a *accountability*. Verificou-se, ainda, que o sistema tributário regressivo, os subsídios e as renúncias fiscais sem avaliação adequada limitam a capacidade redistributiva do orçamento. Conclui-se que aprimorar a governança é condição essencial para o fortalecimento da governabilidade e da qualidade do gasto público, demandando maior integração entre os sistemas de controle, reformas nos instrumentos orçamentários e a implementação de avaliações sistemáticas das emendas parlamentares. A tese demonstra que a governança orçamentária brasileira é simultaneamente técnica e política, e que essa dualidade explica a fragmentação institucional, as dificuldades de coordenação estatal e o baixo desempenho do gasto público.

Palavras-chave: contabilidade pública, gestão pública, governabilidade, orçamento público

ABSTRACT

This thesis aimed to analyze the interrelationships between public governance models and the management of the Brazilian public budgeting process, demonstrating how the budget functions in practice as an instrument of governability and political coordination through which public administration and society interact in the pursuit of the public interest and the generation of collective benefits. Recognizing that the budgeting process involves both technical decisions and political disputes, the study examined its historical evolution, with emphasis on the institutional transformations following the 1988 Constitution and, in particular, the transition from an authorizing to a mandatory budget framework consolidated from 2015 onward, which expanded the role of Parliament and intensified the political dimension of budget execution. The theoretical framework was grounded in Rational Choice Theory and Public Choice Theory, complemented by Institutional Theory and Agency Theory. Methodologically, the research adopted a predominantly qualitative approach, combining bibliographic research with semi-structured interviews conducted with 14 experts in public administration, budgeting, and governance. The empirical material was processed and analyzed using the IRaMuTeQ software, employing content analysis as well as lexical and statistical analysis techniques, thereby integrating qualitative and quantitative procedures in a complementary manner and enhancing the rigor and robustness of the findings. The results indicate that strengthening budgetary governance requires, in addition to technical and legal adjustments, the improvement of institutional mechanisms capable of reducing information asymmetries, discouraging opportunistic behavior, and expanding transparency, integrity, and accountability. It was also found that a regressive tax system, together with subsidies and tax expenditures lacking proper evaluation, constrains the redistributive capacity of the budget. The study concludes that improving governance is essential for enhancing governability and the quality of public spending, requiring greater integration among control mechanisms, reforms in budgetary instruments, and the systematic evaluation of parliamentary amendments. The dissertation demonstrates that Brazilian budgetary governance is simultaneously technical and political, and that this duality explains institutional fragmentation, difficulties in state coordination, and the low performance of public expenditure.

Keywords: public governance, governability, public budget, public choice theory, institutional theory

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do Orçamento Brasileiro	24
Figura 2 - Evolução do Orçamento Brasileiro – Em Reais.....	26
Figura 3 - Quantidade de Emendas Parlamentares (por ano)	32
Figura 4 - Aumento de número de emendas do relator	34
Figura 5 - Valores Totais Empenhados - Emendas Parlamentares.....	35
Figura 6 - Colocação do Brasil no Índice de Transparência Internacional	41
Figura 7 - Nova Governança Pública no Brasil.....	76
Figura 8 - Etapas da Análise de Conteúdo.....	92
Figura 9 - Tempo de Experiência no Serviço Público	98
Figura 10 - Experiência em Anos.....	100
Figura 11 - Nuvem de Palavras com termos de frequência ≥ 40.....	102
Figura 12 - Estrutura de coocorrência de palavras no corpus.....	104
Figura 13 - Dendrograma de classificação hierárquica descendente	106
Figura 14 - Dendrograma Resultante da Classificação Hierárquica Dependente	107
Figura 15 - Análise de Similitude.....	118
Figura C1 - Palavras chaves	164

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Histórico do Orçamento Impositivo	28
Tabela 2 - Tipos de Emendas Parlamentares	30
Tabela 3 - Escândalos Orçamentários Brasileiros	39
Tabela 4 - Contribuições à Teoria da Escolha Pública	45
Tabela 5 - Atividades de Rent-Seeking no Brasil	60
Tabela 6 - Tipos de Teorias	70
Tabela 7 - O Isomorfismo e a Governabilidade.....	71
Tabela 8 - Dimensões Internas e Externas dos Modelos de Reforma.....	74
Tabela 9 - Princípios de Governança no Brasil	79
Tabela 10 - Dimensão Mensural de Governança.....	82
Tabela 11 - Desenho Estrutural da Pesquisa	88
Tabela 12 - Saturação dos dados da pesquisa (2025)	96
Tabela 13 - Descrição Estatística do Corpus	101
Tabela 14 - Distribuição das formas segundo a classificação hierárquica descendente	108
Tabela 15 - Distribuição das formas segundo o referencial teórico.....	112
Tabela 16 - Apresentação das frequências dos códigos no corpus das entrevistas	114
Tabela B1 - Perfil profissional.....	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
CN	Congresso Nacional
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DENASUS	Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde
EC	Emenda Constitucional
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	International Federation of Accountants
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor
IRaMuTeQ	Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NGP	Nova Governança Pública
OCDE	Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Projeto Emenda Complementar
PIB	Produto Interno Bruto
PLO	Projeto de Lei Orçamentária
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria da Escolha Pública
TER	Teoria da Escolha Racional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização e problema de pesquisa	15
1.2 Objetivo geral e objetivos específicos	17
1.3 Justificativa do tema, relevância e contribuições da pesquisa	19
1.4 Estrutura da tese	20
2 O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	22
2.1 Histórico do Orçamento Público Brasileiro.....	22
2.2 O Orçamento Impositivo	27
2.3 Ineficiência, Corrupção e Burocracia.....	39
3 AS TEORIAS DA GOVERNABILIDADE.....	44
3.1 O Desenvolvimento das Teorias	45
3.1.1 Kenneth Arrow	46
3.1.2 Anthony Downs.....	47
3.1.3 Duncan Black.....	48
3.1.4 James Buchanan e Gordon Tullock.....	49
3.1.5 William Ridker	52
3.2 O Desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública.....	53
3.2.1 Coalizões Políticas e Presidencialismo de Coalizão.....	55
3.2.2 <i>Logrolling</i> e <i>Rent-Seeking</i> (Busca por Renda)	58
4. GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA E TEORIAS DA GOVERNANÇA	62
4.1 A Governabilidade	63
4.2 A Governança	64
4.2.1 A Teoria da Agência.....	67
4.2.2 A Teoria Institucional	69
4.3 Nova Governança Pública	73
4.4 Princípios de Governança.....	79
4.5 Indicadores de Governança.....	82
4.5 A Governança, a Governabilidade e o Orçamento	83
5. METODOLOGIA	85
5.1 Estrutura Metodológica	85
5.2 Objetivos da Pesquisa	89
5.3 Procedimentos de Coleta de Dados.....	89
5.4 Abordagem Metodológica.....	91

5.5 Procedimentos de Análise de Dados	93
5.6 Saturação dos Dados	95
5.7 Delimitações do Estudo	97
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES	98
6.1 Análise de Resultados.....	98
6.1.1 Entrevistados	98
6.1.2 Estatísticas do <i>Corpus</i> Textual	101
6.1.3 Nuvem de palavras	102
6.1.4 Dendograma por classes (análise cluster)	106
6.1.5 Códigos Pré-Definidos.....	114
6.2 Discussão dos Resultados.....	120
6.2.1 Achados da Classe 1	120
6.2.2 Achados da Classe 2	123
6.2.3 Achados da Classe 3	126
6.2.4 Achados da Classe 4	128
6.2.5 Achados da Classe 5	130
6.2.6 Conclusões das Classes.....	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
REFERÊNCIAS	144
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas	160
APÊNDICE B - Currículo Resumido dos Entrevistados.....	162
APÊNDICE C - Palavras Substituídas no <i>Corpus</i>	164

GLOSSÁRIO

Termo	Significado
Accountability	Conjunto de mecanismos que asseguram a responsabilidade, a transparência, a prestação de contas e a possibilidade de sanção dos agentes públicos perante a sociedade e os órgãos de controle.
Coalizão Política	Arranjo institucional e estratégico entre partidos e atores políticos com o objetivo de garantir maioria legislativa e viabilizar a governabilidade do governo.
Emenda Impositiva	Emenda parlamentar cuja execução é obrigatória pelo Poder Executivo, conforme previsão constitucional, observados os limites da Receita Corrente Líquida.
Emendas Parlamentares	Propostas apresentadas por parlamentares para modificar o projeto da Lei Orçamentária Anual, podendo ser individuais, de bancada, de comissão ou de relator.
Governabilidade	Capacidade política de um governo de formular, aprovar e implementar suas políticas públicas, mantendo estabilidade institucional e apoio político suficiente para sustentar suas decisões.
Governança Pública	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, assegurando eficiência, integridade, transparência e prestação de contas.
<i>Logrolling</i>	Prática de barganha política na qual agentes trocam apoio em votações legislativas para viabilizar interesses próprios ou de seus grupos.
Orçamento Autorizativo	Modelo orçamentário no qual a lei apenas autoriza a realização da despesa, sem obrigatoriedade de execução por parte do Poder Executivo.
Orçamento Impositivo	Modelo orçamentário no qual determinadas despesas, especialmente emendas parlamentares, possuem execução obrigatória, conforme limites estabelecidos na Constituição.
Orçamento Público	Instrumento de planejamento e execução financeira do Estado, que expressa as prioridades governamentais e orienta a alocação dos recursos públicos.
<i>Pork Barrel</i>	Prática política caracterizada pela destinação de recursos orçamentários a projetos ou regiões específicas com o objetivo de obter apoio eleitoral.
Presidencialismo de Coalizão	Arranjo político-institucional no qual o Presidente governa por meio da formação de coalizões multipartidárias no Legislativo, negociando apoio político em troca de cargos, recursos e emendas orçamentárias.
<i>Rent-Seeking</i>	Comportamento de agentes que buscam obter ganhos privados por meio da influência sobre decisões públicas, sem criação de valor econômico ou social.
Transparência Pública	Princípio da administração pública que assegura o acesso da sociedade às informações sobre a gestão e o uso dos recursos públicos.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e problema de pesquisa

O orçamento público ocupa posição central na governabilidade de um país. Gerido por políticos e burocratas, constitui um instrumento essencial de gestão estatal, voltado à promoção da equidade social e do bem coletivo. Por meio dele, são alocados recursos para áreas vitais, como saúde, educação e segurança. No entanto, o orçamento não é um instrumento neutro: ele reflete a correlação de forças políticas e os interesses de grupos com maior poder de influência. A lógica da maximização de votos e da busca pela reeleição pode levar à utilização do orçamento com fins eleitoreiros, em detrimento de políticas públicas estruturantes e de longo prazo.

Nesse contexto, a governança pública aplicada ao orçamento assume papel fundamental no fortalecimento da gestão fiscal e financeira. Ela busca criar barreiras institucionais contra desvios e assegurar o uso eficiente e ético dos recursos públicos, por meio de práticas de transparência, prestação de contas, controle e participação social. Tais mecanismos permitem que cidadãos, órgãos de controle e poderes públicos monitorem e avaliem a execução orçamentária, garantindo que o verdadeiro beneficiário seja a sociedade. Ainda assim, a governança também se insere em um ambiente político, no qual as decisões orçamentárias traduzem escolhas coletivas e disputas de poder.

A Teoria da Escolha Pública (TEP), desenvolvida por autores como James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs e William Riker, aplica os princípios da Teoria da Escolha Racional à política. Parte do pressuposto de que eleitores, políticos e burocratas se comportam como agentes econômicos, agindo racionalmente para maximizar seus interesses pessoais. Nesse sentido, o orçamento público é interpretado pela TEP como um campo de disputa entre interesses individuais e coletivos, no qual as decisões orçamentárias resultam de barganhas e incentivos políticos.

Sob essa ótica, políticos buscam maximizar votos e permanecer no poder; burocratas, ampliar seus orçamentos e influência administrativa; e eleitores, obter benefícios diretos por meio de políticas públicas específicas. Esse comportamento explica fenômenos como o crescimento ineficiente dos gastos públicos, o uso eleitoral do orçamento, a formação de coalizões para aprovação de leis orçamentárias e o uso de emendas parlamentares como moeda de troca política.

Assim, enquanto a governança pública busca corrigir as falhas reveladas pela TEP, instituindo regras, controles e mecanismos de transparência que limitem a captura do orçamento

por interesses particulares, a TEP fornece o diagnóstico explicativo dessas falhas, ao demonstrar como incentivos políticos e mecanismos de auto-interesse distorcem o processo decisório. O orçamento público é, portanto, o ponto de convergência entre essas duas perspectivas: objeto de análise da TEP e campo de aplicação das boas práticas de governança.

À luz desse cenário, esta tese investiga as relações entre governança pública e processo orçamentário no Brasil.

Para tanto, apresenta-se inicialmente um panorama histórico do orçamento público brasileiro, desde o período colonial até os dias atuais, com destaque para as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, que romperam com o modelo político anterior e consolidaram o presidencialismo de coalizão, arranjo que influencia diretamente as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e o processo de aprovação de pautas e emendas orçamentárias. Nesse contexto, conceitos como *rent-seeking* e *logrolling* são inseridos para compreender a dinâmica das negociações parlamentares.

A análise também abrange a transição do orçamento autorizativo para o impositivo, que ampliou o protagonismo do Poder Legislativo na destinação e execução de emendas parlamentares. Esse novo cenário institucional trouxe à tona escândalos de corrupção, como os Anões do Orçamento, os Sanguessugas e, mais recentemente, o Orçamento Secreto, revelando fragilidades nos mecanismos de governança e controle e comprometendo a credibilidade do país no cenário internacional.

Estudos como o de Bandiera et al. (2008) distinguem o desperdício ativo — associado à corrupção e práticas ilícitas — do desperdício passivo, resultante de ineficiências e má gestão. Embora menos visível, este último pode ser ainda mais prejudicial à economia, reforçando a importância de aperfeiçoar os modelos de governança e gestão dos recursos públicos.

Assim, a questão central que orienta este estudo é: **Como a governabilidade influencia os modelos de governança pública e o funcionamento do orçamento como instrumento de poder e gestão?**

Para respondê-la, a pesquisa investiga as normas, práticas e percepções de governança pública aplicáveis ao orçamento federal brasileiro. A análise baseia-se na percepção de servidores públicos e especialistas diretamente envolvidos no planejamento, execução e controle orçamentário, inserindo-se na linha de pesquisa “Governança no Setor Público e na Sociedade” do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis.

Além dos aspectos empíricos, a tese examina os mecanismos de governança existentes, confrontando-os com as percepções dos entrevistados e com a literatura especializada. À luz da TEP, entende-se que os agentes políticos respondem a incentivos individuais; contudo, as

Teorias Institucional e da Racionalidade Limitada ajudam a compreender como normas, rotinas e limitações cognitivas moldam as decisões públicas. Assim, as práticas de governança tornam-se essenciais para assegurar ética, eficácia e transparência na gestão dos recursos do Estado.

O Brasil tem avançado nesse campo, com marcos legais e instrumentos tecnológicos que fortalecem a transparência, como o Portal da Transparência e o governo eletrônico. Entretanto, o Acórdão nº 2699/2018 do Tribunal de Contas da União (TCU) aponta que a adoção de boas práticas de governança ainda é incipiente na administração pública direta.

Apesar de ocupar a sexta posição no ranking internacional de transparência orçamentária, o país enfrenta desafios estruturais persistentes. Nas últimas duas décadas, houve progressos na padronização da contabilidade pública e na adoção de sistemas eletrônicos de gestão financeira, mas ainda persiste uma lacuna entre a norma e a prática, como demonstram os recorrentes casos de má alocação de recursos. Em contrapartida, em 2024, o Brasil registrou nota 34 no Índice de Percepção da Corrupção. Esse índice varia de 0 (país altamente corrupto) a 100 (país altamente íntegro).

O Decreto nº 9.203/2017 reforça o papel da governança ao defini-la como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 1º). O texto também consolida princípios como transparência, integridade, *accountability* e capacidade de resposta, em consonância com as diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e do Banco Mundial.

Por fim, destaca-se que o orçamento público brasileiro movimentou R\$ 5,36 trilhões em 2024, valor correspondente a quase 50% do Produto Interno Bruto (PIB). Diante dessa magnitude, práticas de governança sólidas e efetivas são indispensáveis para garantir que a gestão pública seja eficiente, transparente e orientada ao interesse coletivo — condição essencial para o fortalecimento da democracia, da confiança social e da sustentabilidade fiscal do Estado.

1.2 Objetivo geral e objetivos específicos

O orçamento público é uma ferramenta essencial para a distribuição de recursos na sociedade. No entanto, as relações de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo, por meio das coalizões de governo e do orçamento impositivo, influenciam esse instrumento de maneira que pode impactar diretamente a sociedade. Por meio das práticas de governança, busca-se proteger os recursos públicos e promover o bem comum. Entretanto, o processo político afeta tanto a alocação dos recursos orçamentários quanto as práticas de governança.

Diante desse cenário, o objetivo geral dessa tese é analisar as inter-relações entre os

modelos de governança pública e a gestão do processo orçamentário brasileiro, evidenciando como o orçamento se configura, na prática, como um instrumento de governabilidade e coordenação política, por meio do qual a administração pública e a sociedade se articulam na busca do interesse público e da geração de benefícios coletivos.

Nesse contexto, os objetivos específicos dessa tese são:

- i) Evidenciar a evolução histórica e institucional do orçamento público, destacando sua transformação de instrumento contábil em ferramenta de governabilidade e equilíbrio entre os Poderes.
- ii) Discutir a corrupção e a ineficiência como problemas estruturais interligados, que comprometem a efetividade do orçamento e a credibilidade das instituições públicas.
- iii) Aplicar a Teoria da Escolha Pública e a Teoria da Escolha Racional para compreender o orçamento como um mecanismo de poder, negociação e maximização de interesses políticos e burocráticos.
- iv) Examinar a governança e a governabilidade sob a ótica do orçamento público, articulando a Teoria Institucional e a Teoria da Agência para explicar os processos de isomorfismo e os modelos de gestão na administração pública.
- v) Recomendar, com base nos achados da pesquisa, sugestões de melhoria ao processo de governança orçamentária.

A abordagem metodológica adotada para a pesquisa consiste na análise de conteúdo, tendo como técnica de coleta de dados a entrevista semiestruturada, com o objetivo de examinar as comunicações de gestores públicos sobre os processos orçamentários e de governança. A análise do corpus textual foi realizada utilizando o software IraMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*).

Dessa forma, esta tese buscou compreender o orçamento público como um instrumento de governabilidade e coordenação política, no qual se expressam as relações de poder, negociação e racionalidade entre Executivo, Legislativo e sociedade. Ao integrar os referenciais da Teoria da Escolha Pública, da Teoria Institucional e da Teoria da Agência, a pesquisa procura explicar como estruturas institucionais e incentivos individuais moldam as práticas de governança e influenciam a alocação dos recursos públicos. A partir da análise de conteúdo das entrevistas realizadas com gestores públicos, processadas pelo software IRaMuTeQ, pretendeu-se evidenciar como o orçamento se configura, na prática, como um espaço de interação entre técnica e política, onde se entrelaçam interesses, regras e valores que impactam a efetividade da gestão pública e a promoção do bem comum.

1.3 Justificativa do tema, relevância e contribuições da pesquisa

O orçamento público brasileiro movimenta cifras equivalentes a quase metade do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, constituindo-se como um dos principais instrumentos de planejamento e execução das políticas públicas. Sua centralidade na gestão estatal o torna também alvo de disputas políticas, práticas de captura de recursos e pressões por interesses específicos. Apesar dos avanços normativos, como o Decreto nº 9.203/2017, e institucionais, como o Portal da Transparência, ainda persiste um hiato entre a legislação e a efetividade das práticas de governança. Escândalos como os dos Anões do Orçamento, dos Sanguessugas e do Orçamento Secreto revelam fragilidades nos mecanismos de controle, reforçando a necessidade de estudos aprofundados sobre a relação entre governança pública e o processo orçamentário.

Adicionalmente, a partir da Teoria da Escolha Pública (Buchanan & Tullock, 1962), compreende-se que agentes políticos respondem a incentivos individuais e eleitorais, frequentemente divergentes do interesse coletivo. A esse quadro somam-se as contribuições da Teoria Institucional (DiMaggio & Powell, 1983) e da Teoria da Escolha Racional (Down, 1957), que permitem interpretar como regras formais, rotinas organizacionais e limitações cognitivas moldam as decisões públicas. Assim, investigar a governança no orçamento federal brasileiro torna-se um caminho relevante para compreender os fatores que comprometem ou fortalecem a transparência, a integridade e a eficiência na alocação de recursos.

Diante disso, a pesquisa apresenta relevância **teórica, prática e social**. No **campo teórico**, busca contribuir para o aprofundamento da literatura sobre governança pública no Brasil, articulando-a com a Teoria da Escolha Pública, a Teoria Institucional e a Teoria da Escolha Racional. Ainda que existam estudos fragmentados sobre orçamento e governança, a integração desses referenciais teóricos no contexto orçamentário brasileiro permanece incipiente. No **campo prático**, oferece subsídios para gestores públicos, órgãos de controle e formuladores de políticas, ao identificar práticas de governança que podem prevenir tantos desperdícios ativos, associados a corrupção e suborno, quanto desperdícios passivos, vinculados à ineficiência administrativa (Bandiera et al., 2008). No **campo social**, a pesquisa é relevante porque o orçamento público tem impacto direto na qualidade de vida da população. Ao evidenciar fragilidades e boas práticas de governança, contribui para a construção de uma gestão pública mais ética, transparente e eficiente, reforçando o princípio constitucional da supremacia do interesse público.

Como contribuições, a pesquisa busca oferecer contribuição acadêmica, ampliando a discussão sobre governança e orçamento, especialmente na interface com teorias econômicas e organizacionais, fortalecendo a produção científica nacional em Ciências Contábeis. Além

disso, fornece evidências empíricas, baseadas na percepção de gestores e especialistas, que podem orientar aprimoramentos em mecanismos de governança já existentes.

1.4 Estrutura da tese

Com o objetivo de atender tanto ao objetivo geral quanto aos objetivos específicos da tese, o estudo está organizado em **seis capítulos**, sendo a introdução apresentada no **primeiro capítulo**.

O **segundo capítulo** traça um panorama da evolução histórica do orçamento público brasileiro, destacando sua transformação de instrumento contábil e administrativo em um mecanismo central de planejamento, gestão e governabilidade estatal. Inicialmente concebido como ferramenta de controle das finanças e da arrecadação, o orçamento passou a exercer papel político, econômico e jurídico essencial, refletindo o desenvolvimento do Estado e as mudanças nas relações de poder entre Executivo e Legislativo. Nesse percurso, consolidou-se também como instrumento de promoção da equidade social, em conformidade com os princípios constitucionais de 1988. Evidencia ainda o processo de transição do orçamento autorizativo para o orçamento impositivo, marco que redefiniu a dinâmica entre os poderes. Por meio de sucessivas emendas constitucionais, o Poder Legislativo ampliou sua capacidade de direcionar recursos públicos, tornando obrigatória a execução de emendas parlamentares e reduzindo a margem de discricionariedade do Poder Executivo. Embora esse avanço tenha fortalecido a representatividade e o controle parlamentar sobre o orçamento, também intensificou práticas de fragmentação orçamentária, barganha política e disputas distributivas, com efeitos diretos sobre a eficiência da alocação dos recursos. Por fim, o capítulo discute a inter-relação entre corrupção e ineficiência administrativa, evidenciando que ambas comprometem a credibilidade das instituições e a efetividade das políticas públicas. Além da corrupção ativa — associada ao desvio deliberado de recursos —, destaca-se o desperdício passivo, resultante da má gestão e da ausência de resultados concretos nas ações governamentais.

No **terceiro capítulo**, expõe-se a evolução da Teoria da Escolha Racional e da Teoria da Escolha Pública, enfatizando os aportes de seus autores seminais e suas contribuições para a compreensão do comportamento estratégico de agentes políticos e burocráticos no âmbito do orçamento público. Além disso, discutem-se os conceitos de coalizões governamentais, *logrolling* e *rent-seeking*, como mecanismos que revelam as interações entre interesses individuais e coletivos na formulação e execução das políticas orçamentárias.

O **quarto capítulo** analisa a governabilidade e a governança pública como mecanismos essenciais para a proteção e a integridade do orçamento, abordando suas definições, fundamentos teóricos — notadamente a Teoria Institucional e a Teoria da Agência —, além das

práticas e indicadores que refletem a qualidade da gestão e da coordenação política no setor público.

No **quinto capítulo**, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, abordando a estrutura metodológica, os instrumentos de coleta de dados e as delimitações do estudo.

O **sexto capítulo** os dados quantitativos provenientes das entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores públicos, oferecendo insights valiosos sobre a prática da gestão orçamentária.

Por fim, **as considerações finais**, sintetizando as contribuições e os resultados do estudo.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

2.1 Histórico do Orçamento Público Brasileiro

Ao longo de toda a existência da humanidade, mesmo em civilizações mais primitivas, busca-se esforços para promover a vida em sociedade. O Estado, enquanto instituição política, surge como agente responsável pela convivência e pelo bem comum, administrando os numerários necessários ao cumprimento das tarefas que lhe são confiadas (Ferreira, 2024).

Nesse contexto, o orçamento público emerge como instrumento fundamental de repartição e gestão dos recursos arrecadados, voltado à promoção do bem coletivo. Para Ferreira (2024, p. 25) o orçamento público “encontra-se diretamente ligado ao desenvolvimento do Estado e à distribuição do poder político nele atuante, tocando em aspectos de grande importância para o equilíbrio da relação entre os poderes.”

A figura do orçamento se desenvolveu ao longo dos anos, e na contribuição de Ferreira (2024, p. 36) destaca seus primórdios na França:

Originariamente denominado pelo vocábulo *budget*, oriundo do antigo francês *bougette*, faz referência em seu sentido embrionário à bolsa de couro na qual o *Chancellor of the Exchequer* levava à Câmara dos Comuns do Reino Unido a exposição das necessidades e dos recursos do Governo.

No Brasil, o orçamento passou por profundas transformações desde o período colonial até os dias atuais. A Inconfidência Mineira (1789), por exemplo, teve como uma de suas motivações o descontentamento diante das políticas tributárias impostas por Portugal. A suspensão da “derrama” — cobrança de impostos atrasados — pelas autoridades portuguesas resultou na frustração do movimento (Giacomonini, 2022; Gois, 2016).

A chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808, marcou o início de um processo de organização das finanças públicas, com a abertura dos portos e a criação de mecanismos para disciplinar a cobrança de tributos aduaneiros. Nesse mesmo ano, foi instituído o Erário Público e implantado o regime de contabilidade, embora a figura do orçamento formal só tenha surgido em 1830 (Giacomonini, 2022).

Segundo Ferreira (2024, p. 49), o orçamento público “se constitui em um dos mais valiosos instrumentos de equilíbrio constitucional, justamente porque é capaz, a depender de como seja fixado, de harmonizar ou desestabilizar o sistema de forças que se manifesta pela separação de poderes.”

Na mesma linha, Corralo e Oliveira (2023, p. 94) observam que o orçamento público é utilizado “para o planejamento e controle de gastos dos recursos públicos em torno dos

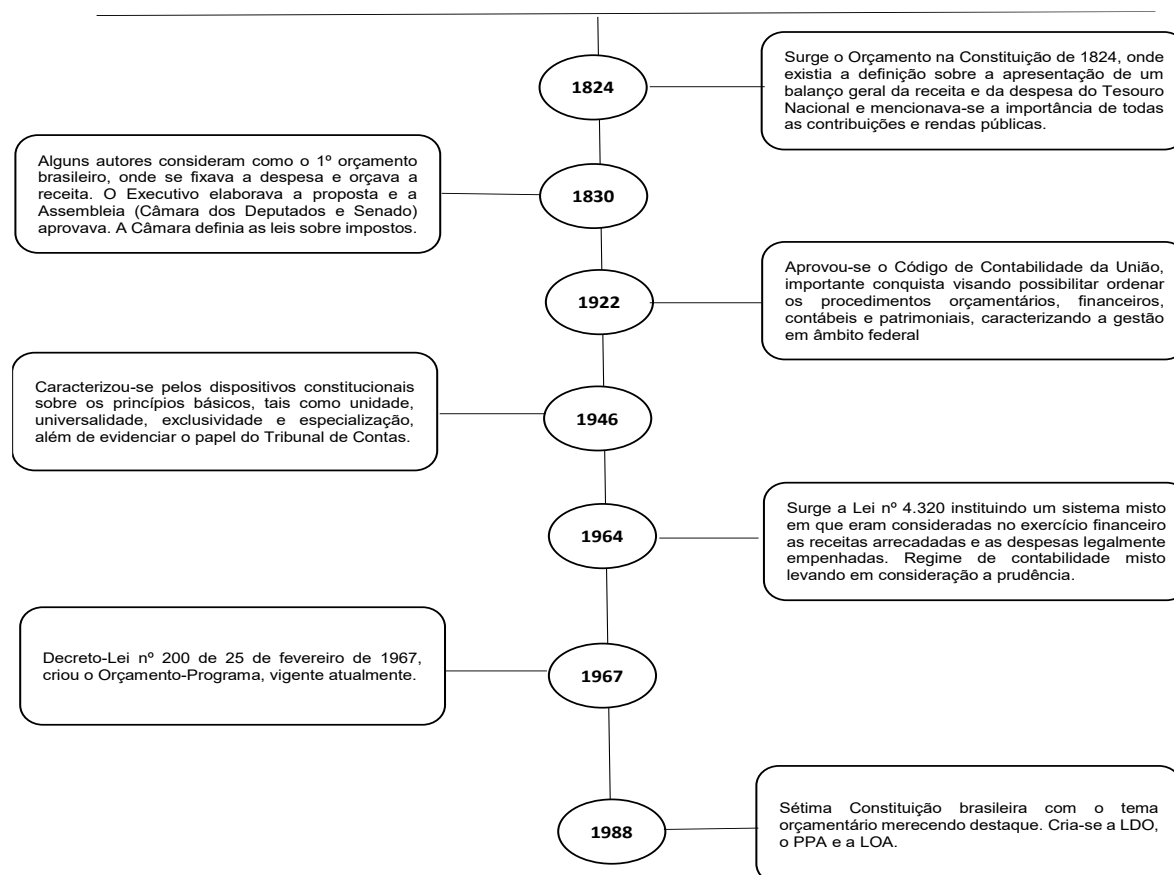
objetivos e fins determinados constitucionalmente, ou seja, com os direitos de assistência à saúde, educação, previdência social, dentre outros. ”

Ferreira (2024) reforça que o orçamento público consolidou-se como parte de um novo arranjo político destinado a controlar a arrecadação e o gasto estatal, pautando-se em princípios de equilíbrio fiscal, contenção de excessos e racionalização das despesas. Sua função essencial consiste em limitar tanto o ímpeto arrecadatório do Estado quanto o uso desmedido dos recursos públicos, assegurando a proteção do contribuinte e a estabilidade das contas públicas.

Além disso, o orçamento, no sentido político, reflete os planos do governo em curso e as leis orçamentárias devem estabelecer devem definir as metas e prioridades do governo, as regras para elaboração e execução do orçamento, o tratamento da dívida pública e a alocação de recursos destinados a programas e projetos voltados à melhoria da qualidade de vida da população (Neto, 2023).

Nessa mesma direção, Costa (2017, p. 216) define o orçamento público como “uma ferramenta de planejamento para a organização das finanças públicas, é nele que os gestores podem se fundamentar para delinear uma meta para os gastos públicos, para não empregarem mais do que se arrecada.”

Dessa forma, compreende-se que o desenvolvimento histórico do orçamento no Brasil reflete a própria evolução do Estado e de suas instituições. Assim, esta seção apresenta um panorama que parte da Constituição Imperial de 1824, a qual introduziu exigências formais para elaboração dos orçamentos das instituições imperiais, conforme ilustrado na **Figura 1** a seguir:

Figura 1*Evolução do Orçamento Brasileiro*

Fonte. Elaboração da autora, com base em Giacomoni (2022) e na Legislação Brasileira.

A **Figura 1** apresenta a evolução do orçamento no Brasil, que culmina na Constituição Federal (CF) de 1988, marco em que o tema orçamentário recebeu tratamento especial. A seção dedicada aos orçamentos compreende apenas cinco artigos, mas com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consolidar princípios já tradicionais. Nesse contexto, foram criados novos instrumentos e ampliado o ciclo orçamentário, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) — que estabeleceu regras para a elaboração e execução orçamentária — e o Plano Plurianual (PPA), que estendeu o horizonte de planejamento e criou condições para integrar orçamento e planejamento (Giacomoni, 2023).

Antes, porém, de 1988, alguns acontecimentos foram determinantes para a configuração do modelo orçamentário vigente. Em 1946, ainda sob o Regime Militar, o domínio da agenda orçamentária concentrava-se nas mãos do Executivo. Apesar de as emendas parlamentares não serem formalmente proibidas, sua efetivação era inviabilizada por severas exigências.

Posteriormente, em 1964, foi promulgada a Lei nº 4.320, de 17 de março, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Essa legislação permanece vigente, embora exista um projeto de atualização em tramitação — o Projeto de Lei Complementar nº 295/2016.

Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 introduziu no Brasil o orçamento-programa, ainda em vigor, concebido como instrumento de planejamento, gerenciamento e controle dos recursos públicos. À época, esse modelo atendia aos requisitos de uma administração mais eficiente, voltada à redução da burocracia e à adoção de práticas gerenciais (Nunes et al., 2015).

Contudo, segundo os mesmos autores, o orçamento-programa mostrou-se limitado para a gestão pública moderna, em razão de lacunas como a baixa capacidade de gerenciamento dos gestores diante da crescente vinculação de receitas e das despesas obrigatórias previstas em lei; dificuldades de integração com o PPA; escassez de recursos livres, o que impõe dependência de receitas incrementais; e ausência de critérios para avaliação da eficácia e efetividade das ações governamentais (Nunes et al., 2015).

Com a CF de 1988, o processo orçamentário passou a contar com um conjunto de normas e procedimentos que garantiram sua regulamentação no âmbito federal. Conforme Bonfim (2016, p. 11): “o novo texto constitucional garantiu ao poder Executivo a supremacia legal sobre o Projeto de Lei Orçamentária (PLO), restringindo a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário exceto ao remanejamento das despesas relacionadas com investimento.”. Esse dispositivo reforçou o domínio do Executivo sobre a agenda orçamentária e limitou a atuação individual dos parlamentares.

No período de pós-democratização, foram criados dispositivos constitucionais que ampliaram a participação do Legislativo, embora o Executivo tenha mantido o protagonismo na elaboração do orçamento da União, introduzindo novas formas de interação entre os dois Poderes (Bonfim, 2016). Assim, a Constituição de 1988 autorizou a atuação parlamentar por meio da inserção de emendas ao orçamento público, fortalecendo o papel do Legislativo no processo (Laranja, 2005).

Atualmente, no sistema orçamentário brasileiro existe a atuação dos três poderes na elaboração das leis orçamentárias. Contudo, cabe ao Poder Executivo a iniciativa de consolidar as propostas setoriais em um único projeto de lei, evidenciando seu protagonismo tanto na definição e execução das políticas públicas quanto na gestão financeira nacional (Giacomoni, 2022; Lima & Viana, 2016).

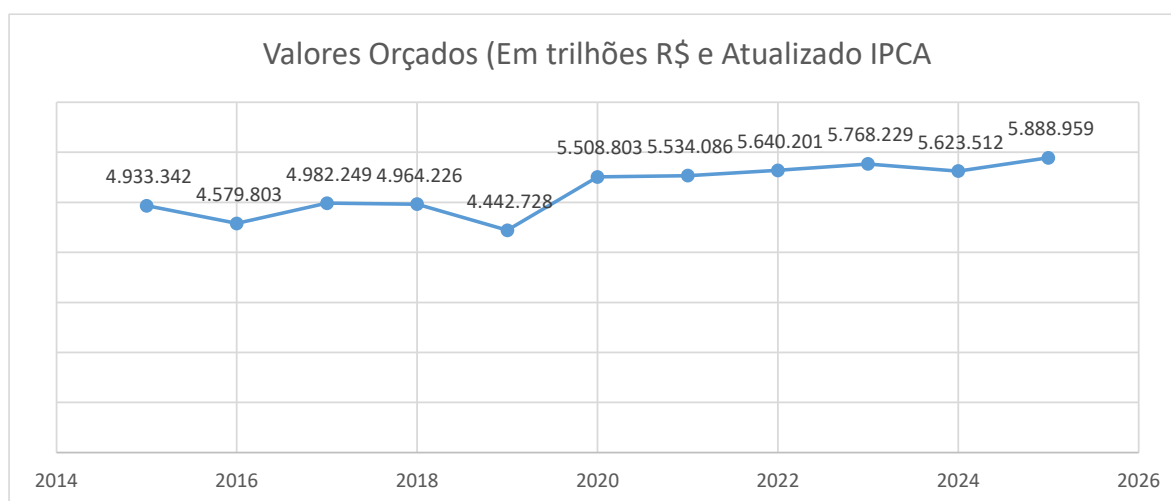
Para Giacomonini (2023, p. 77) os orçamentos públicos não são simples atos de previsão: “são planos e nestes há uma genuína disposição de realizar a programação aprovada. No período de execução, sempre surgirão impedimentos variados ou novas necessidades que determinarão mudanças de rumo.”

Em perspectiva comparada, Anessi-Pessina et al. (2016) analisaram a literatura europeia sobre orçamento público e constataram a escassez de estudos sobre o tema. Os autores ressaltam a pouca ênfase dada à prestação de contas externa e sugerem, como linha de pesquisa futura, o aprofundamento das interações entre as esferas política e gerencial e suas implicações para a governança, a *accountability* e a transparência orçamentária, destacando a importância de ferramentas que promovam o envolvimento das partes interessadas.

Nesse contexto, os orçamentos públicos são instrumentos de distribuição de rendas que devem ser controlados, avaliados e divulgados para a população. O volume de recursos está, atualmente, na casa de R\$ 5,3 trilhões de Reais, como pode ser visto na **Figura 2** a seguir.

Figura 2

Evolução do Orçamento Brasileiro – Em Reais



Fonte. Elaboração da autora, com consulta ao Portal de Transparência (2025).

Como pode ser visto na **Figura 2** o volume de recursos equivale a mais de 50% do Produto Interno Bruto – PIB brasileiro. Segundo dados do Banco Central do Brasil (2024), o PIB alcançou R\$ 11,7 trilhões em 2023. Diante desse cenário, a adoção de boas práticas de governança assegura o controle e a efetividade do orçamento público no cumprimento de sua função precípua: promover a equidade social.

A CF de 1988, em seu Art. 3º, estabelece como objetivos fundamentais do Estado brasileiro erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Nesse contexto, políticas públicas como o Programa Bolsa Família, o Auxílio Emergencial durante a pandemia de COVID-19 e o Auxílio Brasil foram operacionalizados por meio do orçamento público, canalizando recursos para a transferência de renda e o amparo às famílias em situação de vulnerabilidade (Verdi, 2022).

O Tribunal de Contas da União - TCU (2020, p. 186) ressalta que o orçamento deve estar “alinhado com o planejamento estratégico da organização, garantindo que haja: conhecimento e compreensão do desempenho de planos e orçamentos anteriores e das causas de eventual mau desempenho; análise de viabilidade em termos de disponibilidade de recursos e de análise de custo-benefício; e alinhamento com os planos superiores e as estratégias nacionais e de governo.

Ao longo do tempo, a peça orçamentária passou por significativas transformações, adquirindo dimensões políticas, econômicas e jurídicas. Tradicionalmente, o controle das receitas e despesas esteve concentrado no Poder Executivo; contudo, com a possibilidade de proposição de emendas à lei orçamentária, o Poder Legislativo conquistou maior protagonismo nas últimas décadas. Essas interações entre os Poderes, embora representem um avanço democrático, também geram desafios, como ineficiências e desvios orçamentários, que impactam de forma significativa a gestão dos recursos públicos.

O objetivo desta seção foi apresentar a evolução histórica e institucional do orçamento público, destacando sua origem, consolidação e importância como instrumento político, econômico, de planejamento e gestão estatal. O texto também procurou demonstrar o papel do orçamento na promoção da equidade social, na implementação das políticas públicas e na consolidação dos princípios de governança e transparência previstos na Constituição Federal de 1988.

2.2 O Orçamento Impositivo

Nessa seção destaca-se que no ano de 2015 surge na CF de 1988 o “Orçamento Impositivo”, com vistas às alterações substanciais promovida pela Emenda Constitucional nº 86, de 17 março de 2015 e, posteriormente alterada pelas emendas nº 100, de 26 de junho de 2019 e nº 105 de 12 de dezembro de 2019. Essas mudanças tiveram como propósito garantir a execução equitativa das programações orçamentárias, estabelecendo critérios imparciais e impessoais para o atendimento das emendas parlamentares, independente de sua autoria.

Essa nova configuração das relações entre os Poderes trouxe à tona a coexistência de

dois modelos orçamentários: o autorizativo e o impositivo. Conforme Ferreira (2024, p. 74), o orçamento impositivo, “além de fixar o montante das despesas, impõe ao Poder Executivo o dever, em princípio, de realizar o orçamento legalmente aprovado, remanescendo a discricionariedade administrativa circunscrita aos exatos limites da lei.” Já o orçamento autorizativo, segundo o mesmo autor, “reflete permissão para o gasto, consistindo em limite máximo disponível à Administração, a qual não possui a obrigação de seu fiel cumprimento, por recair na esfera de atuação executiva.”

Para melhor compreender as alterações constitucionais introduzidas pelo Poder Legislativo, a ampliação da possibilidade de inserção de emendas parlamentares e a consolidação do modelo de orçamento impositivo, apresenta-se, na Tabela 1, um panorama histórico que sintetiza a evolução desse processo no contexto brasileiro.

Tabela 1

Histórico do Orçamento Impositivo

Ano	História
1946	Ainda sobre o Regime Militar, a agenda orçamentária encontrava-se nas mãos do Executivo. Não eram formalmente proibidas as emendas ao orçamento, porém eram inviabilizadas por severas exigências. No período que se seguiu a outorga da Constituição de 1967 pelo regime militar, a influência do legislativo era praticamente nula.
1988	Constituição Federal outorgada sob o regime democrático, abarcando um conjunto de normas para o orçamento. Estabeleceu-se a prerrogativa de participação do Legislativo para remanejamento das despesas de investimento.
1993	Surge o primeiro grande escândalo do orçamento público, o caso dos “Anões do Orçamento”. Nessa época, o relator geral possuía a prerrogativa de alocar a maior parte do montante às emendas parlamentares.
1995	Resolução nº 2 de 1995 do CN, fortalece o papel das instâncias colegiadas inserindo novos atores na construção do parecer do relator geral. Criava-se um controle e fiscalização das contas apresentadas pelo Poder Executivo.
2000	O Senado Federal envia a Proposta de Emenda Constitucional (PEC), número 22, que incluía o Congresso Nacional nas decisões sobre quais as despesas incluídas no orçamento deixariam de ser executadas. De acordo com a PEC, excluídas as despesas obrigatórias, as despesas discricionárias, o que incluía as emendas parlamentares, ficavam sujeitas ao mecanismo do cancelamento apenas nos casos de aprovação pelo Congresso Nacional.
2006	A PEC foi finalmente aprovada, apesar das resistências do governo. Retirou-se o mecanismo criado pelo Senado de dar sentido amplo aos cancelamentos e redirecionado apenas para emendas individuais inseridas no orçamento.
2006	Resolução nº 1 de 2006 do CN, dispõe sobre a Comissão Mista Permanente e no artigo 144 publica as funções dos relatores definindo a vedação de apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova e acréscimo de valores a programações constantes nos projetos.

Ano	História
2015	Surge o Orçamento Impositivo, através da EC nº 86, com vistas a execução das programações orçamentárias de forma equitativa e objetivando impor critérios imparciais para atender emendas, independente da autoria. As emendas alcançariam o teto limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida.
2019	A Emenda Constitucional nº 100 aumentou a dose de emendas obrigatórias, ao conferir esse status às emendas de bancadas estaduais. Uma parcela de 1% da Receita Corrente Líquida se tornou obrigatória nessas emendas, chamadas de emendas “Pix” pela mídia.
2019	A Emenda Constitucional nº 105 permitiu o uso de emendas individuais para transferir diretamente para os estados ou municípios, sem vinculação a projeto ou atividade alguma.
2020	A Lei de Diretrizes Orçamentárias, nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, voltou a incluir a emenda do relator-geral no projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes na LOA ou inclusão de novas. Mudava-se, assim, as decisões tomadas no contexto do escândalo dos Anões do Orçamento.
2022	A Emenda Constitucional nº 106 instituiu a impositividade das emendas parlamentares, através da obrigatoriedade de 2% da receita corrente líquida para as emendas individuais.
2024	Ação Direta de Inconstitucionalidade suspendendo todas as emendas impositivas apresentadas pelos deputados federais e senadores.
2024	A Lei Complementar nº 210 de 2024 dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na LOA de forma a coibir destinações de recursos que não sejam transparentes, bem como somente ao que estiver previsto dentro da LOA. O texto submete à apreciação do Tribunal de Contas da União as emendas individuais impositivas por transferência aos Estados, Distrito Federal e Municípios, além de outras providências que prezam pela transparência dos recursos públicos.
2025	A LOA de 2025 aprovou o valor de R\$ 50,4 bilhões para o atendimento das demandas de parlamentares no orçamento público, ampliando o volume de emendas impositivas (individuais e de bancada)

Fonte. Elaboração da autora, com base em Giacomonini (2019) e Legislação Brasileira.

Conforme apresentado na **Tabela 2**, antes da Constituição Federal de 1988, a proposição de emendas ao orçamento era marcada por diversas limitações. Com o advento do Estado Democrático de Direito, os parlamentares passaram a ter a possibilidade de apresentar e aprovar emendas, embora nem todas fossem efetivamente executadas. Nesse sentido, Giacomonini (2019, p. 231) observa que os efeitos esperados com a inclusão das emendas no orçamento “não eram completos porque, como qualquer outra dotação discricionária, ou seja, de execução não obrigatória pela falta de amparo na legislação ordinária, a despesa prevista pela emenda poderia não ser realizada, deixando de produzir o benefício esperado pelo autor”. O autor acrescenta que, em sua maioria, as emendas aprovadas integravam os chamados créditos orçamentários autorizativos, o que significava que o governo estava autorizado, mas não obrigado, a executar a despesa.

Desse modo, embora os parlamentares pudessem incluir emendas, estas possuíam caráter discricionário e, portanto, não havia obrigatoriedade de execução. Essa condição começou a se alterar a partir dos anos 2000, com a apresentação, pelo Senado Federal, de uma

Proposta de Emenda Constitucional que tratava da aprovação, pelo Congresso Nacional, das despesas inseridas na Lei Orçamentária Anual (LOA), e foi efetivamente modificada apenas em 2006.

O ano de 2015 representou um marco nesse processo de transformação do sistema orçamentário, com a adoção do orçamento impositivo. Corralo e Oliveira (2023) destacam que, até então, as emendas — assim como as demais dotações orçamentárias — possuíam caráter meramente autorizativo e dependiam da vontade do Poder Executivo para sua execução. Essa situação, segundo os autores, acabou por transformar as emendas em um verdadeiro instrumento de cooptação de votos parlamentares, especialmente em votações de maior relevância política. A defesa da autonomia do Parlamento foi, portanto, um dos principais argumentos que sustentaram a transição das emendas autorizativas para as impositivas.

Diante desse cenário, a Emenda Constitucional nº 86/2015 instituiu a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais, introduzindo a impositividade na Lei Orçamentária Anual. Essa alteração fixou inicialmente o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, percentual que posteriormente seria ampliado por novas emendas constitucionais.

De acordo Giacomonini (2022), o restabelecimento da prerrogativa de propor emendas, mediante alterações nos dispositivos constitucionais, ampliou a capacidade de atuação dos parlamentares, permitindo-lhes apresentar três modalidades de emendas de despesa: i) individuais, ii) de bancada estadual e iii) de comissões permanentes — todas voltadas a reforçar a representatividade e a atenção dos parlamentares às demandas de seus eleitores.

Para fins didáticos, os tipos de emendas parlamentares e suas definições estão descritas na **Tabela 2**.

Tabela 2

Tipos de Emendas Parlamentares

Tipo de Emenda	Definição	% da Receita Corrente Líquida
Individual (Transferência com finalidade definida)	Proposta por cada parlamentar e possui recursos vinculados à programação estabelecida na emenda e aplicados nas áreas de competência constitucional da União.	Obrigatória - 2%
Individual (Transferência especial)	Alocam recursos orçamentários para estados, municípios e Distrito Federal, sem necessidade de vinculação a projeto.	Obrigatória - 2%

Tipo de Emenda	Definição	% da Receita Corrente Líquida
Bancada	Indicadas por um ou mais parlamentares solicitantes. Autoria das bancadas estaduais no Congresso Nacional relativa a matérias de interesse de cada estado ou Distrito Federal.	Obrigatória - 1%
Comissão	Indicadas por um ou mais parlamentares solicitantes. Apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado, bem como as propostas pelas mesas diretoras das duas casas.	-
Relator	De autoria do deputado ou senador que naquele ano foi escolhido para produzir o parecer final do orçamento.	-

Fonte. Elaboração da autora (2025), com base nos dados fornecidos pelo Portal da Transparência e Legislação Brasileira.

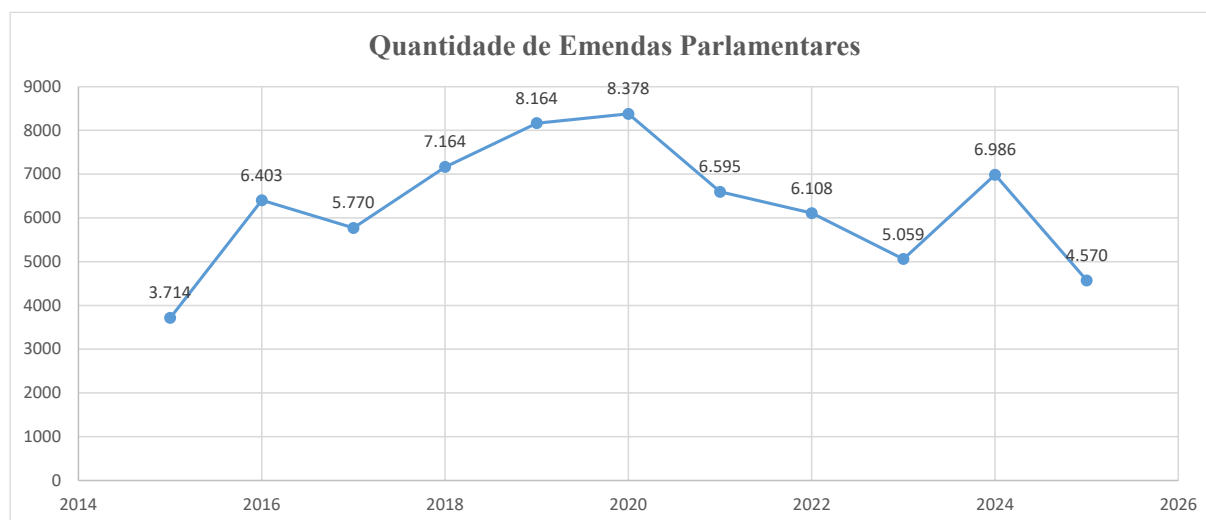
O **Tabela 2** apresenta os tipos de emendas existentes, suas definições e os respectivos percentuais limites, conforme a Receita Corrente Líquida (RCL).

A composição do cálculo da RCL está prevista no art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que a define como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal; e
- b) as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, bem como no art. 239 da Constituição Federal.

O § 3º do mesmo artigo estabelece que a RCL deve ser apurada pela soma das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades de registro.

As alterações promovidas a partir de 2015, especialmente com a instituição do orçamento impositivo, resultaram em um aumento expressivo do número de emendas apresentadas ao orçamento público, como ilustrado na **Figura 3**, que evidencia o crescimento contínuo da participação parlamentar na definição das despesas orçamentárias.

Figura 3*Quantidade de Emendas Parlamentares (por ano)*

Fonte. Elaboração da autora, com base nos dados fornecidos pelo Portal de Transparência (2025).

A **Figura 3** evidencia um aumento expressivo no número de emendas orçamentárias nos anos de 2019 e 2020, período em que ocorreram mudanças significativas introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 100 e nº 105, detalhadas a seguir.

Barbosa (2024) analisou as emendas parlamentares individuais repassadas aos entes federados por meio das transferências especiais. Os resultados indicam que, entre 2020 e 2023, foram abertas 2.810 emendas individuais, e que uma possível explicação para esse crescimento reside na estratégia dos parlamentares de ampliar sua influência política sobre um maior número de municípios, fortalecendo suas bases eleitorais.

Em 2019, a Emenda Constitucional nº 100 alterou o artigo 165 da Constituição Federal, incluindo os parágrafos § 10 e § 11, que determinaram a obrigatoriedade da execução das emendas de bancada estadual. Com essa mudança, passou a ser dever da administração pública adotar os meios necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, estendendo tal obrigação também às programações incluídas por emendas de bancada de parlamentares estaduais ou do Distrito Federal, até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior (Brasil, 2019).

Além de instituir a obrigatoriedade da execução das programações orçamentárias das bancadas estaduais e distrital, a alteração fixou o limite de 1% da RCL como parâmetro para essas emendas.

Corralo e Oliveira (2023) destacam que as modificações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 100/2019 e nº 102/2019 contribuíram para transmutar o orçamento anual de

autorizativo para impositivo, ampliando o debate na esfera jurídico-financeira sobre a liberdade de gestão orçamentária e os limites da discricionariedade do Executivo diante do crescente poder deliberativo do Parlamento. Os autores ressaltam que os §§ 11 e 13 do art. 165 buscaram delimitar os alcances da impositividade sem alterar seu núcleo substancial — mantendo a aplicação restrita ao orçamento fiscal, subordinada às metas fiscais e aos limites de despesa, e condicionada à viabilidade técnica e às diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Ainda em 2019, a Emenda Constitucional nº 105 introduziu uma inovação significativa ao permitir que as emendas individuais destinassem recursos diretamente a estados e municípios, sem vinculação a projetos ou programas específicos. Essa medida dispensou a necessidade de justificar a aplicação dos recursos, o que gerou preocupações quanto à transparência e ao controle da destinação dos gastos públicos. Popularmente apelidada de “Emenda Pix”, em referência à sua simplicidade operacional, a norma inseriu o art. 166-A na Constituição, criando a figura da “transferência especial”.

No mesmo contexto de mudanças, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020 e a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 — ressuscitou a emenda do relator, mecanismo associado historicamente a episódios de distorção e falta de transparência na execução orçamentária. Para Hartung et al. (2021, p. 21), a LDO de 2020:

Agravou substancialmente a captura do orçamento por interesses privados e paroquiais, ao restabelecer a emenda do relator — instrumento que havia sido usado na época dos tristemente famosos ‘anões do orçamento’, em 1993 —, concedendo ao relator-geral amplo poder para alterar dotações, o que representou um significativo retrocesso institucional.

Antes dessas mudanças, a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional estabelecia, em seu art. 144, que os relatores poderiam apresentar emendas à despesa apenas para corrigir erros ou omissões técnicas ou legais, recompor dotações canceladas ou atender a pareceres preliminares. Era vedada a inclusão de novas programações ou o acréscimo de valores, salvo nos casos expressamente previstos.

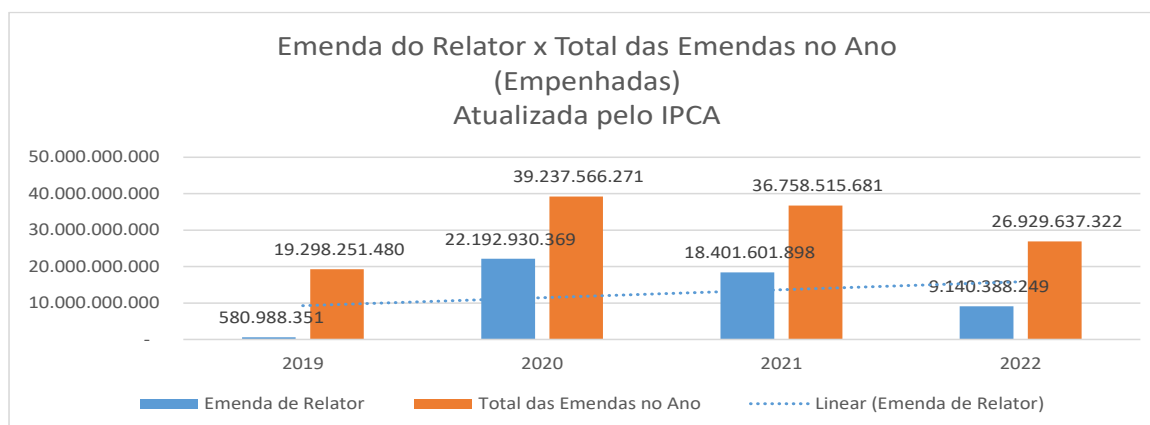
A partir da LDO de 2020, contudo, reintroduziu-se a figura da emenda do relator-geral, permitindo alterações e inclusões de novas programações na LOA. O relator-geral passou a formular um projeto substitutivo, que incorporou as emendas de comissão permanente (RP8) e as emendas de relator-geral (RP9), conhecidas como “Resultado Primário”. Embora o Congresso Nacional tenha aprovado esses dispositivos, o Presidente da República vetou parcialmente a medida (Veto nº 43/2019). Posteriormente, contudo, os marcadores RP8 e RP9

foram restabelecidos (Ribeiro, 2021), consolidando a reintrodução da figura do relator como agente central na alocação de recursos.

A **Figura 4** ilustra o crescimento das emendas do relator a partir da LDO de 2020, evidenciando o fortalecimento desse instrumento e suas implicações para a governabilidade e a transparência do processo orçamentário.

Figura 4

Aumento de número de emendas do relator



Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados fornecidos pelo Portal de Transparência (2024).

A **Figura 4** evidencia que, em 2020, o valor das emendas do relator aumentou significativamente, passando de R\$ 13,8 milhões para R\$ 21,2 milhões. Desse total, cerca de R\$ 19 milhões foram classificados como gastos de caráter “nacional”, sem especificação do ente federativo beneficiado, o que dificulta a rastreabilidade da aplicação dos recursos.

Quanto à distribuição por área temática, observa-se que a maior parcela foi destinada à categoria “Múltiplos” — que reúne ações de natureza genérica —, com R\$ 6,9 milhões, seguida das áreas de Saúde (R\$ 3,7 milhões), Segurança Pública (R\$ 2,7 milhões) e Urbanismo (R\$ 1,7 milhão).

O estudo desenvolvido por Barbosa (2024) identificou os municípios que mais receberam emendas especiais (as chamadas “emendas Pix”), complementando a análise com dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI). Segundo o autor:

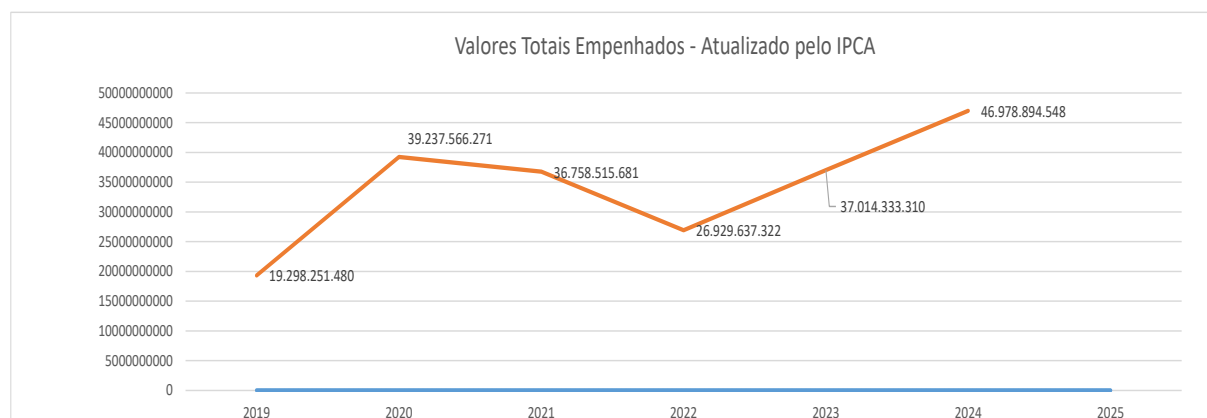
Curiosamente, o valor mais significativo foi aplicado em um programa denominado ‘Operações Especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica’, aparentemente genérico, com um valor empenhado de R\$ 70,19 milhões.

Os demais valores foram aplicados em programas voltados principalmente para saúde, educação e mobilidade urbana (Barbosa, 2024, p. 31).

Embora o ano de 2020 apresente redução na quantidade total de emendas, os montantes financeiros permaneceram elevados, como demonstrado na Figura 5, indicando que o foco orçamentário se concentrou em valores mais expressivos por emenda, em vez de uma pulverização de pequenas transferências.

Figura 5

Valores Totais Empenhados - Emendas Parlamentares



Fonte. Elaborado pela da autora, com base em dados fornecidos pelo Portal de Transparência (2024).

A **Figura 5** demonstra que, após 2019, os valores destinados às emendas parlamentares mantiveram trajetória ascendente, sem retorno aos patamares anteriores. O ano de 2020 foi marcado pelo que a imprensa denominou “orçamento secreto”, viabilizado pela impositividade das emendas do relator-geral, que permitiam destinações livres e pouco transparentes a redutos eleitorais (Ribeiro, 2021).

Segundo Giacomoni (2023), o orçamento secreto surgiu com as primeiras emendas substantivas, elaboradas pelo relator-geral e incluídas diretamente nas leis orçamentárias, sem caráter meramente técnico ou corretivo. Para Neto (2023), tratou-se de um mecanismo inserido no sistema jurídico para permitir acréscimos ou inclusões de novas programações orçamentárias, excluindo aquelas voltadas a ajustes técnicos ou recomposição de dotações. Na prática, os recursos foram utilizados como instrumento de barganha política, sem critérios de distribuição ou transparência, fortalecendo a troca de apoio parlamentar por liberação de verbas.

O chamado “orçamento secreto” consistia, assim, em um esquema de liberação de emendas a parlamentares aliados do Executivo, sem identificação dos autores ou dos valores recebidos. Embora os gastos se tornassem públicos nas fases de empenho, liquidação e

pagamento, a autoria das indicações permanecia oculta. Em 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade desse mecanismo, encerrando sua vigência.

No mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 106/2022 consolidou a impositividade das emendas individuais, fixando o limite de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 1,55% destinado a deputados e 0,45% a senadores, com metade dos recursos obrigatoriamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 2022). Para Ribeiro (2021), essa uniformização reforça a isonomia entre parlamentares, mas pode comprometer o planejamento setorial e a coordenação das políticas públicas, dada a tendência de fragmentação e sobreposição de gastos.

Em 2024, a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro, reforçou as regras de transparência relativas à proposição e execução das emendas, determinando que cada proposta informe o objeto, o valor e o ente beneficiário. Também submeteu as transferências especiais ao controle do Tribunal de Contas da União (TCU), ampliando o controle.

Vale destacar que o Executivo não é obrigado a executar todas as emendas, sendo impositivas apenas as individuais (2% da RCL) e as de bancada estadual (1% da RCL), conforme o §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) monitora a execução por meio dos Relatórios Trimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, assegurando que os valores permaneçam compatíveis com os limites fiscais (SOF, 2023).

O Legislativo mantém a prerrogativa de apreciar, propor e aprovar alterações no orçamento, mas a execução é competência do Poder Executivo, que conta com instrumentos institucionais para preservar o caráter autorizativo e não absoluto da lei orçamentária (Lima & Viana, 2016).

Para Barbosa (2024, p. 8), embora as emendas possam divergir do planejamento inicial do Executivo, “são direcionadas a coisa pública e geridas pela administração governamental”. Já Giacomoni (2019) observa que, em regimes presidencialistas, é natural o envolvimento de parlamentares na “microadministração”, com emendas que frequentemente atendem a demandas locais ou eleitorais, fenômeno também observado nos Estados Unidos.

Em estudo comparativo, Mendes (2024) constatou que o Brasil apresenta um grau de intervenção legislativa sobre o orçamento significativamente superior ao de outros países: enquanto Estados Unidos, Eslováquia e Estônia alteram entre 2% e 12% das despesas discricionárias, o Congresso Nacional modifica cerca de 24,2% (dados de 2022).

Essa elevada interferência decorre do multipartidarismo fragmentado, que dificulta a formação de consensos entre Executivo e Legislativo. Segundo Blanchet e Lübke (2020), a conciliação das agendas de governo ocorre não apenas por alinhamento ideológico, mas

também por meio da distribuição de cargos e emendas parlamentares, elemento central do presidencialismo de coalizão.

As inovações constitucionais associadas ao orçamento impositivo reduziram a discricionariedade do Executivo e ampliaram o poder deliberativo do Parlamento. Embora isso reforce a representatividade e a transparência formal, também intensifica práticas de clientelismo, fragmentação de políticas e barganha política orçamentária (Lima & Viana, 2016).

Em síntese, a evolução normativa das emendas parlamentares reflete a transformação do orçamento público brasileiro de um instrumento meramente contábil e arrecadatário voltado à disciplina das receitas e despesas (Lei 4.320/1964; orçamento-programa de 1967) em um mecanismo político de governabilidade e negociação. A partir da Constituição Federal de 1988, o orçamento consolidou-se como instrumento de planejamento e promoção de direitos sociais, mas também como espaço de disputa e captura por interesses particulares.

Assim, as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 106/2022 institucionalizaram percentuais fixos da RCL e fortaleceram a influência parlamentar sobre a execução orçamentária. Embora tais mudanças representem avanços na autonomia legislativa e na previsibilidade da alocação de recursos, também reforçam as tensões entre governabilidade, equidade distributiva e transparência, ampliando o desafio de alinhar o orçamento público ao interesse coletivo.

Os instrumentos de emendas parlamentares não são uma particularidade brasileira. Conforme Elwood e Patashnik (1993), práticas semelhantes são conhecidas em outros países como *pork barrel*, termo que designa despesas direcionadas a regiões ou grupos específicos com o objetivo de agradar eleitores e consolidar apoio político. Nessa dinâmica, os parlamentares destinam recursos a seus redutos eleitorais, fortalecendo a base de sustentação e aumentando as chances de reeleição.

De acordo com Bittencourt (2012, p. 18), o *pork* se manifesta no “interesse por rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos, especialmente no âmbito federal, para obras e serviços de natureza local, que possam ser identificados pelo eleitor como uma ‘benesse’ do parlamentar individual”. Tal prática desloca o foco do interesse coletivo para o atendimento de demandas paroquiais, aproximando-se de formas de clientelismo e apropriação política do orçamento público.

A discussão sobre o *pork barrel* também remete à corrupção política. De acordo com Bittencourt (2012, p. 27), “a corrupção política ocorre quando os recursos oficiais da barganha intragovernamental se tornam insuficientes para superar as dificuldades no ambiente da negociação”, levando os agentes a buscar benefícios individuais e a instrumentalizar o

orçamento como moeda de troca. Nessa mesma linha, Mendes (2025, p. 6) define o *pork barrel* como a “prática do legislador de inserir o financiamento de um projeto local no orçamento, ampliando as despesas públicas por meio da inclusão de iniciativas de interesse específico dos parlamentares”.

O orçamento público brasileiro reflete esse duplo caráter — técnico e político. A partir da Constituição Federal de 1988, consolidou-se como instrumento de planejamento, coordenação de políticas públicas e equilíbrio entre os poderes, estruturado no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). A Carta de 1988 reconhece o orçamento como meio de concretização de direitos sociais e de redução das desigualdades, o que se materializa em programas como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, que juntos movimentam recursos equivalentes a mais da metade do PIB nacional.

Paralelamente, o orçamento tornou-se progressivamente mais politizado, à medida que o Legislativo ampliou sua influência sobre a alocação dos recursos públicos por meio das emendas parlamentares — processo que culminou na adoção do orçamento impositivo. A Emenda Constitucional nº 86/2015 instituiu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, e emendas posteriores (EC nº 100/2019, EC nº 105/2019 e EC nº 106/2022) expandiram essa obrigatoriedade para emendas de bancada e criaram novas modalidades, como a transferência especial — popularmente conhecida como “emenda Pix”.

Essas transformações ampliaram o protagonismo do Parlamento na execução orçamentária e institucionalizaram percentuais fixos da Receita Corrente Líquida (RCL), reduzindo a discricionariedade do Executivo e fortalecendo os mecanismos de barganha política. Contudo, também intensificaram práticas de fragmentação dos gastos, o direcionamento de recursos a redutos eleitorais (*pork barrel*) e a captura do orçamento por interesses particulares, gerando tensões recorrentes entre governabilidade, transparência e equidade distributiva.

A seção demonstra que, a partir da EC nº 86/2015, o orçamento brasileiro passou a conviver com dois modelos (o autorizativo e o impositivo) e que o Legislativo foi, gradualmente, ampliando sua capacidade de vincular o Executivo à execução das emendas. As ECs nº 100/2019 e nº 105/2019 aprofundaram esse movimento ao tornar obrigatórias as emendas de bancada (até 1% da RCL) e ao criar a transferência especial (“emenda Pix”), reduzindo a discricionariedade do Executivo e ampliando o espaço de atuação parlamentar. Em 2022, a EC nº 106 consolidou o teto de 2% da RCL para emendas individuais, reforçando a isonomia entre deputados e senadores, mas também acentuando a fragmentação do gasto e as dificuldades de coordenação com o planejamento setorial. Paralelamente, a retomada das

emendas de relator na LDO de 2020 abriu caminho para o chamado “orçamento secreto”, posteriormente declarado inconstitucional pelo STF, o que evidenciou o risco de captura e opacidade na alocação de recursos. No conjunto, a evolução normativa mostra a transformação do orçamento de um instrumento predominantemente técnico-contábil em um mecanismo de negociação política, com maior poder do Parlamento, mas também com tensões permanentes entre governabilidade, transparência e equidade distributiva.

2.3 Ineficiência, Corrupção e Burocracia

Silva (1999, p. 27) define a corrupção como um “comportamento de escolha racional restringido por instituições e esquemas de incentivos”. Já Rose-Ackerman e Palifka (2016) conceituam a corrupção como o abuso do poder delegado para fins privados, abrangendo práticas como suborno, apropriação indébita, nepotismo, tráfico de influência, conflito de interesses, fraudes contábeis e eleitorais.

No Brasil, observa-se com frequência a ocorrência de corrupção estrutural e sistêmica, independentemente da orientação ideológica dos governos. Nesse sentido, Rodrigues e Zacharias (2022) apontam que, para além do desvio individual de conduta, existe uma estrutura política na qual a corrupção opera como pressuposto e condição de governabilidade.

Esse padrão manifesta-se em sucessivos escândalos envolvendo o orçamento público federal. Praça (2023) relembra casos emblemáticos, como o dos “Anões do Orçamento” (1993/1994) e o escândalo dos “Sanguessugas” (2005/2006). Outros episódios ilustrativos são resumidos na **Tabela 3**, evidenciando diferentes modalidades de desvio e captoria do orçamento público.

Tabela 3

Escândalos Orçamentários Brasileiros

Ano	Nome nas mídias	Resumo
1993/1994	Anões do Orçamento	Manipulação de emendas parlamentares para desvio de recursos via entidades fantasmas ou empreiteiros. Cerca de Cr\$ 1,09 bilhão foi desviado de um total de Cr\$ 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social.
2005/2006	Caso dos Sanguessugas	Relacionava-se às emendas orçamentárias ligadas à área de saúde. Relatores das emendas, prefeituras beneficiadas, empreiteiras e burocratas participavam dos ganhos obtidos através da corrupção. A prefeitura pertencente à rede corrupta fraudava licitações para beneficiar as empresas que forneciam matérias e insumos de saúde para os municípios.
2005	Mensalão	Incidente jurídico-político de grande repercussão no cenário político que acarretou na prisão de lideranças do Partido dos Trabalhadores com base na denúncia de comandarem importantes esquemas de distribuição de propinas a parlamentares da base aliada.

Ano	Nome nas mídias	Resumo
2014	Operação Lava Jato	Esquema de desvio de recursos da empresa Petrobras, envolvendo políticos, empresários e grandes empreiteiras.
2020	Orçamento Secreto	Prática pela qual destinava-se recursos orçamentários para projetos parlamentares sem transparência e critérios técnicos para distribuição nos redutos eleitorais do autor da emenda.
2019-2024	Fraude no INSS	Fraude contra aposentados e pensionistas onde débitos não autorizados em benefícios eram feitos por sindicatos e associações.

Fonte. Elaborado pela autora, com base em Fotainha e Lima (2019); Praça (2023); Ribeiro (2021) e Rodrigues e Zacharias (2022).

Os casos destacados revelam um padrão comum: o desvio de recursos públicos mediante manipulação orçamentária e captura de políticas públicas, o que abala a credibilidade das instituições e compromete a imagem do país no cenário internacional.

O escândalo dos Anões do Orçamento (1993/1994) evidenciou a concentração de poder no relator-geral da Lei Orçamentária, que decidia quais emendas seriam incluídas. Essa centralização favoreceu práticas clientelistas e desvios de recursos. Bonfim (2016) relata que apenas um grupo restrito de parlamentares era beneficiado, e o caso do ex-deputado João Alves, acusado de desviar cerca de Cr\$ 1,09 bilhão por meio de entidades fantasmas, tornou-se símbolo desse esquema (Laranja, 2005). A gravidade dos fatos levou à instauração da CPI do Orçamento.

Outro caso expressivo foi o dos Sanguessugas, ligado a emendas destinadas à saúde. Licitações eram fraudadas para favorecer empresas vinculadas a políticos e servidores públicos (Praça, 2023). Segundo a Controladoria-Geral da União (2006), tanto esse caso quanto o dos Anões compartilham características: manipulação de emendas, fraudes em licitações e participação direta de agentes políticos.

Como resposta institucional, o Congresso aprovou a Resolução nº 2, de 14 de setembro de 1995, que buscou limitar o poder do relator-geral do orçamento. O dispositivo introduziu dez relatores adjuntos e reforçou a análise colegiada das peças orçamentárias — PPA, LDO e LOA — além do acompanhamento da execução orçamentária (Bonfim, 2016).

Em 2005, o Mensalão revelou um esquema de pagamento sistemático de vantagens financeiras a parlamentares em troca de apoio político. O caso resultou em condenações judiciais e expôs a lógica do *logrolling*, isto é, a troca de votos por benefícios, característica das coalizões formadas para garantir a governabilidade.

Já em 2014, a Operação Lava Jato desvendou um esquema de corrupção sistêmica na Petrobras e em obras públicas, baseado em superfaturamentos e propinas. O caso demonstrou o impacto da corrupção na distorção dos investimentos e no financiamento político.

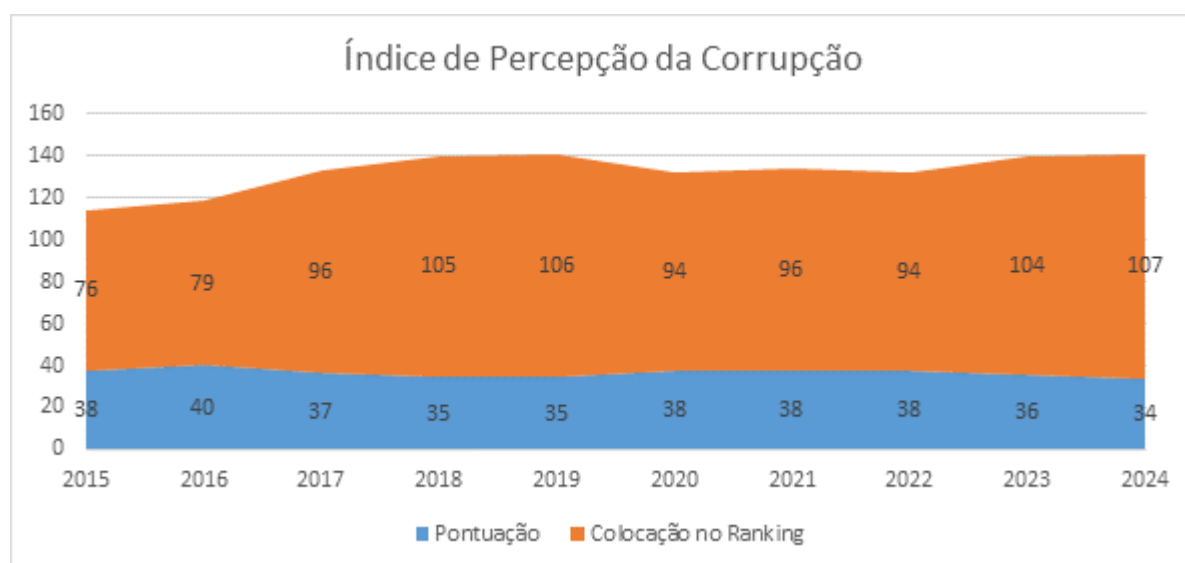
Em 2020, o chamado Orçamento Secreto reacendeu o debate sobre a transparência orçamentária. O uso das emendas do relator-geral para destinar recursos de forma opaca a redutos eleitorais sem critérios técnicos (Ribeiro, 2021) ilustra, novamente, o uso político do orçamento como instrumento de poder.

Em 2024, as investigações da Polícia Federal e da Controladoria-Geral da União (CGU) apontaram a existência de um esquema de cobrança irregular de mensalidades descontadas dos benefícios de aposentados e pensionistas, sem a devida autorização. Os desvios investigados, referentes ao período de 2019 a 2024, foram estimados em aproximadamente R\$ 6,3 bilhões. O escândalo envolvendo fraudes no INSS levou o governo a abrir um crédito extraordinário de R\$ 3,3 bilhões no Orçamento da União, destinado a ressarcir aposentados e pensionistas que tiveram descontos indevidos em seus benefícios (Senado, 2025).

Esses episódios refletem-se em indicadores internacionais de integridade. Em 2024, o Brasil obteve nota 34 no *Índice de Percepção da Corrupção* da Transparência Internacional, em uma escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro). Países como Dinamarca, Finlândia e Cingapura seguem ocupando as primeiras posições, enquanto o Brasil registrou sua melhor colocação histórica em 2016 (posição 40) (Transparência Internacional, 2024).

Figura 6

Colocação do Brasil no Índice de Transparência Internacional



Fonte.

Esse cenário revela a persistência de um duplo problema: o desperdício ativo, associado à corrupção explícita (subornos, fraudes e superfaturamentos), e o desperdício passivo, ligado à ineficiência administrativa e má gestão (Bandiera et al., 2008). Em muitos casos, o desperdício passivo mostra-se mais recorrente e devastador, corroendo silenciosamente o orçamento

público.

Dincă et al. (2021), ao analisarem países da União Europeia sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, demonstraram que níveis mais altos de governança se correlacionam positivamente com a riqueza econômica e negativamente com a corrupção. A conclusão é clara: quanto mais eficiente e transparente a governança, menor a incidência de favorecimentos e comportamentos oportunistas.

A eficiência da despesa pública, segundo Chan e Karim (2012, p. 8), é “a capacidade do governo para maximizar suas atividades econômicas dado um nível de gastos, ou minimizar seus gastos dado um nível de atividade econômica”. Cavalcanti (2024, p. 3) complementa que eficiência significa “realizar as funções estatais com o mínimo desperdício, tempo e esforço, maximizando os benefícios para a sociedade”. Assim, eficiência e governança pública constituem pilares centrais para gerar valor público e confiança institucional.

O estudo de Bandiera et al. (2008) reforça que a ineficiência — e não apenas a corrupção — é o principal fator de desperdício em órgãos públicos italianos. Chan e Karim (2012) chegaram à mesma conclusão em países do Leste Asiático, observando que, em contextos de instabilidade política, a liberdade excessiva sem mecanismos de controle pode comprometer a eficiência dos gastos públicos.

No Brasil, Rodrigues et al. (2018) verificaram, em auditorias da CGU no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que o desperdício passivo era o tipo mais recorrente, especialmente em municípios com menor escolaridade média. Costa (2011) também apontou que programas orçamentários federais frequentemente são mantidos sem resultados mensuráveis, o que evidencia falhas de planejamento e avaliação.

Estudos recentes reforçam a relação entre incentivos políticos e ineficiência fiscal. Chatterjee et al. (2019) observaram, na Nova Zelândia, que maior competição política está associada ao aumento da dívida pública. De modo semelhante, Ribeiro e Jorge (2015) identificaram, em municípios portugueses, elevação do endividamento em anos eleitorais. No caso brasileiro, Baldissera et al. (2017) encontraram correlação negativa entre transparência na governança eletrônica e altos níveis de endividamento, indicando que decisões fiscais refletem interesses políticos imediatos.

Por fim, Santos e Rober (2019) demonstraram que práticas de governança, como transparência e *accountability*, impactam positivamente a eficiência em educação e saúde, embora esse efeito diminua em períodos eleitorais, quando prevalecem decisões de caráter populista.

Constata-se, portanto, que corrupção e ineficiência administrativa são fenômenos

interligados e estruturais no Brasil. Os escândalos orçamentários — dos “Anões do Orçamento” ao “Orçamento Secreto” — revelam a captura política do orçamento público e a fragilidade dos mecanismos de controle. Ainda que o país tenha avançado institucionalmente, seus baixos índices de integridade mostram que o desperdício passivo, proveniente da má gestão, representa um desafio tão grave quanto a corrupção ativa.

À luz da Teoria da Escolha Pública, observa-se que os incentivos políticos e eleitorais moldam as decisões fiscais, priorizando ganhos privados e eleitorais em detrimento do interesse coletivo. Superar esse ciclo exige o fortalecimento da governança, da transparência e da *accountability*, para que o orçamento público volte a cumprir sua função essencial: planejar, distribuir e promover o bem comum.

3 AS TEORIAS DA GOVERNABILIDADE

O capítulo anterior tratou da evolução do orçamento público desde sua origem no termo “*budget*”, em referência à bolsa de negociações em que o chanceler do Tesouro britânico apresentava à Câmara do Reino Unido as necessidades de recursos públicos. No Brasil, o orçamento passou por diversas transformações desde o regime militar até os dias atuais, refletindo mudanças políticas e institucionais que influenciaram a forma de planejar e executar os gastos públicos.

Em 2015, ocorreu uma das mais significativas alterações do sistema orçamentário brasileiro, com a transição do modelo autorizativo para o impositivo, conferindo ao Parlamento o poder de incluir emendas cuja execução tornou-se obrigatória pelo Poder Executivo. Essa mudança alterou o equilíbrio entre os poderes, ampliando a influência do Legislativo na destinação dos recursos e, conseqüentemente, intensificando as negociações políticas em torno da alocação orçamentária.

O processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, fundamentado em supostas irregularidades fiscais — como as chamadas “*pedaladas fiscais*” e a abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa (Agência Senado, 2015) —, reforçou ainda mais o protagonismo do Congresso Nacional e evidenciou a natureza política das disputas em torno do orçamento público.

Atualmente, os três poderes participam da elaboração das leis orçamentárias; contudo, cabe ao Poder Executivo consolidar as propostas setoriais e encaminhar o projeto de lei ao Legislativo, reafirmando seu papel central na formulação e execução das políticas públicas (Giacomonini, 2022; Lima & Viana, 2016). Ainda assim, a dinâmica orçamentária brasileira permanece marcada pela disputa entre os interesses do Executivo e do Legislativo, frequentemente orientados por objetivos eleitorais e estratégicos.

Sob a ótica da Teoria da Escolha Pública (TEP), tais transformações revelam que o orçamento é mais do que um instrumento técnico de gestão: ele é também um mecanismo de poder e negociação, no qual políticos e burocratas agem racionalmente para maximizar seus próprios interesses, sejam eles votos, prestígio ou manutenção de poder (Buchanan & Tullock, 1962; Downs, 1957). Desse modo, a análise da evolução orçamentária brasileira, especialmente a partir de 2015, confirma um dos princípios centrais da TEP: as decisões públicas são o resultado de interações estratégicas entre agentes racionais, em um ambiente institucional que condiciona, mas não elimina, o cálculo político individual.

As seguir, apresenta-se um panorama histórico da Teoria da Escolha Racional e da Teoria da Escolha Pública, suas principais contribuições e transformações ao longo do tempo,

a fim de compreender como seus fundamentos teóricos ajudam a interpretar o comportamento político e institucional no processo orçamentário brasileiro.

3.1 O Desenvolvimento das Teorias

Os estudos de Martynychuk e Silveira (2023) sobre a Teoria da Escolha Pública nos revelam que os trabalhos seminais de Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957), Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), William Riker (1962) e Mancur Olson (1965) foram fundamentais para o desenvolvimento da TEP. Essas obras estabeleceram as bases para dois campos de estudos inter-relacionados: a Teoria da Escolha Pública (*Public choice*) e a Teoria da Escolha Social (*Social Choice*).

Dessa forma, na **Tabela 4**, elaborou-se um resumo das contribuições para o desenvolvimento da TEP ao longo das décadas.

Tabela 4

Contribuições à Teoria da Escolha Pública

AUTOR	ANO	ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES
Kenneth Arrow	1951	Com o Teorema da Impossibilidade, Arrow demonstra que não há uma sistema de votação perfeito que satisfaça todas as preferências individuais. Haverá situações onde não há possibilidade de haver uma escolha coletiva, que, ao mesmo tempo, respeite um conjunto de critérios razoáveis de justiça e racionalidade.
Anthony Downs	1957	A Teoria da Escolha Racional, proposta por Downs, os eleitores votam com base em suas preferências pessoais e têm racionalidade limitada, não sendo completamente informados ou racionais em suas decisões políticas. Ao mesmo tempo, os partidos políticos trabalham para capturar os votos dos eleitores. A Teoria é crucial para o entendimento das limitações dos sistemas eleitorais e das dificuldades em representar as preferências coletivas de maneira racional e estável.
Duncan Black	1958	Na obra <i>The Theory of Committees and Elections</i> , introduziu uma análise sobre como as preferências individuais podem ser agregadas para formar uma decisão coletiva. Nos sistemas de votação, tais como do voto majoritário, podem resultar em decisões que podem não refletir as preferências individuais dos eleitores de maneira clara ou consistente. Além disso, os partidos políticos tendem a se aproximar das preferências do eleitor mediano, buscando maximizar seu apoio e garantir a vitória nas eleições.

AUTOR	ANO	ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES
James Buchanan e Gordon Tullock	1962	Desenvolvimento da escola <i>Public Choice</i> , afirmando cujo objetivo da teoria é estudar a política da vida real, sem romantismo, percebendo-a como resultado do conflito entre interesses individuais egoístas e interesses coletivos.
William Riker	1962	Sua obra mais famosa é “ <i>The theory of political coalitions</i> ”, onde argumenta que políticos formam coalizões mínimas vencedoras, usando a teoria dos jogos para modelar tal lógica.
Mancur Olson	1965	Sua contribuição na obra “ <i>The logic of collective action</i> ” mostrou que, mesmo em sociedades democráticas, o interesse coletivo não emerge automaticamente. É preciso compreender as limitações da ação racional em grupo para desenhar instituições eficazes.

Fonte. Elaborado pela autora, com base em Martynyche e Silveira (2023).

Na **Tabela 4** apresenta-se uma síntese da evolução da Teoria da Escolha Pública, começando com Arrow (1951) até Olson (1965). No particionamento da seção a seguir, faz um resumo das contribuições dos autores a respeito da TEP.

3.1.1 Kenneth Arrow

O desenvolvimento da teoria da escolha social constitui um marco fundamental para a compreensão das limitações e paradoxos presentes nas decisões coletivas em regimes democráticos. Um dos principais pilares desse campo é o Teorema da Impossibilidade, formulado por Kenneth Arrow em sua obra clássica *Social Choice and Individual Values* (1951). Ao investigar a relação entre preferências individuais e decisões coletivas, Arrow demonstrou matematicamente que não existe um sistema de votação ou mecanismo de escolha social capaz de traduzir as preferências individuais em uma decisão coletiva que satisfaça simultaneamente, critérios mínimos de justiça, coerência e racionalidade.

O autor parte da premissa que se forem excluídas as comparações interpessoais de utilidade, “then the only methods of passing from individual tastes to social preferences which will be satisfactory and which be defined for a wide range of sets of individual orderings are either imposed or dictatorial.” (Arrow, 1951, p. 59). Em outras palavras, toda tentativa de construir uma função de bem-estar social baseada na soma das preferências individuais inevitavelmente resulta em um sistema imposto ou ditatorial, pois ao menos um dos critérios racionais é violado.

Esses critérios – domínio irrestrito, soberania do indivíduo, não-ditadura, independência de alternativas irrelevantes e transitividade - representam condições ideais de racionalidade e justiça que, segundo o teorema, não podem coexistir plenamente em um processo de decisão

coletiva. Assim, o dilema de Arrow releva os limites estruturais das democracias modernas, nas quais o voto e o mercado são os principais instrumentos de agregação das preferências individuais.

Ferreira (2015, p. 129) analisa esse paradoxo ao destacar que, enquanto os regimes autoritários partem de uma única vontade, as democracias se baseiam na coexistência de múltiplas vontades e interesses, tornando o consenso um desafio “o voto e os mecanismos de mercado, por outro lado, são maneiras de fundir diversas preferências individuais no processo de fazer uma escolha social”. Contudo, conforme o próprio Teorema da Impossibilidade demonstra, nem o voto nem o mercado são suficientes para garantir uma função de bem-estar social plenamente racional e equitativa.

Dessa forma, a teoria da escolha social problematiza a noção de vontade coletiva como simples somatório de interesses individuais, apontando para a necessidade de modelos mais complexos de racionalidade política, capazes de integrar as preferências dos agentes sem comprometer a legitimidade das decisões públicas. Essa reflexão é central para o avanço da Teoria da Escolha Pública, que amplia o debate sobre os incentivos, as instituições e os comportamentos estratégicos que moldam as decisões políticas no Estado contemporâneo.

3.1.2 Anthony Downs

O ano de 1959 marcou uma importante contribuição para a Teoria da Escolha Racional com os estudos de Anthony Downs, que definiu a ação racional como “a ação que é eficientemente planejada para alcançar os fins econômicos ou políticos conscientemente selecionados pelo ator” (Downs, 1959, p. 41). Para o autor, quando os economistas se referem a um homem racional, estão designando um indivíduo cujos processos de pensamento seguem proposições lógicas, livres de preconceitos e emoções.

As raízes intelectuais da Teoria da Escolha Racional remontam a Adam Smith, cuja concepção de ação individual apontava que pessoas, ao perseguirem seus próprios interesses, poderiam gerar benefícios coletivos para toda a sociedade (Frederickson, 2012). Essa ideia foi retomada e ampliada nas obras *Teoria Econômica da Democracia* (Downs, 1957) e *O Cálculo do Consentimento* (Buchanan & Tullock, 1962), que consolidaram a perspectiva do ator racional e autointeressado. Nesses modelos, o cidadão movido pelo espírito público e o burocrata neutro e competente foram substituídos pelo agente racional maximizador de utilidade. À semelhança de Smith, supõe-se que cidadãos e servidores públicos atuem em prol do bem comum, embora suas decisões sejam orientadas pelo desejo de benefício próprio (Frederickson, 2012).

A Teoria da Escolha Racional, assim, ancora-se na crença de que o comportamento

humano é movido essencialmente pelo interesse próprio, princípio central do paradigma econômico neoclássico. Essa lógica é aplicável tanto às decisões individuais quanto às decisões políticas e orçamentárias, em que o interesse pessoal se manifesta na formulação de políticas públicas (Frederickson, 2012).

Segundo Ióri (2019), a abordagem de Downs parte do pressuposto de que os governos buscam maximizar apoio político, posicionando-se entre duas concepções extremas — a orgânica e a individualista —, de modo a equilibrar interesses coletivos e pessoais. Nesse contexto, o indivíduo, diante da escolha entre o interesse próprio e o interesse coletivo, tende a priorizar aquele que melhor satisfaz suas necessidades imediatas.

Baert (1997) argumenta que a Teoria da Escolha Racional, embora útil para explicar o comportamento social e político, possui limitações. Ele destaca que a racionalidade é circunstancial, podendo mudar conforme as preferências e o contexto; que não existe uma única forma de agir racionalmente; e que novas práticas podem ser incorporadas ao comportamento humano, tornando-se parte do conhecimento coletivo.

Para Bilhim (2014, p. 62), a Escolha Racional representa “a aplicação da teoria econômica neoclássica ao setor público”, cujo objetivo é determinar, dentre as alternativas possíveis, a decisão mais eficiente ou racional para atingir determinados fins — individuais, coletivos ou organizacionais. Nessa lógica, “cada agente econômico procura maximizar, ou pelo menos obter, o maior resultado egoísta em qualquer decisão que toma”. Assim, os políticos buscam a reeleição, os dirigentes públicos desejam preservar o poder e os consumidores almejam o maior benefício possível ao menor custo.

Diante dessas considerações, compreende-se que, segundo a Teoria da Escolha Racional, os agentes políticos tendem a agir movidos por interesses pessoais e estratégicos. No entanto, a dinâmica social, as mudanças institucionais e as práticas de gestão pública contemporâneas podem reconfigurar esse paradigma, indicando que o comportamento político nem sempre se reduz ao egoísmo individual, podendo também refletir dimensões éticas, reflexivas e coletivas.

3.1.3 Duncan Black

Duncan Black é tido como inaugurador da abordagem da escolha pública, que significou um renascimento da inter-relação entre economia e ciência política (Rowley e Schneider, 2008, apud Iório 2019).

Em sua obra de 1958, traz a contribuição que, em um sistema de votação majoritária, os partidos políticos tendem a se aproximar das preferências do eleitor mediano, buscando maximizar seu apoio e garantir a vitória nas eleições. Contribuiu para estabelecer que não existe

um sistema de votação perfeito, e que diferentes métodos podem levar a diferentes resultados e podem ser mais ou menos representativos das preferências do eleitorado.

No livro “*The Theory of Committees and Elections*”, (Black, 1958, p. 93) explica o que deveria os congressistas representarem para população:

A scheme of proportional representation attempts to secure an assembly whose membership will, so far as possible, be proportionate to the volume of the different shades of political opinion held throughout the country; the microcosm is to be a true reflection of the macrocosm.

Para Iório (2019, p. 16): “sua proposta pode ser tida como inaugural da escolha pública ao introduzir, no campo de estudo da decisão de grupos sociais, o instrumental microeconômico neoclássico apoiado na premissa do comportamento racional”.

O trabalho de Duncan Black, a Teoria da Escolha Social, ajuda a entender as limitações e os desafios das coalizões políticas ou preferências distributivas são aplicáveis a distribuição orçamentária, bem como as práticas de governança.

No contexto do orçamento público, os sistemas majoritários de votação são utilizados para aprovar a Lei Orçamentária, elaborada pelo Executivo. Esse orçamento é decidido por representantes eleitos, com base na preferência da maioria. Em um ambiente democrático, é essencial considerar as preferências de diversos grupos sociais e como elas podem ser agregadas de forma a resultar em uma alocação justa e eficiente dos recursos públicos. Assim, as decisões orçamentárias e a distribuição de recursos da sociedade precisam refletir a vontade da maioria da sociedade.

Aplicável à governança, as escolhas feitas por meio de sistemas de votação influenciam a política pública. As implicações na governança podem abordar a escolha de processos políticos mais transparentes e representativos.

3.1.4 James Buchanan e Gordon Tullock

A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*) surgiu na década de 1960, como um desdobramento da Teoria da Escolha Racional, ao buscar aplicar os princípios da economia ao campo da política. Diferentemente das abordagens normativas, que idealizavam o agente público como altruísta e orientado exclusivamente para o bem coletivo, a Escolha Pública propôs uma visão realista e analítica do comportamento político, considerando que indivíduos — sejam eles eleitores, burocratas ou políticos — atuam movidos por incentivos, informações e interesses próprios. Assim, a teoria procura compreender como tais motivações afetam as decisões coletivas e os resultados das políticas públicas, especialmente no campo orçamentário.

Buchanan (1962, p. 216) ressalta:

Accept the fact that some men, some of the time, do act so as to promote partisan private or group interests through political means; accept that our models do help to explain many of the results. However, are we prepared to say that these results are “desirable” attributes of the social order?

Para Buchanan e Tullock (1962), a teoria econômica parte de suposições sobre o comportamento humano, pressupondo que cada indivíduo busca maximizar sua utilidade pessoal, agindo de forma racional e informada. Contudo, reconhecem que, na realidade, tanto nas relações econômicas quanto nas políticas, os indivíduos não são plenamente racionais, nem totalmente informados, tampouco seguem o interesse próprio em todas as circunstâncias.

Segundo Bernabel (2009, p. 7), O Cálculo do Consentimento (Buchanan, 1962) surgiu em um contexto de ascensão da Teoria da Escolha Racional (TER) e de sua aplicação às ciências humanas. A TER, juntamente com a Teoria dos Jogos, influenciou diretamente a formulação da Escolha Pública, ao incorporar conceitos de comportamento estratégico e análise de incentivos.

Nessa linha, Dias (2009) analisa a “*Public Choice*” sob a ótica de James Buchanan, destacando que a escola se desenvolveu a partir dos anos 1960, propondo uma perspectiva econômica para a análise dos fenômenos políticos, especialmente das decisões e situações de “não mercado” ou de “mercado político”. Buchanan (1983, p. 1) complementa que a Escolha Pública “é uma perspectiva acerca da política que surge como uma extensão e aplicação de ferramentas e métodos dos economistas para a tomada de decisões coletivas”. Já em 2005, o autor a define de forma sintética como “a política sem romantismo”, enfatizando sua natureza descritiva e pragmática.

De acordo com Dias (2009, p. 204), a Escolha Pública “começa a ter notoriedade nos estudos acadêmicos e passa a ser entendida como uma extensão dos métodos da teoria econômica convencional para o ambiente conhecido como mercado político”. O principal argumento é que, tanto no mercado quanto na política, os indivíduos se comportam da mesma forma: como maximizadores do interesse próprio.

Dessa maneira, a Teoria da Escolha Racional fundamenta-se na ideia de que os indivíduos fazem escolhas racionais baseadas em suas preferências, buscando maximizar seus benefícios pessoais. A Escolha Pública, por sua vez, é um ramo específico dessa teoria, que aplica tais princípios à análise dos processos políticos e das decisões governamentais. Ela investiga como políticos, burocratas e eleitores tomam decisões orientadas por incentivos individuais, frequentemente resultando em resultados coletivos melhores.

Como observa Costa (2011, p. 181):

Até o início da década de 60 acreditava-se que o agente público era um ser altruísta voltado única e exclusivamente para o bem público. Os pensadores e cientistas da teoria da escolha pública, discordando desse tipo de premissa, mostraram que em verdade o *homo publicus* e o *homo economicus* são a mesma pessoa. Assim, o agente público buscará maximizar seus benefícios pessoais na área política.

Dias (2009, p. 205) complementa que, para compreender a *Public Choice*, basta observar o crescimento dos gastos públicos:

O crescimento dos gastos públicos é devido ao autointeresse de eleitores, políticos e burocratas, ou seja, os economistas e cientistas políticos ligados à *Public Choice* têm procurado demonstrar que os gastos públicos e a burocracia crescem de forma significativa e ineficiente, tornando a empresa pública menos eficaz que a empresa privada.

Esse fenômeno é visível no contexto brasileiro: a Figura 2 do capítulo anterior mostra que o orçamento público cresceu 9,15% nos últimos dez anos, sem que isso se traduzisse em ganhos proporcionais de eficiência ou qualidade dos gastos.

No entanto, Dias (2009, p. 214) tece críticas à teoria, apontando que ela oferece “uma visão bastante simplista do mercado político, por considerar apenas algumas poucas variáveis”, negligenciando aspectos como o papel do Poder Executivo, dos partidos políticos e de outras organizações.

De modo geral, pode-se inferir que, diante de duas alternativas — atender ao interesse público ou priorizar o próprio interesse —, os indivíduos tendem a escolher a segunda. Assim, muitos políticos buscam a reeleição como meio de permanência no poder, frequentemente ampliando gastos públicos em períodos eleitorais, o que nem sempre se reflete em maior eficiência. Pesquisas mostram, ainda, que a dívida pública tende a crescer nesses períodos, pois os governantes elevam despesas para influenciar a opinião dos eleitores.

Para Bilhim (2014, p. 62), a Escolha Pública relaciona-se diretamente à teoria da decisão de Herbert Simon, pois:

A escolha racional está ancorada nos pressupostos básicos da teoria neoclássica e na crença de que esta é universal, ou seja, aplica-se a tudo, do agente econômico ao comportamento político e administrativo. O interesse egoísta conduz todas as nossas decisões e ações, desde a compra de uma viatura, a escolha eleitoral por um determinado partido, até ao orçamento do Estado.

Estudos empíricos corroboram essas proposições. Costa (2011) analisou as escolhas públicas orçamentárias entre 2008 e 2011 e constatou que muitos programas governamentais

não apresentaram resultados efetivos, mesmo recebendo recursos de forma recorrente: “Constatou-se que estão sendo alocados ano após ano em programas que não foram capazes de evidenciar resultados” (Costa, 2011, p. 184).

De modo semelhante, Chatterjee et al. (2019) verificaram que, na Nova Zelândia, o aumento da competição política está associado ao aumento da dívida pública, indicando oportunismo político. Ribeiro e Jorge (2015), por sua vez, analisaram municípios portugueses e identificaram que o endividamento líquido cresce em anos eleitorais, sugerindo o uso de despesas para maximizar as chances de reeleição.

Diante disso, a Teoria da Escolha Pública aplicada ao orçamento oferece um arcabouço analítico para compreender como decisões orçamentárias são moldadas por incentivos políticos, em vez de apenas por critérios técnicos. Ela permite identificar falhas e distorções no processo orçamentário — como desperdício, ineficiência e má alocação de recursos — que comprometem o bem-estar coletivo.

Sob a ótica da governança, essa teoria também possibilita examinar como as instituições políticas funcionam na prática, evidenciando que, assim como no mercado, os agentes públicos (políticos e burocratas) buscam satisfazer seus próprios interesses, ainda que sob o pretexto de atender ao principal — os eleitores.

Em síntese, a Teoria da Escolha Pública convida à reflexão crítica sobre os limites do comportamento racional na política e sobre os efeitos das motivações individuais nas decisões coletivas, mostrando que o bom funcionamento do Estado depende não apenas de regras formais, mas também de mecanismos institucionais de controle, transparência e responsabilidade que mitiguem a captura do orçamento por interesses particulares.

3.1.5 William Riker

No campo da Teoria da Escolha Pública, William Riker (1962) introduziu uma das contribuições mais influentes para a compreensão do comportamento político estratégico: a Teoria das Coalizões. O autor analisou a política como um jogo competitivo entre atores racionais, cujas ações são motivadas pela maximização de ganhos e pela busca pelo poder. Em sua obra *The Theory of Political Coalitions*, Riker (1962, p. 47) afirma: “In social situations similar to n-person, zero-sum. games with side-payments, participants create coalitions just as large as they believe will ensure winning and no larger”.

Essa formulação expressa o que ficou conhecido como o “princípio do tamanho mínimo vencedor”, segundo o qual os participantes formam coalizões apenas tão grandes quanto o necessário para garantir a vitória, evitando incluir aliados desnecessários que reduziriam os benefícios individuais obtidos com a conquista do poder.

Conforme explicam Couto et al. (2021), a teoria de Riker (1962) propõe que a composição partidária das coalizões segue uma lógica racional: formar alianças que garantam o número mínimo de participantes necessário para vencer o jogo político, de modo a maximizar os ganhos e minimizar os custos da cooperação. Essa dinâmica pode ser observada nos sistemas parlamentares e presidencialistas, nos quais os partidos e líderes políticos ajustam o tamanho das coalizões conforme a distribuição de poder e de recursos disponíveis.

Aplicada ao orçamento público, a teoria de Riker permite compreender o funcionamento das coalizões governamentais na disputa por recursos. Nesse contexto, os partidos que integram o governo negociam a repartição de verbas orçamentárias como parte do prêmio por estarem no poder. Quanto menor a coalizão, maior a fatia orçamentária que cada membro pode controlar; quanto maior a coalizão, menor o ganho individual, embora se aumente a estabilidade política. Assim, a política orçamentária se transforma em um campo de trocas e barganhas, no qual os atores buscam equilibrar apoio político e vantagem material.

Sob a ótica da governança pública, a teoria de Riker revela a política como um jogo estratégico e cooperativo, em que os atores — partidos, parlamentares e instituições — negociam constantemente para assegurar apoio e influência nas decisões governamentais. Tal perspectiva explica o comportamento pragmático dos agentes públicos e ajuda a compreender os mecanismos de formação de maiorias no Legislativo, a gestão de coalizões no presidencialismo de coalizão e a distribuição estratégica de cargos e recursos.

Em síntese, a teoria das coalizões de Riker demonstra que a racionalidade política nem sempre busca o consenso ou a ampliação da representatividade, mas sim a eficiência estratégica na conquista e manutenção do poder. Esse princípio, quando transposto para a realidade orçamentária e institucional, ajuda a entender por que as coalizões políticas tendem a ser formadas com o tamanho exato para garantir a vitória, mesmo que isso signifique fragilidade na governança e fragmentação das políticas públicas.

3.2 O Desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública

A evolução da Teoria da Escolha Pública (TEP) ao longo das décadas, derivada da Teoria da Escolha Racional, trouxe importantes contribuições para compreender as relações entre governo e sociedade. Apesar das críticas que recebe, sua aplicabilidade tem se mostrado sólida, sendo amplamente explorada por diversos estudos contemporâneos.

A TEP teve origem em 1965, com a publicação do livro *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, de James M. Buchanan e Gordon Tullock. A obra surgiu no contexto da ascensão da Teoria da Escolha Racional e de sua aplicação às ciências humanas (Bernabel, 2009). Conhecida como a “Escola da *Public Choice*”, a TEP

desenvolveu-se especialmente na década de 1960, propondo uma análise econômica dos fenômenos políticos (Dias, 2009).

Segundo Borges (2001), a consolidação da TEP como escola distinta da economia neoclássica ocorreu após a publicação de *An Economic Theory of Democracy* (1959), de Anthony Downs, que aplicou conceitos microeconômicos e da teoria dos jogos ao processo político. Para Bernabel (2009), a grande contribuição da TEP foi demonstrar que a política, assim como o mercado, possui falhas e que as decisões coletivas nem sempre resultam no bem-estar geral. Isso porque, quando as decisões não exigem unanimidade, frequentemente não atendem aos interesses de toda a população.

Martynyché e Silveira (2023, p. 163) definem a TEP como “a análise científica do comportamento do governo e, em particular, dos indivíduos em relação ao governo”. Iório (2019, p. 14) complementa que “a teoria parte da hipótese de que os indivíduos agem racionalmente em busca de maximizar suas utilidades, com base em seus próprios interesses”. Os mesmos autores afirmam que, nas democracias, a TEP vai além da análise dos problemas, propondo mecanismos para limitar os interesses privados de legisladores e burocratas no exercício de funções públicas (Martynyché & Silveira, 2023). Iório (2019, p. 12) reforça que a TEP é “uma teoria reconhecidamente influente sobre as decisões políticas e burocráticas” e destaca seu caráter interdisciplinar.

Apesar de seu alcance teórico, a TEP é alvo de críticas. Para Bresser-Pereira (2009), a teoria simplifica o mercado político ao considerar apenas algumas variáveis, negligenciando aspectos como a atuação de partidos, organizações e outros atores. Além disso, reduz o Estado e seus oficiais a uma organização ineficiente, na qual seus membros estariam voltados à busca de renda (*rent-seeking*).

Influenciada pelo utilitarismo, a TEP desenvolveu-se no campo da teoria econômica e da economia política, passando por transformações desde as contribuições de Kenneth Arrow (1951), com o Teorema da Impossibilidade, que demonstra a inviabilidade de um sistema de votação plenamente representativo, até Olson (1965), que mostrou que o interesse coletivo não surge automaticamente, mesmo em sociedades democráticas. A partir dessas bases, a teoria passou a ser aplicada na explicação de fenômenos como coalizões políticas, *logrolling*, *rent-seeking*, corrupção, burocracia e ineficiência governamental.

A Teoria da Escolha Racional, base da TEP, parte da premissa de que os indivíduos tomam decisões conforme suas preferências, buscando maximizar seus interesses pessoais. A Escolha Pública, por sua vez, aplica esse raciocínio aos processos políticos, interpretando o comportamento de governantes, burocratas e eleitores como racional dentro do contexto

público.

A Teoria Econômica Tradicional postula o “homem econômico racional”, isto é, um indivíduo plenamente informado e capaz de calcular o ponto ótimo de suas preferências (Simon, 1955). No entanto, Simon (1955) contestou essa visão, propondo o conceito de racionalidade limitada. Para o autor, as decisões são tomadas com base em informações e capacidades cognitivas restritas, o que gera discrepâncias entre o modelo ideal e o comportamento real.

Steingraber e Fernandes (2013) destacam que Simon aproximou a economia de outras áreas, como psicologia, administração e sociologia, ao propor uma teoria de comportamento econômico mais compatível com o mundo real. Essa abordagem ampliou o escopo das ciências econômicas e serviu de base para a evolução da Escolha Pública.

Ao longo das últimas seis décadas, a TEP consolidou-se como uma das abordagens mais influentes nas ciências sociais e políticas. Diversos estudos demonstram que, ao participarem de processos decisórios, os indivíduos frequentemente agem de forma racional para atender a interesses pessoais ou de grupos específicos, e não necessariamente ao interesse coletivo. Assim, a TEP oferece instrumentos teóricos valiosos para compreender fenômenos como a formação de coalizões, o *rent-seeking*, a captura burocrática e a corrupção.

Em síntese, a Teoria da Escolha Pública emerge da intersecção entre economia e política, propondo uma leitura realista do comportamento dos agentes públicos e privados. Ao aplicar os princípios da racionalidade individual às decisões coletivas, a TEP evidencia que os processos políticos estão sujeitos aos mesmos incentivos e limitações dos mercados econômicos. Apesar das críticas — especialmente quanto à simplificação do Estado e da ação coletiva —, sua contribuição permanece fundamental para compreender as dinâmicas de poder, os incentivos institucionais e as falhas de governança que moldam a ação pública.

3.2.1 Coalizões Políticas e Presidencialismo de Coalizão

As coalizões políticas são formadas por grupos de indivíduos que compartilham objetivos comuns e cooperam entre si para atingi-los. Para Downs (1957), “um grupo de indivíduos que têm certos fins em comum e cooperam entre si para atingi-los” pode ser compreendido como uma coalizão. Completando essa definição, Riker (1962) explica que tais coalizões não são necessariamente grandes, mas sim suficientes para garantir a vitória dos objetivos pretendidos pelo grupo.

Os primeiros estudos teóricos sobre coalizões datam das décadas de 1950 e 1970, ainda que suas análises empíricas tenham surgido posteriormente, sobretudo em regimes

parlamentaristas e multipartidários da Europa pós-Segunda Guerra Mundial, onde as coalizões refletiam a estrutura sistêmica dos governos (Couto et al., 2021).

As coalizões têm impacto direto na escolha pública, uma vez que as decisões políticas nem sempre se orientam pelo interesse coletivo, mas frequentemente se moldam aos interesses de grupos específicos ou de indivíduos posicionados dentro do sistema político e orçamentário. No Brasil, esse fenômeno culminou na consolidação do chamado presidencialismo de coalizão, expressão consagrada por Sérgio Abranches (1988) em artigo seminal da Ciência Política brasileira. Para o autor:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, por falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988, p. 21).

Esse modelo é um arranjo institucional de governabilidade que visa à formação de maiorias legislativas. Ele organiza a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na produção legislativa, sendo o modelo predominante em sistemas presidencialistas multipartidários, como o brasileiro (Pinheiro et al., 2024). Nesse arranjo, a coalizão governamental é formada após as eleições, com forte protagonismo do presidente na composição do gabinete. Como destaca Souza (2019), o apoio parlamentar não é garantido, pois um partido pode integrar a coalizão formalmente sem necessariamente respaldar o governo.

Para Santos e Nunes (2025), esse modelo institucional teve origem nas alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988. O cenário brasileiro, assim, revela duas dimensões principais da coalizão: i) a formada entre Executivo e Legislativo para viabilizar a agenda de governo e ii) a formada entre parlamentares, no interior do Legislativo, para garantir a aprovação de suas próprias emendas orçamentárias – fundamentais para manter suas bases eleitorais.

Com a promulgação da CF/1988, o Poder Legislativo passou a ter a prerrogativa de propor emendas ao orçamento público, além de seu papel tradicional de aprová-lo. Inicialmente, essas emendas possuíam caráter meramente autorizativo. No entanto, com a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, parte do orçamento tornou-se impositivo, obrigando o Poder Executivo a executar as programações orçamentárias aprovadas pelo Parlamento.

Abranches (1988, p. 6) ressalta que, entre as propostas eleitorais e as ações de governo, há grande divergência: “Há um claro pluralismo de valores através do qual diferentes grupos

associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais.”

Isso indica que, embora o presidente detenha amplos poderes e tenha sido eleito diretamente, sua capacidade de governar depende da composição e manutenção de coalizões em um Congresso fragmentado, onde nenhum partido possui maioria. O presidencialismo de coalizão, portanto, surge como resposta à necessidade de viabilizar a agenda governamental.

Conforme Pinheiro et al. (2024), o presidencialismo de coalizão tornou-se um elemento estruturante da política brasileira, sendo mobilizado para referir-se tanto ao desenho institucional quanto às estratégias de governabilidade. Por meio de mecanismos institucionais — formais e informais — são criados incentivos para que os parlamentares colaborem com a agenda do Executivo, favorecendo a concentração de poder nas lideranças partidárias e facilitando negociações políticas.

Souza (2019) aponta que há consenso entre acadêmicos, analistas políticos e integrantes do sistema político sobre a existência de um sistema de barganhas entre o Executivo e o Legislativo, onde votos são trocados por benefícios. Gonzaga (2016) destaca que tais benefícios incluem a distribuição de cargos, liberação de emendas e ajustes no plano de governo para contemplar os interesses dos partidos aliados.

Nesse sentido, Bunker (2019), ao analisar dezoito democracias presidencialistas latino-americanas entre 1980 e 2010, concluiu que presidentes em contextos de alta fragmentação partidária e regras eleitorais restritivas tendem a formar coalizões mais amplas para garantir governabilidade. Abranches (1988) já afirmava que todos os governos democráticos brasileiros recorreram a esse modelo, que, embora funcional, também se mostra propenso à instabilidade institucional.

O orçamento público, nesse modelo, é elaborado pelo Executivo, com base nos instrumentos previstos na Constituição: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). No entanto, a execução do orçamento é fortemente influenciada pela lógica das coalizões, uma vez que as emendas parlamentares são frequentemente utilizadas como moeda de troca política: parlamentares apoiam projetos do governo em troca da execução de suas emendas.

Esse fenômeno reforça o caráter pragmático das coalizões no presidencialismo brasileiro, que busca conciliar a proposta programática do Executivo com os interesses particularistas dos parlamentares. Como resultado, o perfil institucional do governo frequentemente se descola das promessas de campanha.

Com base na teoria da agência, assume-se que agentes públicos e privados agem de forma racional e orientada por incentivos. Assim como empresas buscam maximizar lucros, os agentes públicos formulam políticas que lhes proporcionem votos e apoio político (Costa, 2011; Downs, 1957). As coalizões políticas, nesse sentido, são instrumentos racionais para alcançar objetivos particulares, ainda que à custa do bem público.

O modelo do orçamento impositivo reforça essa lógica ao obrigar a administração pública a executar as programações definidas por emendas parlamentares. O estudo de Barbosa (2024) sobre as transferências especiais (conhecidas como "emendas Pix") no período de 2020 a 2023 evidencia a força dessa dinâmica: foram repassados R\$ 13,06 bilhões a 26 estados e 5.188 municípios, sugerindo a intensa influência política da liberação dessas emendas no contexto de coalizão.

Pinheiro et al. (2024) analisaram a produção legislativa entre 1988 e 2022 e constataram mudanças na taxa de dominância e sucesso do Executivo: houve redução da participação do Executivo no total de normas aprovadas e aumento da atuação do Congresso Nacional, evidenciando maior protagonismo do Legislativo.

Diante desse cenário, o fortalecimento das ferramentas de governança — transparência, controle social, responsabilização e integridade — torna-se essencial para garantir que os recursos orçamentários cumpram sua função pública. A governança precisa assegurar que o orçamento seja instrumento de justiça distributiva e não apenas de barganha política.

Por fim, sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, observa-se que o presidencialismo de coalizão traduz um sistema no qual os atores políticos tomam decisões buscando maximizar seus interesses, influenciados por incentivos institucionais. As coalizões formadas, os benefícios negociados e o controle do orçamento público revelam como a racionalidade dos agentes políticos pode conduzir a arranjos que, embora viabilizem a governabilidade, nem sempre refletem o interesse coletivo.

3.2.2 *Logrolling e Rent-Seeking* (Busca por Renda)

O conceito de *logrolling* refere-se à troca de votos entre políticos com o objetivo de maximizar o potencial eleitoral futuro. Trata-se de uma estratégia recorrente em sistemas democráticos, em que parlamentares negociam apoio mútuo a projetos de interesse com vistas a garantir benefícios políticos ou eleitorais. Segundo Costa (2011, p. 51), o *logrolling* “constitui-se na troca de votos pelos políticos eleitos com o intuito de aprovar políticas que maximizem o potencial volume de votos na próxima eleição”. Mayer e Canon (1999, citado em Carvalho, 2006) o definem como “a troca de votos com um propósito específico, ou a compra

e venda de votos individuais, podendo envolver fatores endógenos no ambiente”. Já Tullock, Seldon e Brady (2005, citado em Costa, 2011) exemplificam a prática como a situação em que “um político concorda em votar a favor de um projeto de lei em que outro parlamentar está interessado, em troca do voto desse parlamentar em outra matéria”.

No Brasil, a prática do *logrolling* tem se manifestado em momentos decisivos da política nacional. Carvalho (2015) analisou sua ocorrência na Câmara dos Deputados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1998. Segundo o autor, o presidente utilizou-se desse mecanismo para aprovar emendas constitucionais consideradas fundamentais para o desenvolvimento econômico e social. No entanto, essa estratégia implicou custos elevados para a sociedade, que não haviam sido previamente considerados.

Outro exemplo emblemático foi o escândalo do "Mensalão", ocorrido em 2005. Fontainha e Lima (2019) estudaram esse episódio em que, conforme apontado pelo ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa, diversas lideranças do Partido dos Trabalhadores foram responsabilizadas por comandar esquemas de pagamento de propinas a parlamentares da base aliada. O objetivo era garantir apoio legislativo contínuo ao governo. Embora o termo *logrolling* não tenha sido utilizado diretamente para definir o “Mensalão”, o esquema revela clara correspondência com o conceito, por envolver a compra sistemática de votos para aprovação de projetos governamentais.

Nesse sentido, o *logrolling* se conecta diretamente ao modelo de presidencialismo de coalizão. Ambos fazem parte do processo de negociação e construção de apoio entre diferentes partidos em sistemas multipartidários, como o brasileiro. No *logrolling*, ocorre a barganha pontual entre parlamentares, com a troca de votos em matérias específicas. No presidencialismo de coalizão, o processo é mais amplo e estruturado: o presidente depende do apoio de diversos partidos para formar maioria no Congresso Nacional e viabilizar sua agenda de governo. Em ambos os casos, a lógica da troca, do incentivo e da maximização de interesses particulares está presente, conforme descrito pela Teoria da Escolha Pública.

Portanto, compreender o *logrolling* como uma prática recorrente na dinâmica política brasileira permite refletir sobre os limites da racionalidade política e os custos públicos envolvidos em negociações que, embora viabilizem a governabilidade, nem sempre se alinham ao interesse coletivo.

O conceito de *rent-seeking* refere-se a atividades por meio das quais determinados agentes obtêm rendas de privilégios através do uso de conexões políticas, esquemas de corrupção ou financiamento ilegal de partidos e campanhas eleitorais. Trata-se de um comportamento que visa à obtenção de ganhos econômicos sem a geração de valor produtivo,

frequentemente à custa do interesse público.

No livro *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Tullock (1989) identifica seis situações que favorecem a ocorrência do *rent-seeking*. Uma delas é a necessidade de enganar o público, pois muitas atividades de *rent-seeking* exigem métodos de produção ineficientes para justificar os privilégios que geram renda. Outro ponto relevante destacado por Tullock é que os custos dessas práticas recaem, em grande medida, sobre o eleitor, o que se conecta diretamente com os fundamentos da Teoria da Escolha Pública. Nessa perspectiva, supõe-se que o congressista médio vote a favor de atividades de *rent-seeking* como estratégia para garantir sua reeleição, ou seja, para obter votos. Além disso, Tullock ressalta que o *rent-seeking* frequentemente gera bens públicos destinados a grupos de interesse especial, o que leva outros integrantes desses grupos a adotar comportamentos oportunistas, usufruindo dos benefícios sem arcar com os custos da mobilização — um fenômeno conhecido como free rider.

A relação entre *rent-seeking* e corrupção é também enfatizada por Silva (1999), para quem a corrupção constitui uma manifestação típica desse tipo de comportamento. O autor destaca que a corrupção é um fenômeno institucional, e o caso brasileiro reforça essa caracterização. Em sua visão, a corrupção depende da evolução institucional e deve ser analisada como um fenômeno de natureza econômica.

Com base nessa abordagem, Costa (2011) elaborou um quadro com diversas políticas públicas brasileiras que evidenciam práticas de *rent-seeking*, especialmente no contexto de 2011:

Tabela 5

Atividades de Rent-Seeking no Brasil

Descrição do Fenômeno-Objeto	Manifestação da escolha pública
Oferta de cargos pelo Poder Executivo em troca de apoio pela aprovação do salário mínimo por 545 pelo CN.	<i>Rent-seeking</i> e fragilização do sistema de separação de poderes
Superfaturamento de contratos entre a VALEC e empreiteiras .	Grupos de interesses (empreiteiras), <i>rent seeking</i> e lobbying
Cobrança de cargos pelos partidos após a aprovação do salário mínimo pretendido pelo Poder Executivo.	<i>Rent-seeking</i> e fragilização do sistema de separação de poderes
Terceirização das atividades de fiscalização no DNIT.	Grupos de interesses (empreiteiras), <i>rent seeking</i>
Pagamento irregular na CONAB	<i>Rent-seeking</i> e lobbying
Troca da cúpula do DNIT após denúncias	Grupos de interesses (empreiteiras), <i>rent seeking</i> .
Nomeação de membros do Congresso para Ministérios	Fragilização do sistema de separação de poderes, <i>Rent-seeking</i> .
Patrimônio do Ministro da Casa Civil aumenta vinte vezes em 4 anos de governo .	<i>Lobbying</i> , <i>rent-seeking</i> , fragilização do sistema de separação de poderes

Fonte. Elaborado pela autora, com base em Costa (2011, p. 66).

O quadro ilustra práticas recorrentes de troca de favores políticos, nomeações estratégicas, liberação de emendas, concessão de subsídios e casos de corrupção sistêmica, revelando a forte presença do *rent-seeking* na estrutura decisória do Estado brasileiro.

Pinho e Sacramento (2018) também analisam o contexto político e socioeconômico do Brasil, relacionando aspectos teóricos do patrimonialismo e do *rent-seeking* com dados empíricos da realidade nacional. Os autores concluem que, apesar dos avanços institucionais e da promulgação de leis anticorrupção, a corrupção tem se intensificado nas últimas décadas. Segundo eles, é possível identificar duas vertentes explicativas para a corrupção no Brasil. A primeira está enraizada no patrimonialismo, marcado pela ausência de separação clara entre os bens públicos e privados, em que governantes tratam os recursos estatais como se fossem de uso pessoal — traço dominante até os anos 1990. A segunda vertente, que ganha força a partir da década de 1990 com o avanço do neoinstitucionalismo econômico e das reformas do Estado promovidas no governo Fernando Henrique Cardoso, tem como base a lógica do *rent-seeking*. Os autores destacam, no entanto, que ambas as explicações são complementares, pois traços patrimonialistas ainda persistem no cenário político-institucional brasileiro.

Nesse mesmo sentido, Rose-Ackerman e Palifka (2020) observam que países marcados por elevados níveis de corrupção tendem a apresentar burocracias excessivas, muitas vezes criadas intencionalmente por agentes públicos envolvidos em práticas de *rent-seeking*. Isso demonstra como as instituições podem ser manipuladas para favorecer interesses privados, em detrimento do funcionamento eficiente da administração pública.

Por fim, Silva (1999) reforça que, embora os estudos econômicos sobre a corrupção ainda sejam relativamente escassos, há uma crescente evolução no debate sobre seus impactos na eficiência administrativa e no desenvolvimento econômico. A análise econômica da corrupção, sobretudo quando vinculada ao conceito de *rent-seeking*, permite compreender como decisões políticas influenciadas por interesses privados podem comprometer a alocação eficiente de recursos públicos e enfraquecer os princípios republicanos e democráticos.

4. GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA E TEORIAS DA GOVERNANÇA

O orçamento público é um instrumento essencial para a alocação dos recursos da sociedade, tendo como um de seus principais objetivos a destinação de verbas públicas para áreas fundamentais como saúde, educação e segurança. Entretanto, essa importante peça orçamentária está sujeita à influência de governantes e parlamentares, podendo tanto promover a equidade social quanto atender a interesses políticos específicos.

Nesse sentido, o orçamento público está intrinsicamente relacionado à governabilidade — entendida como a capacidade do governo de formular e implementar políticas públicas de maneira eficaz. A governabilidade pode ser compreendida a partir de diferentes perspectivas teóricas, o que permite analisar como as decisões são tomadas, como os interesses são conciliados e de que forma estruturas organizacionais influenciam o comportamento dos agentes políticos em busca de uma gestão eficiente. Enquanto a governabilidade refere-se à forma de exercer o poder, a governança diz respeito ao modo como este poder é exercido.

A governança pública emergiu como resposta à crise do Estado modernista, no final do século XX. Essa crise manifestou-se por dois caminhos principais. O primeiro, associado às narrativas econômicas neoliberais, criticava a burocracia e o Estado de bem-estar social com base na racionalidade econômica. Nesse contexto, cidadãos e políticos eram vistos como agentes que atuavam de forma egoísta e voltada para o curto prazo, o que gerava sobrecarga fiscal ao Estado. A solução proposta consistiu na redução do tamanho do aparato estatal, com políticas de austeridade, controle de gastos e reformas inspiradas nas práticas de mercado, com a Nova Gestão Pública e a terceirização (Bevir, 2011).

O segundo caminho, de natureza sociológica, destacou as transformações globais e domésticas, como a globalização, a mobilidade do capital e o aumento das demandas sociais. Essas pressões evidenciaram as limitações da atuação estatal isolada, tornando indispensável a coordenação com outros atores, dentro e fora das fronteiras nacionais. Como resultado, emergiram reformas sustentadas em redes, parcerias e maior participação pública (Bevir, 2011).

A KPMG (2010) observa que, diante do colapso de diversas corporações durante a crise financeira global, os governos reassumiram papel central na economia, o que reforçou a necessidade de normas de governança robustas. Essa exigência crescente por transparência e responsabilização impulsionou o fortalecimento do ambiente público (Alqooti, 2020).

No Brasil, as práticas internacionais de governança começaram a ser incorporadas a partir da década de 1990, no contexto das reformas inspiradas na Nova Gestão Pública. Em 1992, o Banco Mundial passou a utilizar o conceito de “boa governança” como um dos critérios para concessão de empréstimos a países em desenvolvimento, associando-o às reformas

neoliberais do setor público. Em contrapartida, programas como o *Government Local* e o *Whitehall Program*, promovidos pelo Conselho Britânico de Pesquisa Econômica e Social, empregaram o termo “governança” para designar um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade civil (Bevir, 2013).

Esse movimento levou diversos países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, a reavaliar o papel do Estado na sociedade, promovendo maior responsabilização dos gestores públicos. Um documento de trabalho do Banco Mundial (1999) concluiu que a boa governança contribui para melhores indicadores sociais e econômicos, como maior renda, redução da mortalidade infantil e aumento da taxa de alfabetização (IFAC, 2001).

Em 2017, o Brasil aderiu à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne 30 países membros da Europa, Américas, Ásia e Oceania, além de manter relações com mais de 70 países não membros. Entre os principais objetivos da OCDE estão o fomento à boa governança, tanto estatal quanto empresarial, o desenvolvimento social e o crescimento econômico, por meio da cooperação institucional, política e de mecanismos de monitoramento.

Estudos demonstram que práticas de governança, como a governança eletrônica, a transparência e o princípio da *accountability*, impactam positivamente a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Em contrapartida, baixos níveis de governança tendem a comprometer a efetividade desses gastos.

Dessa forma, compreender a relação entre governança, governabilidade e orçamento público é essencial para analisar como a gestão orçamentária pode ser utilizada como instrumento de coordenação política e de promoção do bem coletivo. A seguir, apresentam-se as principais teorias associadas à governabilidade, de modo a sustentar a análise do contexto da governança aplicada ao orçamento público.

4.1 A Governabilidade

A prática da governabilidade manifesta-se na capacidade de controle e gestão popular sobre os mecanismos de exercício do governo. Nesse sentido, as ações estatais devem se pautar pela lógica do “bem governar”, o que implica a promoção da participação ativa da sociedade. É por meio dessa participação que a população conquista o direito de integrar os processos de governança (Garcia & Silveira, 2020).

Para Amos (2010, p. 23):

Embora compartilhe várias características com a governança, a governabilidade é um conceito de inspiração foucaultiana, voltado à formação de subjetividades distintas por meio de técnicas e formas de regulação e conduta em sentido amplo. Assim, a

governabilidade envolve uma investigação do nexo caracteristicamente foucaultiano entre conhecimento e poder.

Nessa perspectiva, Garcia e Silveira (2020, p. 14) afirmam que governamentalidade e democracia “são conceitos que se implementam juntos, na exata proporção em que os mecanismos de exercício da política e de controle social do Estado convergem-se como a prática do exercício democrático contemporâneo”. Complementando essa visão, Amos (2010, p. 25) observa que governança e governabilidade “denotam dois conceitos originados em tradições disciplinares e intelectuais distintas que compartilham uma questão central: a problemática de direcionar, regulamentar, governar [...]”. Já Garcia e Silveira (2010, p. 8) definem governar como “manter uma economia estável, possibilitando o livre exercício de direitos, como acesso a emprego e profissão, renda, bens e qualidade de vida para todas as pessoas que ali estabelecem sua morada”.

Essas abordagens teóricas fornecem importantes instrumentos para compreender a governabilidade como um fenômeno que ultrapassa a dimensão meramente técnica da gestão pública. Trata-se, antes, de um exercício político e social que envolve múltiplos atores, redes e esferas de poder, refletindo as dinâmicas de controle, participação e negociação que permeiam o Estado contemporâneo.

Nessa direção, Garcia e Silveira (2020, p. 4) reforçam que a arte de governar “está em exercer uma administração equilibrada, com a valorização das pessoas e da participação destas nos interesses do Estado, incentivando o interesse pela política”. Assim, a governabilidade contemporânea não se restringe à capacidade administrativa do governo, mas envolve a integração entre Estado e sociedade civil. Sua efetividade depende do fortalecimento das redes de governança, da valorização da participação cidadã e da articulação entre diferentes esferas políticas, econômicas e sociais.

Conclui-se que a governabilidade constitui um elemento central para o fortalecimento da democracia e para o aprimoramento das políticas públicas no século XXI, especialmente no que se refere à gestão e à alocação equitativa dos recursos públicos.

4.2 A Governança

Para Bevir (2013, p. 13), a governança refere-se a “todos os processos de governar, que sejam realizados por um governo, mercado, família, tribo, corporação ou território”. Trata-se, portanto, de um conceito mais amplo que o de governo, pois não se limita ao Estado e suas instituições, abrangendo também a criação de regras e a ordenação das práticas sociais, seja por meio de leis, normas, poder ou linguagem.

A governança moderna caracteriza-se por uma forma mais cooperativa de condução

política, em contraste com o modelo hierárquico tradicional, no qual as autoridades exerciam poder soberano sobre os cidadãos e os grupos sociais. Segundo Mayntz (2001), ela se distingue pela atuação de atores corporativos autônomos, e não mais por uma estrutura baseada exclusivamente na hierarquia estatal.

De acordo com Oliveira e Pisa (2015, p. 1264), a noção de governança:

Refere à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes políticos.

Assim, a governança se expressa na articulação entre governo e sociedade, por meio de mecanismos que ampliem a participação e a *accountability*.

Na visão de Rose-Ackerman (2017), a expressão “boa governança” está fortemente associada à agenda anticorrupção, sendo muitas vezes um eufemismo para problemas como fraude, incompetência e desperdício. Ainda assim, a autora reconhece que a governança está intrinsecamente ligada aos incentivos e às oportunidades disponíveis aos gestores públicos.

Buta e Teixeira (2020, p. 390) definem a governança pública como “arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando assim a entrega de serviços públicos de qualidade, bem como o controle social”. Essa visão aproxima-se da de Hufty (2011, p. 405), para quem a governança constitui uma “categoria de fatos sociais, ou seja, os processos de interação e tomada de decisão entre os atores envolvidos em um problema coletivo que levam à criação, ao reforço ou à reprodução de normas e instituições sociais”.

No Brasil, o Decreto nº 9.203/2017 consolidou o conceito de governança no setor público como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017, p. 1). Tal norma reforçou a importância da governança como pilar para o aprimoramento da gestão pública.

Cavalcante (2024, p. 5) observa que a governança governamental “é um conceito que transcende a simples administração de empresas e se estabelece como um modelo de gestão estratégica e ética”. Nas organizações públicas, ela se materializa por meio de práticas que asseguram transparência, responsabilidade e alinhamento entre os diversos atores institucionais. A adoção de uma governança eficiente contribui para uma administração pública mais democrática e participativa, na qual a prestação de contas e o combate à corrupção assumem papel central.

Sob essa ótica, Souza et al. (2017) argumentam que a adoção do orçamento impositivo fortalece a governança pública ao torná-la mais transparente e ao ampliar a *accountability*, além de fomentar a participação popular nas decisões sobre a alocação de recursos. Já Bovaird e Löffler (2003) alertam que, embora os processos de governança venham sendo aperfeiçoados em diversos países, ainda há carência de padronização de suas práticas. Os autores sugerem que a medição da boa governança pode ser incentivada por meio de prêmios, auditorias e programas de capacitação voltados aos gestores públicos.

No contexto brasileiro, Matias-Pereira (2010, p. 131) ressalta que:

Os processos de desestatização e democratização implementados ao longo das duas últimas décadas no país não foram capazes de permitir a consolidação de uma rede de governança baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor. A configuração dessa rede de governança pública ainda não atingiu o nível desejável relativo ao novo papel do Estado no mundo contemporâneo.

Rodrigues (2022), ao investigar as normas de governança na administração pública federal antes e depois do Decreto nº 9.203/2017, analisou o emprego do conceito entre 2015 e 2020 e constatou avanços formais, mas também fragilidades na efetiva incorporação do princípio da governança ao cotidiano da gestão pública.

Desse modo, a governança apresenta-se como uma forma de conduzir políticas públicas e privadas de maneira mais eficiente, por meio de princípios que orientem práticas éticas e transparentes de gestão. Sua efetividade depende da consolidação de bases teóricas sólidas, como a Teoria da Agência e a Teoria Institucional, que influenciam diretamente a estrutura e o comportamento das organizações.

A governança, portanto, funciona como um balizador das práticas de gestão pública, sendo seus princípios fundamentais para a adequada administração dos recursos orçamentários. A Teoria da Agência, formulada por Jensen e Meckling (1976), parte da separação entre propriedade e gestão e explica as relações entre principais (proprietários) e agentes (gestores) nas organizações, oferecendo subsídios importantes para compreender os desafios de alinhamento e controle no setor público.

Segundo Bilhim (2014, p. 63):

As teorias e conceitos associados ao termo governança assumem progressiva importância para a administração pública. A governança liga-se à forma de relação entre o governo e a sociedade. [...] O termo governança aparece ainda como guarda-chuva de coisas muito distintas: i) sinónimo de administração pública e de implementação de políticas públicas; ii) sinónimo de nova gestão pública; iii) conjunto de teorias que trata

do declínio da soberania, e da fragmentação institucional.

Dessa forma, nos tópicos seguintes, serão exploradas a Teoria da Agência e a Teoria Institucional, destacando como essas abordagens contribuem para compreender os fundamentos e as práticas da governança pública e sua aplicação na gestão orçamentária.

4.2.1 A Teoria da Agência

Jensen e Meckling (1976, p. 308) definem a relação de agência como um “contrato sob o qual uma ou mais pessoas (os principais) contratam outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, o que envolve delegar alguma autoridade de tomada de decisão ao agente”.

No setor público, essa lógica se manifesta na relação entre os cidadãos (principais) e os gestores públicos (agentes), estabelecida por meio da arrecadação de tributos. Cabe aos agentes atuar em nome do interesse coletivo, administrando os recursos públicos com eficiência e responsabilidade. Conforme destacam Oliveira e Filho (2017), os estudos de governança têm se expandido no setor público, contemplando tanto as relações internas da administração direta quanto as externas, como nas parcerias público-privadas.

Peres (2007) identifica como principais atores da Teoria da Agência no setor público o Poder Executivo, o Legislativo, a burocracia estatal e a sociedade civil - todos envolvidos em transações internas e externas às organizações governamentais. Buchanan (1975), por sua vez, também reconhece o Estado como agente, representado por políticos democraticamente eleitos, enquanto os cidadãos ocupam o papel de principais. Nessa relação, os cidadãos delegam poderes aos políticos para que eles tomem decisões coletivas e formulem políticas públicas orientadas ao bem comum.

A Teoria da Agência destaca que, ao se contratar administradores que não possuem participação no capital societário, estabelece-se uma separação entre propriedade e controle. Essa dissociação pode levar a divergências de interesses entre o principal e o agente, gerando riscos à eficiência da gestão (Jensen & Meckling, 1976). O fundamento da teoria reside na existência de um contrato no qual o principal delega ao agente a responsabilidade de decidir sobre determinada atividade. O desafio, contudo, está em assegurar que os interesses do principal sejam efetivamente respeitados e executados pelo agente (Oliveira & Filho, 2017).

Silva (1999) observa que esse controle é especialmente complexo no setor público, pois o principal enfrenta dificuldades para monitorar o comportamento do agente. A eficiência e a probidade da administração pública dependem da conduta dos agentes — políticos e gestores —, e a sociedade, enquanto principal, muitas vezes se vê limitada diante de uma estrutura burocrática difícil de supervisionar.

Costa (2011, p. 40) ressalta uma diferença crucial entre os modelos de agência nos setores privado e público:

No setor privado o agente está ligado a um único (ou a um número reduzido) principal; enquanto no setor público, na relação entre eleitor (principal) e político (agente), o agente está ligado a vários principais que, em virtude do sigilo do processo eletivo, desconhece quem seja (pode ter uma ideia, mas não a certeza). Dessa forma, no setor público os agentes, representados pelos políticos, tenderiam a ser mais propensos ao risco que os agentes do setor privado.

De modo semelhante, Downs (1959) observou que os eleitores não conhecem em detalhes as decisões governamentais e dificilmente obtêm essas informações sem dispendir recursos consideráveis. Assim, o problema da relação entre principal e agente torna-se evidente no setor público: o contratante — a sociedade — não dispõe de meios adequados para avaliar com precisão a atuação do agente — o governo —, o que pode comprometer o bem-estar coletivo (Silva, 1999).

Williamson (1996, p. 248) reforça que “a estrutura de governança escolhida para coordenar as transações é determinante para a eficiência organizacional e econômica”. No setor público, os direitos de propriedade são definidos por políticas democráticas, o que exige um desenho institucional cuidadoso das agências e estruturas de controle.

Esse cenário evidencia uma clara assimetria informacional, que os agentes tentam mitigar por meio da disponibilização de informações aos principais. No entanto, essa tentativa acarreta os chamados **custos de agência** — conceito introduzido por Jensen e Meckling (1976) para designar os gastos decorrentes dos conflitos inerentes à relação entre principal e agente. Esses custos surgem tanto na formulação de contratos quanto na criação de mecanismos de incentivo capazes de alinhar os interesses das partes envolvidas. Como afirmam os autores “The principal can limit divergences from his interest by establishing appropriate incentives for the agent and by incurring monitoring costs designed to limit the aberrant activities of the agent” (Jensen & Meckling, 1976, p. 308).

A Teoria da Agência, portanto, busca compreender os conflitos e custos derivados da separação entre propriedade e gestão, os quais resultam em assimetrias informacionais e desafios no relacionamento entre principais e agentes (Jensen & Meckling, 1976).

Segundo os mesmos autores, o desenvolvimento da teoria baseia-se em três elementos centrais:

- a) os custos de monitoramento do agente por parte do principal;
- b) os custos de elaboração de mecanismos para evitar que o agente prejudique o

principal e, se necessário, compensá-lo;

- c) as perdas residuais, que são diferenças entre as decisões do agente e aquelas que teriam maximizado a riqueza do principal.

Williamson (1996, p. 222) complementa que: “a economia dos custos de transação se preocupa principalmente com a governança das relações contratuais. A governança, no entanto, não opera isoladamente. A eficácia comparativa de modos alternativos de governança varia com o ambiente institucional”.

Em síntese, a Teoria da Agência aplicada ao setor público procura compreender como os agentes governamentais se relacionam com os principais — a sociedade — diante de problemas de assimetria informacional e divergência de interesses. O objetivo é assegurar que os gestores públicos ajam em conformidade com o interesse coletivo, mesmo quando seus incentivos pessoais ou políticos possam divergir das finalidades do Estado. Nesse sentido, a teoria oferece fundamentos para compreender a governança pública e os mecanismos de controle, transparência e *accountability* aplicáveis à gestão orçamentária contemporânea.

4.2.2 A Teoria Institucional

Embora a Teoria da Agência ofereça importantes instrumentos para compreender as relações entre principais e agentes — especialmente quanto aos incentivos, custos e mecanismos de controle —, ela não é suficiente para explicar a totalidade dos fenômenos que envolvem a ação organizacional no setor público. A abordagem contratual e econômica, centrada em decisões racionais e individuais, precisa ser complementada por uma perspectiva que considere o ambiente institucional, as pressões normativas e as estruturas simbólicas que moldam o comportamento dos agentes e das organizações.

Nesse sentido, a Teoria Institucional amplia o foco analítico da governança ao investigar como valores, regras, normas, crenças e estruturas sociais influenciam as decisões e práticas das organizações públicas. Enquanto a Teoria da Agência busca alinhar os interesses entre atores por meio de contratos e incentivos, a Teoria Institucional explica por que as organizações adotam determinadas práticas de governança e estruturas de gestão, frequentemente guiadas não apenas pela eficiência, mas também pela legitimidade institucional.

A integração entre essas duas abordagens permite compreender que a governança pública resulta tanto de mecanismos formais de controle e *accountability* (dimensão da Agência) quanto de processos de conformidade e institucionalização (dimensão Institucional), que asseguram estabilidade, previsibilidade e aceitação social das ações estatais. Essa articulação teórica é fundamental para analisar o orçamento público brasileiro, cujas práticas de gestão e transparência são influenciadas por ambos os fatores: de um lado, os incentivos e

controles próprios das relações agente-principal; de outro, as pressões legais, políticas e culturais que moldam o comportamento das instituições.

A Teoria Institucional tem sido amplamente utilizada como referencial teórico em diversas áreas das ciências sociais, especialmente nos campos da economia, sociologia, ciência política, administração e contabilidade. Seu objetivo é compreender a realidade social a partir de sistemas como organizações, famílias e governos (Matias-Pereira, 2018, 2020, 2021).

Essa teoria investiga como normas, regras, cultura e estruturas organizacionais moldam o comportamento de indivíduos e instituições. As instituições reduzem a complexidade do ambiente ao oferecer padrões, processos e práticas que facilitam a tomada de decisão, legitimam ações por meio da conformidade com normas socialmente aceitas e restringem alternativas, limitando o campo de escolhas possíveis.

Atualmente, as instituições são compreendidas como estruturas cognitivas, normativas e regulatórias que conferem estabilidade e significado ao comportamento social, sendo sustentadas por sistemas simbólicos ancorados em pilares fundamentais (Matias-Pereira, 2021).

Bilhim (2014, p. 57) afirma que a Teoria Organizacional constituiu um:

Corpo de conhecimentos com o qual se procura entender as estruturas organizacionais e sua relação com os resultados. Embora tenha sido desenvolvida a partir de estudos em organizações privadas, muitas de suas premissas são aplicáveis às instituições públicas. Ainda assim, há diferenças significativas entre empresas e organizações públicas, refletidas na distinção entre teoria organizacional e teoria institucional pública.

Scapens (2006) destaca que, nos últimos anos, diferentes vertentes da Teoria Institucional têm sido empregadas para analisar mudanças organizacionais, incluindo a Velha Economia Institucional (OIE), a Nova Sociologia Institucional (NIS) e a Nova Economia Institucional (NIE).

Tabela 6

Tipos de Teorias

Tipo de Teoria Institucional	Características
<i>Old Institucional Economy</i> (OIE)	Foca nas instituições que moldam ações e pensamentos individuais. As instituições são hábitos ou costumes incorporados à sociedade.
<i>New Institucional Sociology</i> (NIS)	Busca explicar por que organizações de um mesmo campo tendem à semelhança. Foca em instituições que moldam estruturas organizacionais e nos mecanismos de isomorfismo: coercitivo, mimético e normativo.
<i>New Institucional Economy</i> (NIE)	Aplica pressupostos da economia neoclássica à governança organizacional. Foca nas estruturas que regulam transações econômicas, partindo da racionalidade limitada e oportunismo. Explica por que empresas adotam formas específicas de organização.

Fonte. Adaptado de Scapens (2006).

A tabela acima evidencia a diversidade de perspectivas institucionais, demonstrando como as organizações são moldadas e como resistem ou se adaptam às mudanças, influenciadas por fatores internos e externos, sistemáticos ou idiossincráticos.

DiMaggio e Powell (1983) observam que as organizações enfrentam pressões do ambiente técnico e institucional. No primeiro, são avaliadas pela eficiência; no segundo, pela adequação às normas sociais. A Teoria Institucional argumenta que a conformidade com o ambiente institucional — por meio da internalização de normas e regras — aumenta as chances de sobrevivência das organizações, seja por reprodução (imitação) ou por isomorfismo.

A **Tabela 7** estabelece a relação o isomorfismo e a governabilidade das instituições.

Tabela 7

O Isomorfismo e a Governabilidade

Forma de Isomorfismo	Definição	Governabilidade
Coercitivo	Resulta de pressões formais e informais por agentes externos que obrigam ou incentivam a adoção de práticas, estruturas ou políticas.	Reflete-se na capacidade do governo de alinhar comportamentos organizacionais por meio de legislações, regulamentos e políticas públicas.
Mimético	Em situações de incerteza, organizações imitam modelos percebidos como bem-sucedidos ou legítimos.	Contribui para a governabilidade ao incentivar a adoção de práticas eficazes e reconhecidas, como políticas públicas replicadas em diferentes contextos.
Normativo	Decorre da profissionalização, baseada na formação formal e na disseminação de práticas por redes profissionais.	Fortalece a governabilidade ao promover padrões de qualidade e legitimidade. Exige, no entanto, adaptação às realidades locais para evitar padronizações excessivas.

Fonte. DiMaggio e Powel (1983).

A **tabela 7** evidencia que o isomorfismo promove padronização e conformidade, fortalecendo a governabilidade ao alinhar práticas organizacionais com diretrizes técnicas e normativas. No entanto, também pode limitar a inovação e dificultar respostas ágeis às demandas sociais. Assim, é essencial equilibrar padronização e flexibilidade, permitindo a reformulação de políticas quando se tornarem ineficazes.

Matias-Pereira (2021) analisou 79 estudos e verificou um crescimento expressivo do uso da abordagem institucionalista em pesquisas contábeis, incluindo a contabilidade pública. Segundo o autor:

Esse aumento significativo da abordagem institucional revela que a referida teoria é capaz de apresentar explicações para os processos pelos quais estruturas, abrangendo esquemas, regras, normas e rotinas, se instituem como diretrizes autorizadas para o comportamento social. [...] O uso da teoria institucional na área de contabilidade deverá

continuar avançando célere, por ser uma teoria consistente e relevante para aperfeiçoar as práticas de contabilidade e disponibilizar informações essenciais para principais usuários das informações contábeis, notadamente, gestores privados e públicos (Matias-Pereira, 2021, p. 41).

Lima et al. (2015), ao investigarem práticas de governança divulgadas por fundos de pensão, concluíram que essas práticas são influenciadas por pressões coercitivas e culturais, explicadas pelo isomorfismo coercitivo e mimético, o que reforça o papel das instituições reguladoras.

Bilhim (2014, p. 58) complementa que o institucionalismo aplicado às organizações públicas:

Acrescenta ainda alguns aspetos importantes que não se encontram presentes na teoria organizacional, tal como é vista na administração privada sobre objetivos, resultados, performance, eficácia e efetividade. O institucionalismo fornece, assim, um contributo importante à compreensão acerca de como as organizações públicas se comportam e produzem resultados, nomeadamente quanto à relação entre o setor público, privado e terceiro setor. Assume como ponto central a liderança, a gestão, o profissionalismo e a meritocracia.

Por fim, Sjostedt (2019), ao analisar a governança de sistemas complexos sob a perspectiva institucional, critica a tendência das pesquisas em enfatizar dimensões técnicas e administrativas em detrimento de aspectos mais amplos, como políticas públicas e desenvolvimento político. O autor propõe uma retomada dos fundamentos da Teoria Institucional, ressaltando que a governança ocorre mesmo na ausência de um Estado forte, pois é moldada e restringida pelas instituições.

A Teoria Institucional, ao lado da Teoria da Agência, oferece uma compreensão abrangente da governança pública. Enquanto a primeira destaca os incentivos, contratos e custos de controle, a segunda evidencia os mecanismos de legitimidade, conformidade e estabilidade institucional. A convergência dessas abordagens permite compreender que a governança não é apenas um sistema de controle racional, mas também um fenômeno social e político, sustentado por normas, valores e expectativas que moldam a ação do Estado e dos gestores públicos.

4.3 Nova Governança Pública

Segundo Pereira e Ckagnazaroff (2020), na segunda metade do século XX, o movimento da administração pública democrática mostrou-se limitado por um conjunto de normas rígidas e por uma estrutura burocrática excessivamente formal. Essa rigidez estimulou a busca por maior flexibilidade e eficiência na gestão estatal, dando origem, a partir da década de 1980, ao movimento *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública, centrado na busca por resultados, eficiência e *accountability*.

Hood (1991) analisa criticamente a Nova Gestão Pública (NPM), examinando suas doutrinas centrais, origens intelectuais, razões de difusão nos anos 1980 e principais críticas. O autor demonstra que a NPM resulta da combinação entre a Nova Economia Institucional e o gerencialismo empresarial, enfatizando eficiência, controle de resultados e disciplina fiscal. Embora apresentada como um modelo universal, aplicável a diferentes contextos, a NPM privilegia predominantemente valores de eficiência (sigma). Hood argumenta que essa ênfase pode gerar tensões com valores de equidade, integridade e resiliência institucional (theta e lambda). Conclui-se que a NPM não constitui uma solução administrativa para “todas as estações”, devendo ser analisada à luz dos conflitos entre valores administrativos.

Cavalcante (2024) observa que a NPM representou uma verdadeira mudança de paradigmas na administração pública, ao introduzir práticas inspiradas no setor privado — como gestão por desempenho, mensuração de resultados e descentralização das decisões — em substituição à ênfase anterior na obediência hierárquica e nos processos formais. Na década de 1990, esse modelo evoluiu para uma abordagem orientada ao Serviço Público, incorporando a noção de que os cidadãos não são apenas destinatários, mas também coprodutores de políticas públicas.

Contudo, a NPM revelou limitações ao enfatizar a eficiência econômica em detrimento da legitimidade democrática e da participação social. Como resposta, emergiu, no final dos anos 1990 e início dos 2000, a *New Public Governance* (NPG) — ou Nova Governança Pública (NGP) —, que amplia a racionalidade gerencial para incluir os princípios da colaboração, participação e criação de valor público.

Para Matias-Pereira (2023), a NGP emerge como um modelo relevante de gestão, focado no envolvimento dos cidadãos no processo decisório das políticas públicas. Organismos multilaterais, como OCDE, IFAC e Banco Mundial, destacam os esforços dos governos para responder à crescente demanda por serviços públicos de qualidade e menores custos. Nesse

contexto, a governança digital, apoiada por tecnologias como algoritmos e inteligência artificial, tem contribuído para melhorar o desempenho da administração pública.

Krogha e Triantafyllou (2024) apontam que a teoria e a pesquisa em administração pública passaram a utilizar o termo “*New Public Governance*” para retratar os desenvolvimentos mais recentes das reformas do Estado. Esses avanços marcam uma trajetória que vai da administração burocrática baseada em regras, passa pela inserção de mecanismos competitivos e mercadológicos — característicos da NPM —, e culmina na integração de redes colaborativas, parcerias e plataformas de coprodução que caracterizam a NPG.

Assim, a NGP não substitui a NPM, mas a complementa e a amplia, deslocando o foco do desempenho institucional para a governança em rede, que envolve múltiplos atores — públicos, privados e da sociedade civil —, comprometidos com a criação de valor público.

Neste contexto, desde o início do século XX, os estudos sobre governança e administração pública ganharam relevância crescente, impulsionados por reformas iniciadas na década de 1970. Essas reformas responderam a um cenário de crises fiscais, estagnação econômica, desemprego elevado e queda de confiança nas instituições políticas, o que levou à erosão do modelo tradicional de administração pública — jurídico, centralizado e burocrático (Bilhim, 2017).

A descentralização, a globalização e a busca por eficiência, equidade e transparência remodelaram a relação entre Estado e sociedade, culminando no surgimento da NGP, um paradigma baseado na colaboração e na coprodução de políticas públicas.

A **Tabela 8**, adaptado de Krogha e Triantafyllou (2024), apresenta uma síntese das ferramentas de reforma administrativa, destacando as dimensões internas e externas dos modelos de gestão pública ao longo dessa transição histórica.

Tabela 8

Dimensões Internas e Externas dos Modelos de Reforma

Dimensões	Nova Administração Pública	Administração Baseada em Weber	Nova Governança Pública
Dimensão Externa aos Governos	Privatização; Terceirização; Contratação externa; Empresas mistas (públicas e privadas); Parcerias público-privadas; Pesquisas de satisfação.	Conselho de representantes (Conselho de Administração); e Pesquisas com usuários.	Governança em rede com múltiplos atores, público e privado; Colaboração intersetorial; Parcerias público-privadas de inovação; e Participação cidadã.

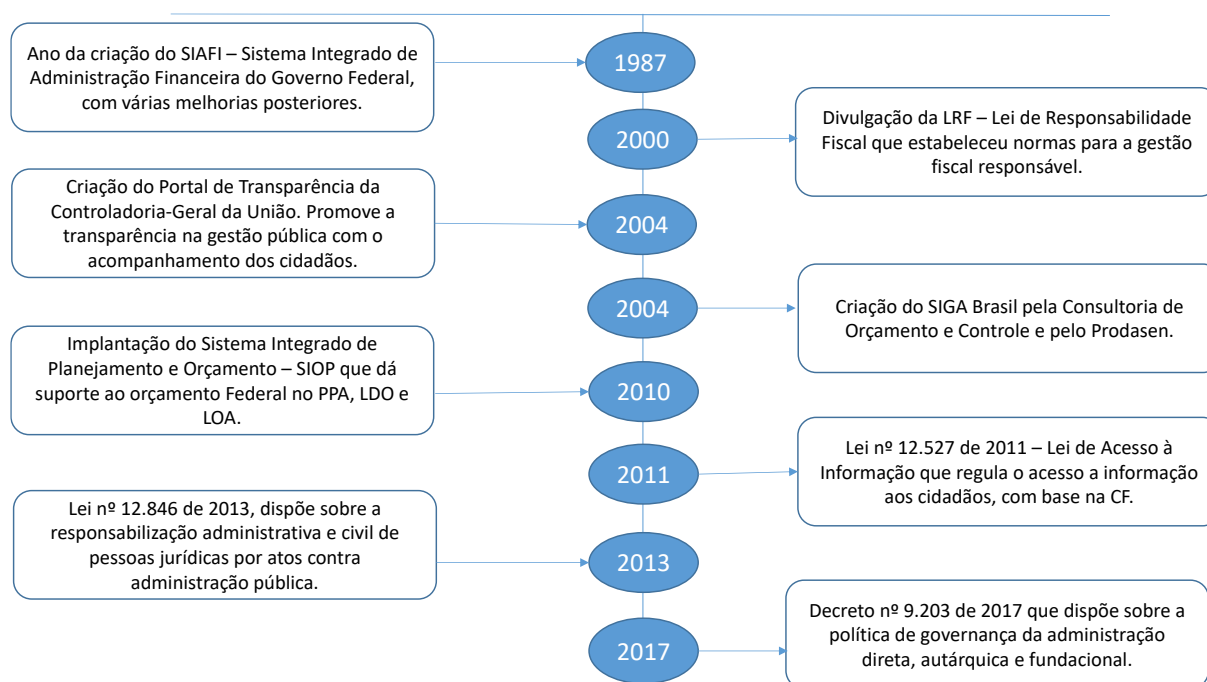
Dimensões	Nova Administração Pública	Administração Baseada em Weber	Nova Governança Pública
Dimensão Interna aos Governos	Organizações públicas com finalidades únicas; Gestão estratégica; Gestão de desempenho; Mensuração de desempenho; Contratos de desempenho; Sistemas de remuneração variável; Benchmarking (avaliação comparativa); e Orientação para resultados.	. Descentralização dos serviços públicos; Modernização da burocracia pública; Profissionalização dos serviços públicos; Gestão orientada em resultados; Avaliação e controle a posteriori; e Orientação aos usuários dos serviços.	Sem definições e estratégias. No Brasil, os controles que apresentam deficiências.

Fonte. Elaborado pela autora, com base em Krogha e Triantafillou (2024, p. 3044).

A tabela demonstra que, apesar da difusão internacional das reformas, a consolidação da NPG enfrenta desafios estruturais, especialmente na dimensão interna dos governos. No Brasil, essa lacuna tem sido parcialmente suprida por mecanismos legais e institucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e o fortalecimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que reforçam a transparência e a responsabilização.

Oliveira et al. (2024) destacam que a NPG, ao priorizar a participação cidadã e a efetividade das políticas públicas, oferece uma abordagem promissora para o fortalecimento da confiança social e para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Sua pesquisa mostra que a coprodução entre governo e sociedade civil requer a consideração das necessidades e capacidades dos cidadãos, a fim de promover uma governança mais inclusiva e adaptável.

No Brasil, o processo de consolidação da NPG ocorreu de forma gradual, acompanhando o contexto global de modernização administrativa. A **Figura 7** sintetiza os principais marcos institucionais dessa trajetória, desde a criação do SIAFI (1987) até a Política de Governança Pública (Decreto nº 9.203/2017).

Figura 7*Nova Governança Pública no Brasil*

Fonte. Elaborado pela autora, com base na legislação vigente e pesquisas.

Esses marcos normativos e tecnológicos refletem a institucionalização gradual da NGP no país, alicerçada nos princípios de transparência, participação, cooperação e controle social.

Destaca-se o SIAFI no ano de 1987, uma importante ferramenta de controle do governo e que vem sofrendo alterações ao longo das décadas. O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal. Ao longo das décadas, desenvolveu-se criando ferramentas tais como o SIAFI Web e o Tesouro Gerencial – ferramenta de construção de relatórios para gestão (Gov.br, acesso 19 jul 25), porém, para utilização apenas por funcionários públicos federais. A utilização do SIAFI resultou na descoberta dos primeiros escândalos do governo do presidente Fernando Collor, o “escândalo da LBA”. Sigla da extinta Legião Brasileira de Assistência, presidida pela então primeira-dama Rosane Collor, que fazia compras superfaturadas de leite em pó em Alagoas (Lichotti, 2025).

No ano 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal veio para estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e outras providências. No artigo primeiro da lei, estabelece normas de finanças públicas com foco na responsabilidade na gestão fiscal, ação planejada e transparente como foco a prevenir riscos e corrigir desvio para não

afetar o equilíbrio das contas públicas (Lei Complementar nº 101, 2000).

Em 2004 tem-se a criação do Portal de Transparência, consolidando-se como uma ferramenta de controle social e transparência no Brasil. Representa um pioneirismo da Controladoria-Geral da União (CGU) com objetivo de ampliar o acesso da sociedade às informações sobre a aplicação dos recursos públicos federais (Controladoria-Geral da União, 2006).

Também em 2004 houve a criação do SIGA Brasil, pela Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen – órgão que cuida da tecnologia da informação no Senado. O sistema permite acesso aos dados do SIAFI e outras base de dados sobre os planos e orçamentos públicos.

O SIGA Brasil venceu o prêmio de melhor aplicação de tecnologia da informação no setor público. O sistema reúne informações sobre as receitas e despesas do Poderes federais e monitora as emendas parlamentares, além do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ de quem recebeu o recurso. O sistema já foi demonstrado no exterior para técnicos em países que valorizam a transparência das contas públicas e ficaram impressionados com a qualidade do sistema. Além dos dados do SIAFI, o Siga também extrai e cruza informações de várias outras bases governamentais, tal qual o SIOP (Lichotti, 2025).

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, criado em 2010, teve como antecessores o Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR e o Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento - SIDOR. Sua função é oferecer suporte ao orçamento e ao planejamento federal. Utilizados em vários processos, tais como o Plano Plurianual – PPA, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Projeto de Lei Orçamentária – LOA. Nele são operacionalizadas as alterações orçamentárias e as emendas parlamentares.

Em 2011, foi criada a Lei nº 12.527, que promove acesso à informação (LAI), regulamentando o direito constitucional previsto na Constituição Federal. A lei alinhou o país a padrões internacionais, possibilitando a pessoa física ou jurídica acessar informações públicas dos órgãos ou entidades da administração pública nos três poderes e em todas as esferas (Lei nº 12.527, 2011).

Em 2013, houve a divulgação da Lei nº 12.846, que dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Considerada um marco no combate à corrupção no Brasil, estabelece mecanismos legais para punir empresas envolvidas em corrupção, especialmente em fraudes e licitações, contratos administrativos e atos de suborno (Lei nº 12.846, 2013).

Por fim, em 2017, o decreto nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da

administração pública federal. Define o conceito de governança, os princípios e as diretrizes da governança pública no Brasil (Decreto nº 9.203, 2017).

Essas iniciativas refletem a consolidação da NGP no Brasil, com foco em transparência, participação cidadã, controle social, responsabilidade fiscal e uso estratégico de tecnologias.

Junior e Tomporoski (2023), investigaram a trajetória histórica da Administração Pública brasileira por meio da análise de quatro grandes modelos: o patrimonialismo, a burocracia, o gerencialismo e, mais recentemente, a governança pública. Constataram que, embora após 2014 o Brasil ter adotado o modelo de governança pública, as características anteriores continuam existindo. Dessa forma, o estudo demonstra que o modelo vigente da Administração Pública no Brasil não substitui integralmente os anteriores, mas incorpora elementos de todos eles. Reconhecer essa coexistência ajuda a compreender as disfunções e contradições da gestão pública contemporânea, marcada por práticas arcaicas (como o patrimonialismo) ao lado de discursos modernos (como governança e eficiência).

De acordo com Cavalcante (2024), a Nova Governança Pública propõe a integração entre Estado, setor privado e sociedade civil na busca por comunidades mais resilientes e inclusivas. Ao valorizar a colaboração, a inovação e a participação cidadã, a NPG oferece soluções para os desafios do século XXI, propondo uma administração pública profissionalizada, tecnológica e orientada ao cidadão.

Teixeira e Gomes (2018) analisaram o cenário fiscal brasileiro atual, marcado por instabilidade econômica e gestão pública irregular. Pontuaram que a crise do *welfare state* nos anos de 1980 e a crescente separação entre cidadãos (principais) e gestores impulsionaram a necessidade de repensar a administração pública, exigindo maior eficiência na entrega de políticas públicas. Diante disso, com base na *New Public Management*, conceitos como transparência, *accountability* e governança passaram a integrar a agenda pública e acadêmica. A pesquisa buscou compreender o conceito de governança pública, identificando iniciativas governamentais associadas a esse conceito e descrever seus principais pressupostos.

A transição da Nova Gestão Pública para a Nova Governança Pública representa uma mudança paradigmática: de um modelo orientado à eficiência administrativa e à lógica de mercado (NPM) para um modelo baseado na cooperação, legitimidade e valor público (NPG). No caso brasileiro, essa transformação se materializa na consolidação de um arcabouço institucional que combina tecnologia, transparência e participação social, mas ainda enfrenta desafios relacionados à cultura burocrática e à efetiva integração entre os diversos níveis e atores da administração pública.

4.4 Princípios de Governança

Para o IFAC (2001), os princípios de governança no setor público são interligados e mutuamente sustentáveis. Diante das transformações estruturais e gerenciais vivenciadas por muitos países, novos mecanismos de governança vêm sendo implementados, entre eles acordos de parceria com outros governos e com o setor privado para oferta de programas e serviços. Essas parcerias exigem vigilância acrescida e sistemas sólidos de governança, com práticas claramente definidas e monitoradas.

No âmbito da governança corporativa, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2023, p. 11) estabelece como princípios fundamentais “integridade, equidade, responsabilização, transparência e sustentabilidade”. Na visão do IBGC, esses princípios são essenciais para assegurar gestão ética e eficaz em organizações.

No Brasil, o Decreto nº 9.203 (2017) define os princípios orientadores da governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência. Segundo Matias-Pereira (2022), o decreto incorpora diretrizes alinhadas a recomendações de organismos internacionais (OCDE, Banco Mundial), referências do TCU e à literatura acadêmica especializada.

Tabela 9

Princípios de Governança no Brasil

Princípio	Definição
Capacidade de resposta	Aptidão para atender com eficiência e eficácia às demandas das partes interessadas, considerando qualidade, quantidade e celeridade na prestação dos serviços, à luz de recursos limitados.
Integridade	Implementação de um sistema coerente de integridade; promoção de cultura de integridade pública; fortalecimento de prestação de contas, responsabilização e transparência.
Confiabilidade	Habilidade das instituições em reduzir incertezas econômicas, sociais e políticas, promovendo segurança e estabilidade para os cidadãos.
Melhoria regulatória	Desenvolvimento e avaliação de políticas e atos normativos baseados em evidências, de forma transparente e orientada a necessidades de cidadãos e partes interessadas (além da regulação setorial).
Prestação de contas e responsabilidade	Obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades fiscais, gerenciais e programáticas, informando o cumprimento de deveres a quem delegou a autoridade.
Transparência	Acesso pleno às informações sobre as organizações públicas, condição para o controle social e a confiança interna e externa.

Fonte. Adaptado de Decreto nº 9.203 (2017) e Tribunal de Contas da União (2020).

Muito antes da promulgação do decreto, o Brasil já vinha institucionalizando práticas de boa governança. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) refletiu princípios de *accountability* (prestação de contas com responsabilidade) e *disclosure* (transparência da previsão e execução orçamentária). A LRF consolidou mecanismos de

responsabilização, previu sanções para o descumprimento de suas diretrizes e garantiu participação social na elaboração do orçamento (Silva & Izá, 2020). Sua aplicabilidade abrange os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, e a administração direta e indireta.

O descumprimento da LRF é considerado ato de improbidade administrativa. No caso do Presidente da República, a inobservância das normas orçamentárias pode configurar crime de responsabilidade (Silva & Izá, 2020).

A governança pública brasileira é sustentada por um conjunto normativo amplo, que inclui a Constituição de 1988, o Código de Ética do Servidor Público do Poder Executivo Federal, a Lei de Acesso à Informação (LAI), entre outros instrumentos (Freitas & Silva, 2022). O TCU (2020), por sua vez, publicou o Referencial Básico de Governança Organizacional, reforçando, por exemplo, o art. 48 da LRF (ampla divulgação, inclusive eletrônica, de planos, orçamentos, LDO, prestações de contas, pareceres prévios, relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal).

Do ponto de vista teórico, a doutrina tem aprofundado princípios orientadores como base para o desenvolvimento de boas práticas no setor público. Para Matias-Pereira (2022), o Brasil e outras nações avançam na construção de um Estado mais transparente e politicamente legítimo. Buta e Teixeira (2020) argumentam que os desafios superam a efetividade, *accountability*, transparência e legalidade, incluindo equidade, participação social, democracia, inclusão e direitos humanos. Apesar de diferenças entre os setores público e privado, ambos compartilham fundamentos éticos comuns: transparência, equidade, legalidade, prestação de contas e conduta ética. Em síntese, a boa governança no setor público expressa-se na oferta de “bens e serviços de qualidade, com transparência, participação social, integridade, *accountability* e menor custo para a população” (Matias-Pereira, 2022, p. 3).

Em termos de *accountability*, Mzenzi e Gaspar (2015) identificam cinco dimensões: (i) probidade e legalidade (uso autorizado de fundos); (ii) processo (modo como as atividades são conduzidas); (iii) desempenho (resultados alcançados); (iv) programa; e (v) política (metas, objetivos e adequação das políticas). Para Alqooti (2020, p. 18), governança pública “diz respeito às tarefas de prestação de contas com relação ao alcance de metas específicas que não se limitam à prestação de serviços, mas ao impacto das políticas na comunidade em geral.”

Rose-Ackerman e Palifka (2020) destacam que os controles de governança devem ir além do processo eleitoral. Entre eles estão: i) leis administrativas que exigem transparência e prestação de contas por parte do Executivo; ii) tribunais de contas e agências anticorrupção

independentes; iii) mobilização da sociedade civil para supervisionar e denunciar deficiências nos serviços públicos.

Para Bevir (2013, p. 142), “a responsabilização recai mais fortemente sobre funcionários públicos do que sobre políticos; estes são responsabilizados sobretudo por eleições, forma de controle que a ciência social reconhece como limitada”. Mayntz (2001, p. 3) complementa: “a governança moderna requer distribuição equilibrada do poder na sociedade, evitando fragmentação ineficiente; autoridades políticas devem ser legitimadas democraticamente e atuar como guardiãs do bem-estar coletivo”.

Nos últimos anos, o Brasil tem investido significativamente em *e-government*. Para Rose-Ackerman e Palifka (2020, p. 179), a tecnologia “permite aos governos melhorar a transparência, a prestação de contas e a disseminação da informação.” O acesso facilitado a dados de qualidade é, portanto, um importante instrumento de combate à corrupção. O Portal da Transparência (CGU, 2004) consolidou-se como ferramenta de controle social, com painel de acesso livre ao cidadão (Portal da Transparência, 2023). A disponibilidade de dados, porém, deve vir acompanhada de uso ético e responsável.

O Brasil tem avançado na consolidação de um modelo de governança orientado à equidade, legitimidade e transparência, no qual se destaca o papel ativo dos cidadãos por meio de instrumentos participativos, como a democracia eletrônica, o orçamento participativo e a formulação colaborativa de políticas públicas, que reforçam a participação social e o controle democrático das ações governamentais (Amsler et al., 2005; Matias-Pereira, 2022).

Para Barbosa e Gasparini (2024), a *accountability* das emendas parlamentares deve ser analisada à luz das relações entre Executivo e Legislativo e dos custos de agência que emergem dessas transações. Os autores observam que as emendas individuais funcionam como “moeda de troca” na arena política, servindo tanto para sustentar a coalizão governista quanto para garantir recursos eleitorais aos parlamentares. Essa dinâmica reforça a necessidade de mecanismos de controle mais efetivos, capazes de reduzir o caráter clientelista e de ampliar a *accountability* vertical e horizontal sobre o uso dos recursos orçamentários.

A seção aborda o avanço da governança pública no Brasil, estruturada em princípios de transparência, integridade, responsabilidade e participação social, conforme o Decreto nº 9.203/2017 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Destaca a importância da *accountability* como eixo central da boa governança, ampliada por instrumentos como a Lei de Acesso à Informação e o Portal da Transparência. Enfatiza ainda o papel ativo dos cidadãos na formulação e controle das políticas públicas e, conforme Barbosa e Gasparini (2024), aponta a necessidade de fortalecer os mecanismos de controle das emendas parlamentares, para reduzir práticas

clientelistas e aprimorar a responsabilização democrática.

4.5 Indicadores de Governança

Para demonstrar a eficácia da governança, não basta o cumprimento de princípios e regras formais; é indispensável a existência de mecanismos de mensuração que avaliem como esses preceitos são aplicados na prática. Nesse contexto, os indicadores tornam-se instrumentos essenciais para avaliar e mensurar o grau de implementação dos princípios de governança.

Nesse sentido, Oliveira e Pisa (2015, p. 1264) observam que “ainda faltam instrumentos avaliativos que exponham de forma sistemática e tempestiva a efetividade das ações governamentais e que tenham por base os princípios da governança pública aplicados à materialização das políticas públicas, sejam elas de Estado ou de governo”.

Um exemplo internacional de esforço nesse campo é o Worldwide Governance Indicators (WGI), conduzido por um consórcio de cinco bancos multilaterais. Desde 1996, o projeto mede a governança em mais de 200 países, com base em seis dimensões: (i) voz e responsabilidade, (ii) estabilidade política e ausência de violência, (iii) eficácia do governo, (iv) qualidade regulatória, (v) estado de direito e (vi) controle da corrupção (Kaufmann et al., 2010). Esses indicadores utilizam múltiplas fontes de dados — incluindo percepções de entrevistados, organizações não governamentais, setor empresarial e órgãos públicos —, oferecendo uma visão ampla e comparativa das condições de governança global.

Apesar de sua relevância, o uso desses indicadores não está livre de críticas. Buta e Teixeira (2020) observam que, embora úteis e convenientes, eles podem ser questionados quanto à sua precisão ou vistos como instrumentos de dominação de países hegemônicos sobre nações em desenvolvimento. Os autores propõem uma análise da governança pública sob três dimensões — conceitual, mensural e democrática —, evidenciando divergências entre os conceitos de governança e os indicadores que buscam medi-los. Ainda assim, destacam que tais métricas sintetizam dimensões técnicas e políticas e ampliam a compreensão de fenômenos complexos.

A seguir, o **Tabela 10** sintetiza a dimensão mensural da governança, relacionando categorias de indicadores com os princípios definidos pelo Decreto nº 9.203/2017:

Tabela 10

Dimensão Mensural de Governança

Categoria	Indicador	Princípio no Brasil
Coordenação de <i>stakeholders</i>	Envolvimento de indivíduos e organizações na definição de metas e políticas públicas.	Capacidade de resposta e melhoria regulatória: A coordenação eficaz está ligada à capacidade de o governo responder a demandas e formular políticas baseadas em evidências.

Categoria	Indicador	Princípio no Brasil
Participação	Refere-se à atuação da sociedade civil na formulação e acompanhamento das decisões públicas.	Prestação de contas e transparência: A participação é viabilizada pela transparência e reforça a accountability.
Capacidade governamental	Avalia a efetividade das políticas, a qualidade regulatória e o desempenho das instituições.	Confiabilidade e capacidade de resposta: Está diretamente associada à confiança institucional e à eficiência na entrega de resultados.
Monitoramento e controle	Abrange mecanismos de accountability, auditoria e avaliação de desempenho.	Prestação de contas, responsabilidade e integridade: Relaciona-se à ética, à transparência e à responsabilização pelos atos de gestão.
Condições de governança	Examina a existência de arranjos institucionais, marcos legais e cultura organizacional favorável à boa governança.	Integridade e confiabilidade: Expressa o ambiente institucional que sustenta práticas íntegras e previsíveis.

Fonte. Elaborado pela autora, com base em Buta e Teixeira (2020) e legislação brasileira.

Essa tabela evidencia como os indicadores podem ser operacionalizados e associados aos princípios legais brasileiros, funcionando como instrumentos de avaliação e aprimoramento da gestão pública.

O Decreto nº 9.203 (2017), ao tratar o controle como um mecanismo essencial da governança, define-o como um processo estruturado voltado à mitigação de riscos e à garantia de uma execução ética, eficiente, eficaz e econômica, assegurando legalidade e economicidade no uso dos recursos públicos. Conforme Matias-Pereira (2022, p. 18), o decreto consolida um conjunto de princípios inspirados nas recomendações da OCDE, do Banco Mundial e dos referenciais do TCU, além de incorporar contribuições da literatura especializada.

Assim, observa-se a formação de um arcabouço normativo e técnico robusto — nacional e internacional — que orienta e fortalece os mecanismos de controle e avaliação da gestão pública. Contudo, a qualidade do gasto público, pautada nos critérios de eficiência, eficácia e economicidade, depende não apenas das instâncias superiores de governo, mas também da atuação crítica e participativa da sociedade, que deve exercer papel ativo na fiscalização, garantindo que os princípios da governança sejam efetivamente aplicados e respeitados.

4.5 A Governança, a Governabilidade e o Orçamento

O orçamento público é o principal instrumento de alocação de recursos e coordenação política do Estado: pode promover equidade e eficiência ou ser capturado por interesses político-partidários. Ele se articula com a governabilidade (capacidade do governo formular e implementar políticas) e com a governança (modo como o poder é exercido, com regras, controles e participação).

A Teoria da Agência explica os conflitos entre principais (sociedade) e agentes (políticos/gestores) — assimetrias de informação, incentivos e custos de agência — e

fundamenta mecanismos de controle, transparência e *accountability* no ciclo orçamentário. A Teoria Institucional amplia o foco para as pressões normativas, regulatórias e cognitivas (isomorfismos coercitivo, mimético e normativo) que moldam práticas e estruturas, mostrando que organizações buscam também legitimidade.

Historicamente, a crise do Estado burocrático impulsionou a NPM (eficiência, desempenho, competição), que evolui para a NPG (colaboração em redes, coprodução e valor público). No Brasil, essa transição se materializa em marcos como LRF (2000), LAI (2011), Lei Anticorrupção (2013), Decreto 9.203/2017 e em infraestruturas de *e-government* (SIAFI, SIGA Brasil, SIOP, Portal da Transparência), combinando responsabilidade fiscal com participação social.

Os princípios de governança (capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência) orientam a gestão e devem ser mensurados por indicadores. Abordagens como o WGI e a matriz mensural (coordenação de stakeholders, participação, capacidade governamental, monitoramento/controle, condições institucionais) permitem avaliar a aplicação efetiva desses princípios — sem ignorar limites e vieses apontados pela literatura.

Por fim, a *accountability* orçamentária permanece desafiadora: emendas parlamentares podem operar como “moeda de troca” entre Executivo e Legislativo, demandando controles mais robustos e *accountability* vertical e horizontal para mitigar clientelismo e alinhar o gasto ao interesse público.

Em suma, a boa governança fortalece a governabilidade e qualifica o orçamento como instrumento de coordenação e de produção de valor público, desde que ancorada em princípios claros, indicadores confiáveis e controle social ativo.

5. METODOLOGIA

A perspectiva desenvolvida nesse trabalho tem como objetivo à Ciência Contábil, entretanto, possui natureza interdisciplinar por abarcar conhecimentos da Administração Pública e das Ciências Políticas.

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos da pesquisa, abrangendo o tipo de pesquisa, delineamento, técnica de coleta e análise de dados.

A investigação adota uma abordagem, predominantemente, qualitativa e exploratória, adequada à compreensão de fenômenos complexos, tais como a governança e o processo orçamentário público brasileiro. A natureza qualitativa permite captar percepções, valores e significados atribuídos por especialistas e técnicos à prática orçamentária e às dinâmicas institucionais do Estado.

Para o tratamento e interpretação dos dados, empregou-se a análise de conteúdo com apoio do *software* IRaMuTeQ, por meio de técnicas como a Análise Fatorial de Correspondência, a Classificação Hierárquica Descendente e a análise de similitude. Assim, embora a pesquisa seja de natureza predominantemente qualitativa, recorre-se de forma complementar a procedimentos quantitativos de tratamento lexical e estatístico, conferindo maior robustez e rigor analítico aos resultados.

A pesquisa justifica-se pela relevância do orçamento público como instrumento de equidade social e governabilidade, e pela necessidade de compreender como as práticas de governança influenciam sua execução. Nesse contexto, as entrevistas semiestruturadas realizadas com especialistas (acadêmicos, gestores e técnicos) constituem a principal fonte empírica, por oferecerem visões estratégicas sobre a realidade da gestão orçamentária e suas interfaces com a governança orçamentária.

5.1 Estrutura Metodológica

O desenho metodológico desta pesquisa foi estruturado de forma a garantir a coerência entre os objetivos propostos, o referencial teórico adotado e as técnicas de coleta e análise dos dados. Essa abordagem ampla justifica-se pela necessidade de compreender o orçamento público não apenas como instrumento técnico de gestão financeira, mas também como mecanismo de governabilidade, coordenação política e expressão da governança pública.

Dessa forma, esta pesquisa teve como objetivo analisar as inter-relações entre os modelos de governança pública e a gestão do processo orçamentário brasileiro, evidenciando

como o orçamento se configura, na prática, como um instrumento de governabilidade e coordenação política, por meio do qual a administração pública e a sociedade se articulam na busca do interesse público e da geração de benefícios coletivos.

Diante das considerações, a abordagem da pesquisa é **predominantemente qualitativa e exploratória**. Segundo Matias-Pereira (2019) e Gil (2010), os estudos qualitativos de caráter exploratório possibilitam ao pesquisador compreender significados, percepções e interpretações atribuídas pelos atores sociais aos fenômenos analisados, permitindo o aprofundamento teórico e empírico sobre temas com reduzido acúmulo de conhecimento consolidado.

A coleta de dados foi feita por meio de revisão de literatura e análise documental. De acordo com Matias-Pereira (2019, p. 84), “a revisão de literatura consiste no levantamento e exame crítico das publicações existentes sobre o tema”. Enquanto a análise documental envolve o estudo de documentos que, embora não tenham sido produzidos com fins científicos, fornecem informações relevantes à pesquisa (Gil, 2010).

O enfoque qualitativo foi escolhido por possibilitar uma análise mais profunda das percepções, experiências e interpretações de especialistas sobre o funcionamento do orçamento público e as práticas de governança no Brasil. A escolha de entrevistados com experiência comprovada nas áreas de orçamento e administração pública teve o propósito de reunir interpretações qualificadas, capazes de enriquecer a compreensão dos mecanismos institucionais e políticos que permeiam o processo orçamentário.

Entretanto, para o tratamento e interpretação dos dados, empregou-se a análise de conteúdo com apoio do *software* IRaMuTeQ, por meio de técnicas como a Análise Fatorial de Correspondência, a Classificação Hierárquica Descendente e a análise de similitude. Assim, embora a pesquisa seja de natureza predominantemente qualitativa, recorre-se de forma complementar a procedimentos quantitativos de tratamento lexical e estatístico, conferindo maior robustez e rigor analítico aos resultados.

Para Creswell (2010, p. 27) a pesquisa de métodos mistos:

É uma abordagem da investigação que combina ou associa as formas qualitativas e quantitativa. Envolve suposições filosóficas, o uso de abordagens em um estudo. Por isso, é mais do que uma simples coleta e análise dos dois tipos de dados: envolve também o uso das duas abordagens em conjunto, de modo que a força geral de um estudo seja maior do que a da pesquisa qualitativa ou quantitativa isolada.

A pesquisa contempla três eixos principais:

- i) Revisão bibliográfica e documental, voltada à construção do arcabouço teórico sobre o orçamento público, governança e a Teoria da Escolha Pública e suas

inter-relações;

- ii) Coleta empírica de dados, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com especialistas e técnicos atuantes no setor público, a fim de captar percepções qualificadas sobre o tema; e
- iii) A análise de conteúdo, através do *software* IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que permitiu o tratamento lexical e estatístico das falas dos entrevistados, garantindo rigor, transparência e validade interpretativa aos resultados.

A revisão bibliográfica realizada na primeira etapa da pesquisa possibilitou a coleta de informações previamente disponíveis sobre o tema, permitindo sua devida contextualização e fornecendo uma base teórica sólida para o desenvolvimento do estudo.

Dessa forma, esta primeira etapa constitui-se de um levantamento bibliográfico sistemático, baseado em fontes como livros, artigos, teses e dissertações.

Para tal revisão bibliográfica, consultou-se base de dados. Tal bases bibliográficas oferecem um acesso organizado e confiável a publicações científicas, garantindo que a revisão seja baseada em evidências robustas e atualizadas. Nesta pesquisa, as bases de dados utilizadas foram: i) Google Acadêmico (www.scholar.google.com.br); ii) Scopus (www.scopus.com); e (iii) Web of Science (www.webofscience.com). O acesso ao conteúdo restrito para assinantes foi realizado por meio de login na Comunidade Acadêmica Federada (CAFe).

Com base nas pesquisas realizadas, publicou-se dois artigos científicos durante o processo de pesquisa, visando a disseminação do conhecimento e fortalecer o impacto da pesquisa. O primeiro artigo, de natureza qualitativa e exploratória, analisou o orçamento público como instrumento de promoção da equidade social, demonstrando que, embora existam boas práticas de governança implementadas, persistem fragilidades nos mecanismos de controle. O estudo ressaltou a necessidade de aperfeiçoar a transparência, a eficiência e a responsabilidade ética na utilização dos recursos públicos.

O segundo artigo abordou a Teoria da Escolha Pública e sua evolução, destacando as contribuições de diferentes autores e suas aplicações na análise do comportamento político e da gestão dos recursos estatais. De caráter exploratório e baseado em revisão de literatura e análise documental, o estudo discutiu como a TEP oferece instrumentos para compreender o uso ineficiente ou a captura de recursos públicos por interesses específicos, contribuindo para o aprimoramento da governança e da integridade orçamentária.

Além disso, conforme a abordagem teórica adotada, a pesquisa também pode ser classificada como funcionalista. De acordo com Martins e Theóphilo (2016), esse tipo de

pesquisa apoia-se em técnicas descritivas e é frequentemente utilizado em estudos voltados à análise de organizações e processos:

Tais estudos são mais presentes nas investigações que envolvem análises e avaliações de papéis, funcionamento de organizações, avaliação, planejamento, coordenação, expectativas etc. A causalidade é concebida como explicação da causa final, da intencionalidade das ações, a explicação pelas consequências, do para quê?, dos fenômenos ou da lógica entre proposta e ação, plano e execução, objetivo e atividade, teoria e prática, relação funcional entre o todo e as partes (Martins & Théophilo, 2016, p. 40).

Dessa forma, o desenho estrutural da pesquisa é representado na **Tabela 11**, conforme o esquema metodológico sugerido por Martins e Théophilo (2016).

Tabela 11

Desenho Estrutural da Pesquisa

Polos	Descrição
Epistemológico	Perspectiva funcionalista, apoiada em técnicas descritivas, conforme Martins e Théophilo (2016).
Teórico	Fundamentado nas seguintes teorias: Teoria da Escolha Racional e Teoria da Escolha Pública. Aborda os temas: Governança Pública e suas teorias de inter-relações; Presidencialismo de Coalizão; Orçamento Público, Corrupção, Ineficiência, <i>Rent-seeking</i> , <i>Logrolling</i> e Burocracia.
Metodológico	Pesquisa explicativa e bibliográfica, com uso das técnicas de levantamento (entrevista semiestruturadas) e análise de conteúdo.
Técnico	Levantamento bibliográfico para revisão de literatura; Realização de entrevistas semiestruturadas com especialistas; Aplicação de análise de conteúdo com suporte do <i>software</i> IraMuTeQ (<i>Interface e R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires</i>); Tratamento e análise dos dados.
Formatação e Edição	Normas da <i>American Psychological Association</i> (APA)
Avaliação	A pesquisa adotou uma abordagem predominantemente qualitativa, incorporando, de forma complementar, procedimentos quantitativos de tratamento lexical e estatístico, os quais conferiram maior robustez metodológica e rigor analítico aos resultados.

Fonte. Adaptado de Martins e Théophilo (2016).

Assim, o desenho metodológico adotado permite integrar teoria e prática, articulando evidências empíricas e referenciais conceituais para compreender como as práticas de

governança se manifestam no processo orçamentário brasileiro e em que medida contribuem para a eficiência, a transparência e a *accountability* na gestão pública.

5.2 Objetivos da Pesquisa

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as inter-relações entre os modelos de governança pública e a gestão do processo orçamentário brasileiro, evidenciando como o orçamento se configura, na prática, como um instrumento de governabilidade e coordenação política, por meio do qual a administração pública e a sociedade se articulam na busca do interesse público e da geração de benefícios coletivos.

Nesse contexto, a pesquisa buscou compreender as inter-relações entre os modelos de governança pública e o processo orçamentário brasileiro, evidenciando como o orçamento se configura, na prática, como um espaço de interação entre Executivo, Legislativo e sociedade civil. O estudo procurou, ainda, identificar como os princípios de governança — transparência, integridade, participação e eficiência — são incorporados ao ciclo orçamentário, influenciando a qualidade do gasto e a legitimidade das decisões públicas.

De forma complementar, pretendeu-se analisar as percepções de especialistas e técnicos sobre a efetividade das práticas de governança no contexto orçamentário nacional, avaliando em que medida essas práticas têm contribuído para aprimorar a gestão fiscal, reduzir assimetrias informacionais e fortalecer a *accountability* pública.

A pesquisa não tem como propósito esgotar o tema, mas oferecer uma contribuição analítica e empírica ao debate sobre a governança e o orçamento público no Brasil, sistematizando reflexões teóricas e evidências empíricas que possam subsidiar o aprimoramento das políticas de gestão, controle e transparência orçamentária.

5.3 Procedimentos de Coleta de Dados

A etapa empírica desta pesquisa constitui na realização de entrevistas semiestruturadas com especialistas e técnicos atuantes na área pública, com experiência comprovada em orçamento, governança e gestão estatal. Está técnica foi escolhida por possibilitar a obtenção de informações qualificadas, com base na experiência profissional e no conhecimento teórico dos participantes, permitindo captar percepções, interpretações e significados atribuídos ao fenômeno investigado.

Conforme destaca Gil (2022, p. 49), esse tipo de pesquisa:

“Caracteriza-se pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. [...] Procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados.”

No que se refere ao formato semiestruturado, os autores explicam que ele: “permite que o sujeito discorra e verbalize seus pensamentos, tendências e reflexões sobre os temas apresentados” (Arnoldi e Rosa, 2007, p. 30).

Segundo Arnoldi e Rosa (2007, p. 17), a entrevista é considerada: “uma das técnicas de coleta de dados considerada como sendo uma forma racional de conduta do pesquisador, previamente estabelecida, para dirigir com eficácia um conteúdo sistemático de conhecimento.”

O roteiro das entrevistas, apresentado no **Apêndice A**, foi elaborado previamente com tópicos definidos, preservando a liberdade dos participantes para desenvolver suas respostas com base em suas vivências e *expertise*. O planejamento visou extrair informações qualificadas diretamente de indivíduos cujo conhecimento técnico prático fosse relevante para o estudo, de modo a subsidiar análises amplas e fundamentadas. Assim, as perguntas realizadas por meio de entrevistas semiestruturadas variaram de acordo com a abordagem adotada por cada especialista ao longo da entrevista, permitindo maior flexibilidade e aprofundamento temático conforme o desenvolvimento da entrevista.

As entrevistas foram realizadas de forma on-line, por meio da plataforma *Microsoft Teams*, entre janeiro e março de 2025. Cada entrevista teve duração média de 60 minutos e foi gravada, transcrita integralmente e convertida em arquivos no formato TXT, para posterior tratamento no software IRaMuTeQ.

Para assegurar a conformidade ética, foi obtido o termo de consentimento livre e esclarecido de todos os participantes, garantindo o entendimento dos objetivos do estudo, a finalidade acadêmica das informações e o compromisso com o sigilo e a confidencialidade dos dados. A pesquisa obteve aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais – CEP, conforme Parecer nº 7.443.772, de 16 de março de 2025.

A seleção dos participantes foi realizada por meio de amostragem intencional por critérios, adequada a pesquisas qualitativas que investigam fenômenos complexos e institucionalmente sensíveis, nos quais o valor analítico da amostra reside na profundidade da experiência e na capacidade reflexiva dos participantes, e não na representatividade estatística.

Foram definidos, previamente, os seguintes critérios de inclusão:

- i) Atuação profissional nos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário;
- ii) Exercício de funções de nível decisório, tais como cargos de direção, assessoramento estratégico ou formulação de políticas públicas;
- iii) Experiência comprovada nas áreas de orçamento público, governança e gestão estatal; e
- iv) Produção ou atuação acadêmica relevante sobre o tema, no caso dos professores

participantes.

Embora parte dos profissionais inicialmente contatados tenha declinado do convite, obteve-se a participação de um grupo altamente qualificado, composto, entre outros, por ex-ministros do Planejamento, um ex-secretário de empresa estatal, dois secretários da Secretaria de Orçamento Federal, além de gestores do Executivo, Legislativo e Judiciário e professores da área pública. O currículo resumido dos entrevistados consta no **Apêndice B**.

Ao todo, foram coletadas 14 (quatorze) entrevistas. A definição desse número observou o princípio da saturação teórica, uma vez que, ao longo da coleta, verificou-se a recorrência dos temas, categorias e interpretações, indicando que novas entrevistas tenderiam a agregar baixo ganho informacional ao corpus analítico, como pode ser observado na **Tabela 12**.

Sobre o tamanho da amostra, Sampaio e Lycarião (2021, p. 70) destacam que:

Por mais que a amostra de uma análise de conteúdo siga rigorosamente as técnicas de seleção probabilísticas mais adequadas para a população selecionada e aplique procedimentos que visem reduzir vieses, ainda assim, é muito provável que a representatividade não possa ser assumida.

Complementando, Krippendorff (2004, p. 110-113, citado em Sampaio & Lycarião, 2021, p. 70-71) explica que:

na análise de conteúdo, não há necessariamente uma indivisibilidade das unidades coletadas, pois a maior parte dos textos e materiais analisáveis pode ser dividida em diversas unidades e subunidades analíticas. [...] Ocorre que raramente as unidades da amostra coletada são as unidades quantificadas, o que viola justamente a expectativa da teoria da representação estatística tradicional, a qual requer que a unidade coletada seja quantificada.

Desse modo, o conjunto de entrevistas obtido reflete uma amostra intencional, teórica e qualificada, suficiente para sustentar a análise de conteúdo e proporcionar uma compreensão abrangente das percepções sobre a governança e o processo orçamentário no Brasil.

5.4 Abordagem Metodológica

A presente pesquisa utilizou a análise de conteúdo como técnica metodológica. Segundo Sampaio (2021, p. 6), essa técnica consiste em:

uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou

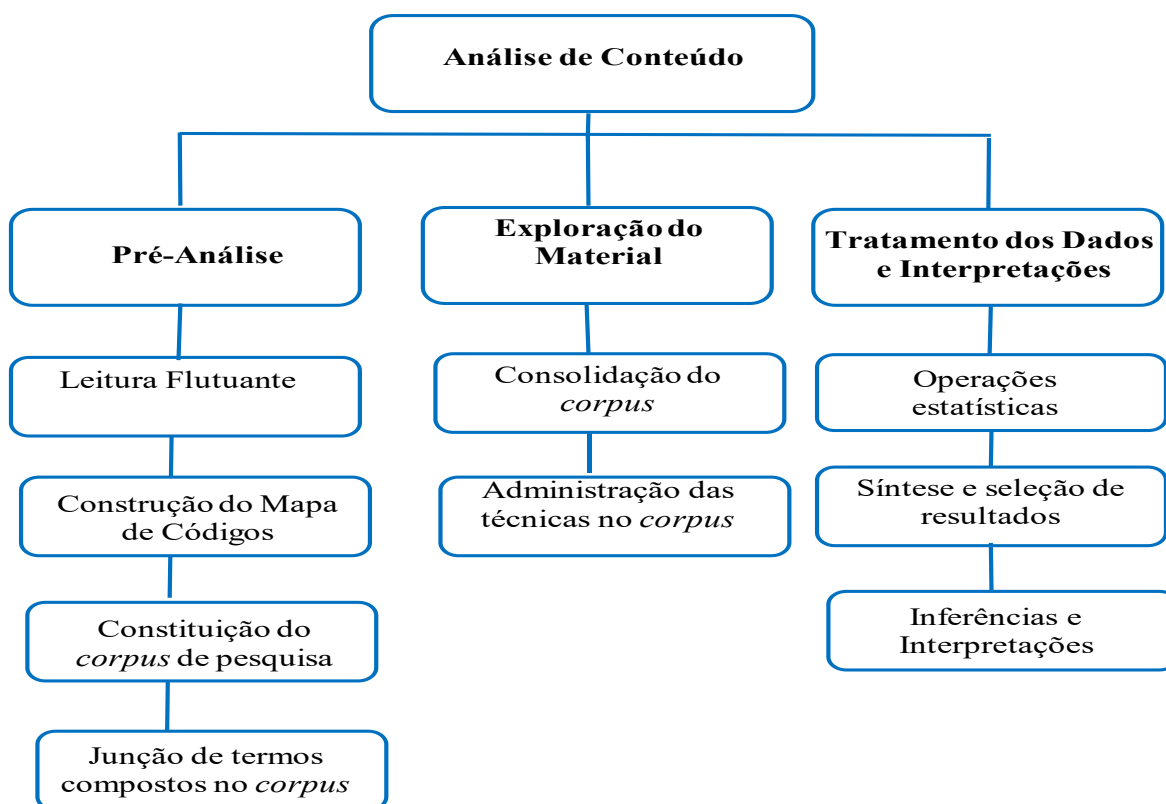
contextos.

Na mesma linha, Bardin (2011, p. 23) define a análise de conteúdo como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. A autora destaca, ainda, que a técnica pode ser aplicada a diversos tipos de materiais, incluindo entrevistas, possibilitando, por exemplo, “medir a implicação do político nos seus discursos”. Quando aplicada a um *corpus*, a análise de conteúdo considera as significações, suas formas e a distribuição dos conteúdos, incluindo o exame de índices, normas e coerências textuais (Bardin, 2011).

De acordo com Lopes (2019, p. 67), o corpus corresponde ao “conjunto dos materiais linguísticos a serem analisados, e a análise linguística computacional consiste em estruturar informações originalmente não estruturadas”. Nessa perspectiva, Bardin (2011, p. 69) define o corpus como “o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”, ressaltando que sua constituição implica, muitas vezes, “escolhas, seleções e regras”. A seguir ilustra as etapas que compõem o processo de análise de conteúdo.

Figura 8

Etapas da Análise de Conteúdo



Fonte. Adaptado de Bardin (2011).

A **Figura 8** apresenta as etapas fundamentais do processo de análise de conteúdo adotado nesta tese, conforme a sistematização proposta por Bardin (2011). O procedimento divide-se em três fases principais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados e interpretações.

Na pré-análise, são formuladas as hipóteses e definido o corpus da pesquisa, etapa essencial para o delineamento do estudo e a delimitação do material a ser examinado. A exploração do material corresponde à fase de codificação e categorização, na qual o corpus é consolidado e são aplicadas as técnicas analíticas previamente estabelecidas. Por fim, o tratamento dos dados e interpretações envolve a realização de operações estatísticas, a síntese e a seleção dos resultados, culminando na formulação das inferências e interpretações relacionadas ao objeto de estudo.

Durante a etapa de constituição do corpus, procedeu-se à preparação e organização dos dados textuais com o objetivo de garantir a coerência e a consistência semântica do material analisado. Essa fase envolveu a limpeza e padronização dos textos, incluindo a correção de caracteres, a uniformização de grafias e a adequação do formato para leitura pelo software IRaMuTeQ. Foram também realizadas intervenções linguísticas necessárias à preservação do sentido das expressões compostas, por meio da união de termos correlatos com o uso de sublinhado (*underscore*), como em *Lei_de_Responsabilidade_Fiscal*, *orçamento_público* e *presidencialismo_de_coalizão*.

Segundo Bardin (2011), a constituição do corpus requer critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, assegurando que o material selecionado seja adequado aos objetivos da análise. Nesse sentido, o uso de softwares como o IRaMuTeQ demanda cuidados específicos de padronização lexical, de modo a preservar as unidades de significado e evitar distorções no tratamento estatístico. Conforme destacam Camargo e Justo (2013), a preparação adequada do corpus é etapa fundamental para que o programa reconheça as expressões compostas como unidades semânticas únicas, garantindo maior precisão e confiabilidade às análises lexicais e de similitude. As palavras compostas utilizadas encontram-se descritas no **Apêndice C**.

5.5 Procedimentos de Análise de Dados

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo, operacionalizada com o suporte do software IRaMuTeQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires), ferramenta de código aberto baseada no software estatístico R. O uso dessa tecnologia permitiu ampliar a confiabilidade e o rigor da pesquisa, ao aplicar métodos lexicais e estatísticos à interpretação qualitativa das entrevistas.

O uso de tecnologias no campo da análise textual tem se mostrado útil e abrangente, dada a sua capacidade de aplicar métodos estatísticos e técnicas de visualização a corpora muito extensos, com milhares ou até bilhões de palavras. Segundo Anthony (2017), tais estudos dependem de softwares especializados para realizar análises linguísticas estatísticas em larga escala.

No que se refere ao *software* adotado, Camargo e Justo (2013, p. 513) destacam que o IRaMuTeQ: “trata-se de um programa informático gratuito, que se ancora no *software R* e permite diferentes formas de análises estatísticas sobre corpus textuais e sobre tabelas de indivíduos por palavras.” Ainda conforme os autores o programa:

viabiliza diferentes tipos de análise de dados textuais, desde aquelas bem simples, como a lexigrafia básica (cálculo de frequência de palavras), até análises multivariadas (classificações hierárquicas descendentes, análise de similitude). Ele organiza a distribuição do vocabulário de forma facilmente compreensível e visualmente clara (análise de similitude e nuvem de palavras) (Camargo & Justo, 2013, p. 515).

Além disso, Camargo e Justo (2013, p. 516) ressaltam que o IRaMuTeQ:

Apresenta rigor estatístico e permite aos pesquisadores utilizarem diferentes recursos técnicos de análise lexical. Sua interface é simples e compreensível, de acesso gratuito e de código aberto (*open source*). Por essas características, acredita-se que o programa possa trazer importantes contribuições ao campo das ciências humanas e sociais, especialmente nos países de língua portuguesa.

A aplicabilidade do IRaMuTeQ tem sido comprovada por diversas pesquisas. Ramos et al. (2018) utilizaram o software na Análise Textual Discursiva (ATD) a partir de questionários abertos, concluindo que ele contribui para a ATD ao oferecer agilidade, novas perspectivas e rigor à análise de dados qualitativos.

De modo semelhante, Capobianco (2023) empregou o IRaMuTeQ para analisar a influência do *disclosure* contábil no processo de *accountability*, no contexto das prestações de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A análise evidenciou a predominância do *accountability* administrativo, sugerindo que o *disclosure* contábil pode atuar como mecanismo de transparência e controle. A pesquisa também identificou lacunas na comunicação entre os atores envolvidos na prestação de contas do PDDE, relacionadas à gestão dos recursos financeiros.

Por fim, Santos (2025) analisou as características qualitativas dos relatórios de auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), demonstrando como o uso da análise de conteúdo por meio do IRaMuTeQ pode contribuir

diretamente para o aprimoramento da qualidade da informação contábil.

Assim, esta pesquisa busca contribuir para o avanço do conhecimento na área ao analisar as entrevistas realizadas com especialistas em orçamento e governança pública. As falas dos profissionais envolvidos nas etapas de planejamento, execução e controle do orçamento público brasileiro foram transcritas e processadas no sistema IRaMuTeQ, possibilitando uma análise aprofundada e sistemática dos conteúdos extraídos.

5.6 Saturação dos Dados

A saturação dos dados, em pesquisas qualitativas, refere-se ao ponto em que novas análises deixam de acrescentar informações relevantes ou diferentes das já obtidas. De acordo com Fusch e Ness (2015), o objetivo de um estudo qualitativo deve incluir critérios claros para determinar quando a saturação é alcançada, considerando que estudos com menor amplitude tendem a atingir a saturação mais rapidamente do que pesquisas com maior escopo. Segundo as autoras, a saturação ocorre quando há informação suficiente para replicar o estudo, quando cessa a obtenção de novos dados relevantes e quando a continuidade da codificação deixa de ser produtiva.

De forma complementar, Burmeister e Aitken (2012) argumentam que o tamanho da amostra deve ser suficiente para responder à questão de pesquisa de forma válida, e que a inclusão de participantes apenas para aumentar o volume de dados pode ser considerada eticamente inadequada. Esses autores ressaltam que, em pesquisas qualitativas, o foco deve estar na profundidade e na riqueza das informações obtidas, e não em números absolutos de participantes. Assim, a saturação não está associada ao esgotamento de recursos, mas à densidade teórica e semântica dos dados coletados.

Nessa mesma perspectiva, Bernard (2012, citado em Fusch & Ness, 2015) observa que o número de entrevistas necessário para atingir a saturação não pode ser previamente quantificado, devendo o pesquisador aproveitar ao máximo o potencial informacional dos dados obtidos.

Apesar dos estudos anteriormente mencionados, definiu-se um número amostral composto por 14 (quatorze) especialistas nas áreas de orçamento e governança pública. A análise dos dados resultou na identificação de 5 (cinco) classes, cujas denominações encontram-se apresentadas na **Tabela 14**. Na tabela subsequente, procede-se à verificação da saturação dos dados da pesquisa.

Tabela 12*Saturação dos dados da pesquisa (2025)*

Nº Entrevistas	1 a 4	1 a 8	1 a 12	1 a 14
Ocorrências	20.306	34.890	58.219	63.531
Formas	1901	2651	3539	3727
Novas Formas Lexicais		750	888	188
%Novas Formas		39,45%	33,50%	5,31%
Hapax (palavras que aparecem uma única vez)	842	1.092	1.491	1.592
%Hapax/Ocorrências	4,15%	3,13%	2,56%	2,51%
Nº Entrevistas	1 a 4	1 a 8	1 a 12	1 a 14
Classe 1	29,9%	14,2%	19,7%	11,9%
Classe 2	21,5%	21,6%	19,1%	17%
Classe 3	16%	22,2%	15,9%	18,1%
Classe 4	20,2%	13,3%	22,2%	20%
Classe 5	12,4%	28,7%	23,1%	33%
Total	100%	100%	100%	100,0%

Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa.

Os resultados apresentados na Tabela 12 demonstram a evolução do *corpus* textual (corpo das entrevistas) à medida que novas entrevistas foram incorporadas. Observa-se que o número total de ocorrências (palavras) e formas (vocábulos distintos) cresce progressivamente entre a 4ª e a 14ª entrevista, passando de 20.306 para 63.531 ocorrências e de 1.901 para 3.727 formas. No entanto, o indicador mais relevante para aferição da saturação é o percentual de novas formas lexicais, que apresenta redução contínua e acentuada, caindo de 39,45% (até a 8ª entrevista) para 33,50% (até a 12ª) e apenas 5,31% (até a 14ª). Essa tendência de queda indica que o acréscimo de novas entrevistas passou a gerar ganhos marginais de vocabulário, demonstrando estabilidade lexical e semântica do corpus.

O comportamento do índice de hapax (palavras que aparecem uma única vez) reforça esse resultado: ele diminui gradualmente de 4,15% (1 a 4 entrevistas) para 2,51% (1 a 14 entrevistas). A redução no número de hapax representa menor dispersão lexical e maior convergência discursiva, sinalizando que as entrevistas mais recentes reforçaram conteúdos já consolidados, sem introduzir novos eixos de significado.

A análise das classes temáticas obtidas pela Classificação Hierárquica Descendente (CHD) no IRaMuTeQ confirma o ponto de saturação. Entre a 12ª e a 14ª entrevista, observa-se que a distribuição percentual das classes tende à estabilização: as classes 1 e 2, associadas à estrutura administrativa e à governança pública, reduzem ligeiramente sua representatividade, enquanto a Classe 5 (vinculada ao vocabulário político do orçamento, emendas e Legislativo) torna-se dominante, alcançando 33% do total. A constância nas proporções das demais classes evidencia consolidação temática e maturidade do corpus.

Assim, verifica-se que a saturação teórica, lexical e temática foi alcançada a partir da

12ª entrevista, quando os acréscimos de novas informações se tornaram residuais e as classes discursivas estabilizaram-se. Esse resultado é consistente com os critérios metodológicos estabelecidos por Fusch e Ness (2015) e Guest et al. (2006), segundo os quais a saturação ocorre quando o material empírico deixa de gerar novas categorias e as informações passam a repetir padrões já identificados.

Portanto, conclui-se que o corpus final, composto por 14 entrevistas analisadas, é suficiente e representativo para sustentar as interpretações da pesquisa. O ponto de equilíbrio entre diversidade lexical e repetição semântica indica que o material empírico atingiu profundidade analítica e coerência interna, garantindo robustez e validade teórica aos resultados da análise de conteúdo.

5.7 Delimitações do Estudo

Este estudo delimita-se à análise da governança no processo orçamentário brasileiro, com ênfase nas práticas e mecanismos adotados no âmbito do governo federal. A pesquisa concentra-se na percepção de especialistas em orçamento público e governança, não contemplando análises comparativas com governos estaduais ou municipais. O foco recai sobre as dimensões qualitativas da governança relacionadas à gestão e execução dos gastos públicos, buscando compreender as inter-relações entre governança, orçamento e governabilidade na esfera federal.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta sexta seção, são apresentados os resultados e as discussões referentes à reprodução das entrevistas realizadas e às relações entre o orçamento público e governança.

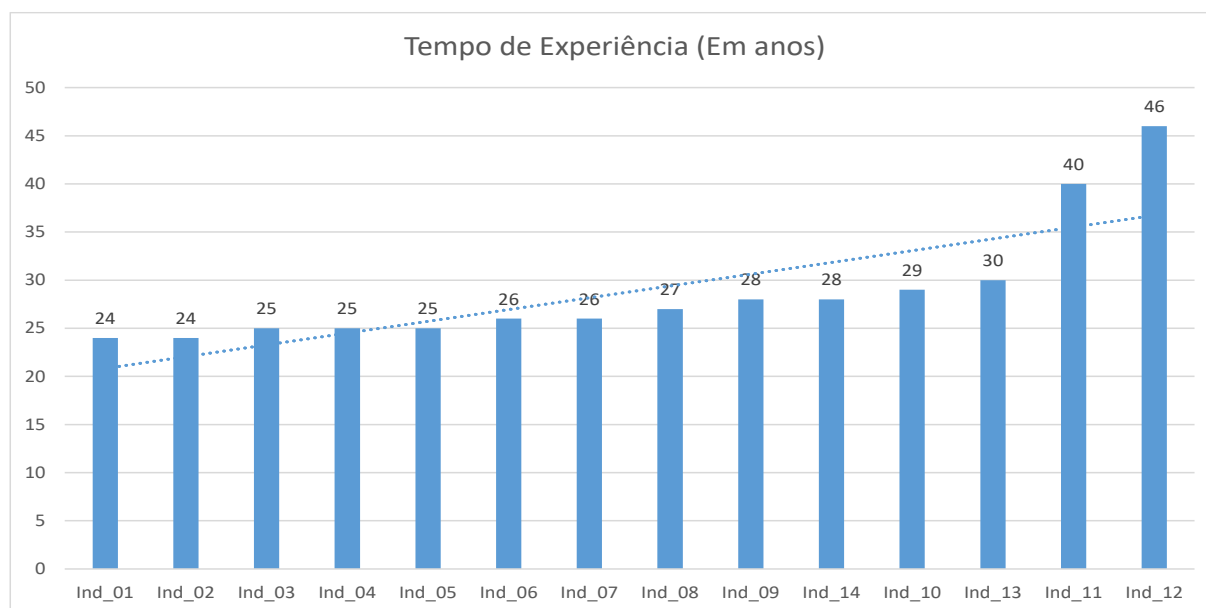
6.1 Análise de Resultados

6.1.1 Entrevistados

Os participantes da pesquisa são analistas de orçamento do governo federal, consultores jurídicos do Ministério do Planejamento, ex ministros de Estado, consultores do Senado Federal, ex-secretários de orçamento, diretores e coordenadores-gerais de orçamento de diversos ministérios e órgãos da administração pública, além de professores da área pública. Os entrevistados têm, em média, 28 anos de experiência no serviço público, conforme mostrado na **Figura 9**.

Figura 9

Tempo de Experiência no Serviço Público



Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa.

A figura apresenta o tempo de experiência (em anos) de cada um dos 14 entrevistados. Os dados mostram um conjunto de participantes seniores, todos possuindo mais de 24 anos de experiência e dois deles ultrapassam 40 anos.

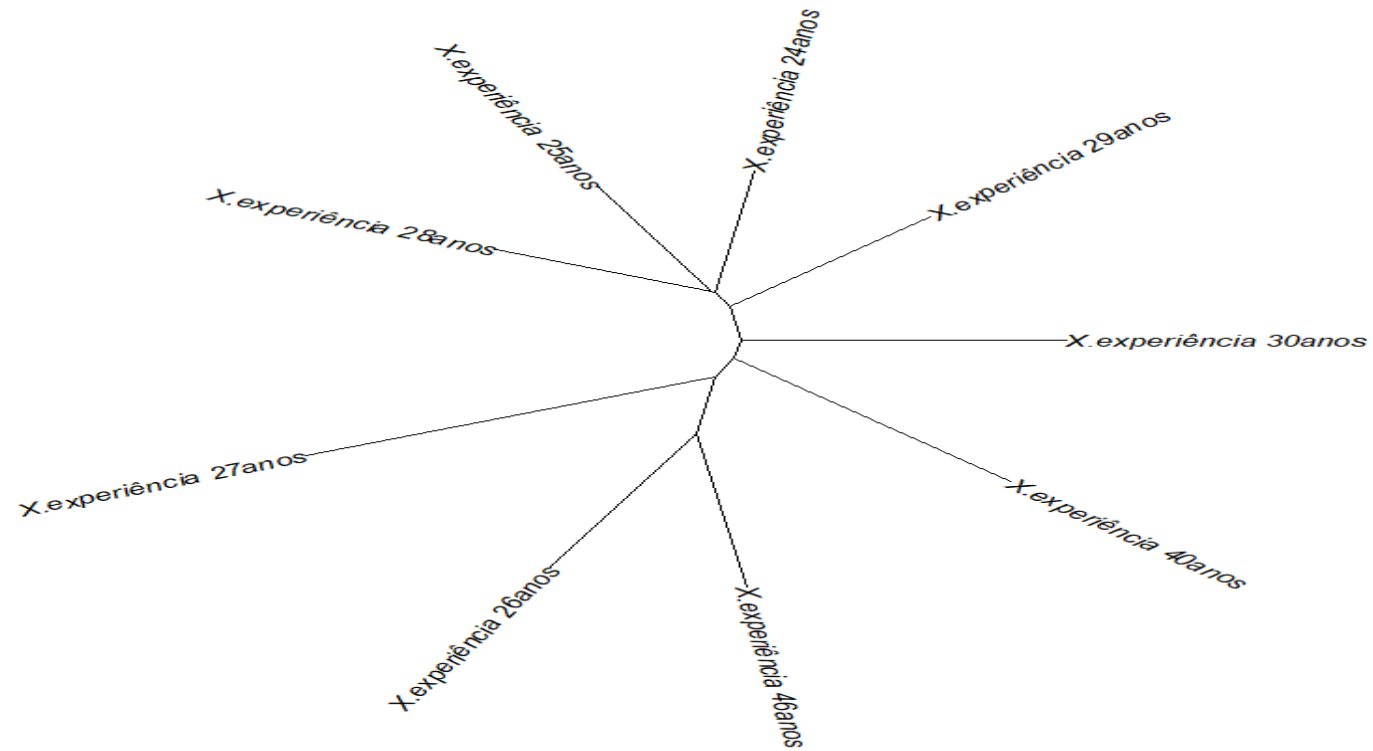
Os dados da figura revelam um grupo de especialistas com ampla trajetória profissional, o que reforça a maturidade do conhecimento sobre a área analisada. Observa-se a presença de dois casos com tempo significativamente superior (40 e 46 anos), fato que eleva a

média do grupo e reforça a heterogeneidade dos perfis.

A **Figura 10** apresenta um grafo de similitude em estrutura radial, construído a partir das entrevistas, no qual os nós periféricos correspondem aos grupos de participantes organizados conforme o tempo de experiência profissional (em anos). O nó central representa o núcleo léxico comum do corpus, isto é, o conjunto de termos e sentidos compartilhados transversalmente pelos entrevistados.

Figura 10

Experiência em Anos



Fonte. Elaborado pela autora, com base no IraMuTeQ.

O grafo de similitude, apresentado na Figura 10, foi construído pelo IRaMuTeQ com base nas entrevistas. O nó central representa o núcleo léxico comum do corpus, isto é, o conjunto de termos e sentidos compartilhados transversalmente pelos entrevistados.

Cada ramo que parte do centro indica a relação entre o discurso comum e as especificidades associadas a cada grupo de experiência. A disposição espacial dos ramos e a proximidade entre eles evidenciam o grau de convergência discursiva entre os diferentes tempos de trajetória profissional.

Observa-se que os grupos com experiências próximas — como 26, 27, 28, 29 e 30 anos — apresentam ramos relativamente adjacentes, indicando elevada similaridade léxica e convergência de percepções. Esse padrão sugere que profissionais com níveis semelhantes de maturidade institucional compartilham formas de interpretação e vocabulário bastante próximos ao tratar do orçamento e da governança pública.

Em contrapartida, os grupos com trajetórias mais longas, especialmente o grupo de 46 anos de experiência, posicionam-se de forma mais isolada na estrutura radial, revelando uma singularidade discursiva. Tal afastamento pode ser explicado pela acumulação de vivências institucionais distintas, participação em diferentes ciclos históricos da administração pública e incorporação de terminologia própria, o que confere maior especificidade ao seu discurso.

Esse padrão estrutural indica que, embora exista um núcleo semântico compartilhado entre todos os entrevistados — evidenciado pelo nó central —, as trajetórias profissionais modulam a forma de expressão e os enquadramentos interpretativos, sem, contudo, romper a coesão do corpus.

6.1.2 Estatísticas do *Corpus* Textual

De início, são apresentadas as informações da descrição do corpus (número de textos e segmento de textos, ocorrências, frequência total por forma e número de hapax). O corpus textual origina-se das comunicações nas entrevistas realizadas com os técnicos, especialistas em orçamento público e governança, conforme demonstrado na **Tabela 13**.

Tabela 13

Descrição Estatística do Corpus

Número de textos	14
Segmentos de textos	1831
Número de ocorrências	63531
Número de formas	3727
Número de hapax	1592 (2,51% de ocorrências – 42,72% de formas)
Número de ocorrências por texto	4537.93

Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa.

A **Figura 11** apresenta a nuvem de palavras gerada a partir do corpus das entrevistas, composta apenas pelos termos com frequência igual ou superior a 40 ocorrências. Esse corte foi adotado com o objetivo de destacar os vocábulos mais representativos do discurso dos entrevistados, reduzindo ruídos lexicais e evidenciando os conceitos de maior densidade semântica.

No caso deste estudo, observa-se a predominância dos termos “orçamento”, “público”, “gente”, “achar”, “coisa” e “governança”, que compõem o núcleo central da nuvem e refletem o foco das entrevistas na gestão orçamentária, na atuação política e nas práticas de governança pública. As palavras “político”, “executivo”, “legislativo”, “recurso” e “transparência” reforçam a presença de um campo lexical vinculado à interação entre os Poderes, à alocação de recursos e aos mecanismos de controle e *accountability*.

A coexistência de termos técnicos, como “processo”, “gestão”, “eficiência”, “corrupção” e “governança”, com expressões mais coloquiais — “gente”, “achar”, “coisa”, “problema” e “entender” — evidencia o caráter híbrido do discurso dos entrevistados, que alterna entre uma linguagem institucional e uma dimensão interpretativa e experiencial. Essa característica sugere que, embora os participantes demonstrem domínio técnico, suas falas também expressam percepções subjetivas e críticas sobre o funcionamento do sistema orçamentário brasileiro.

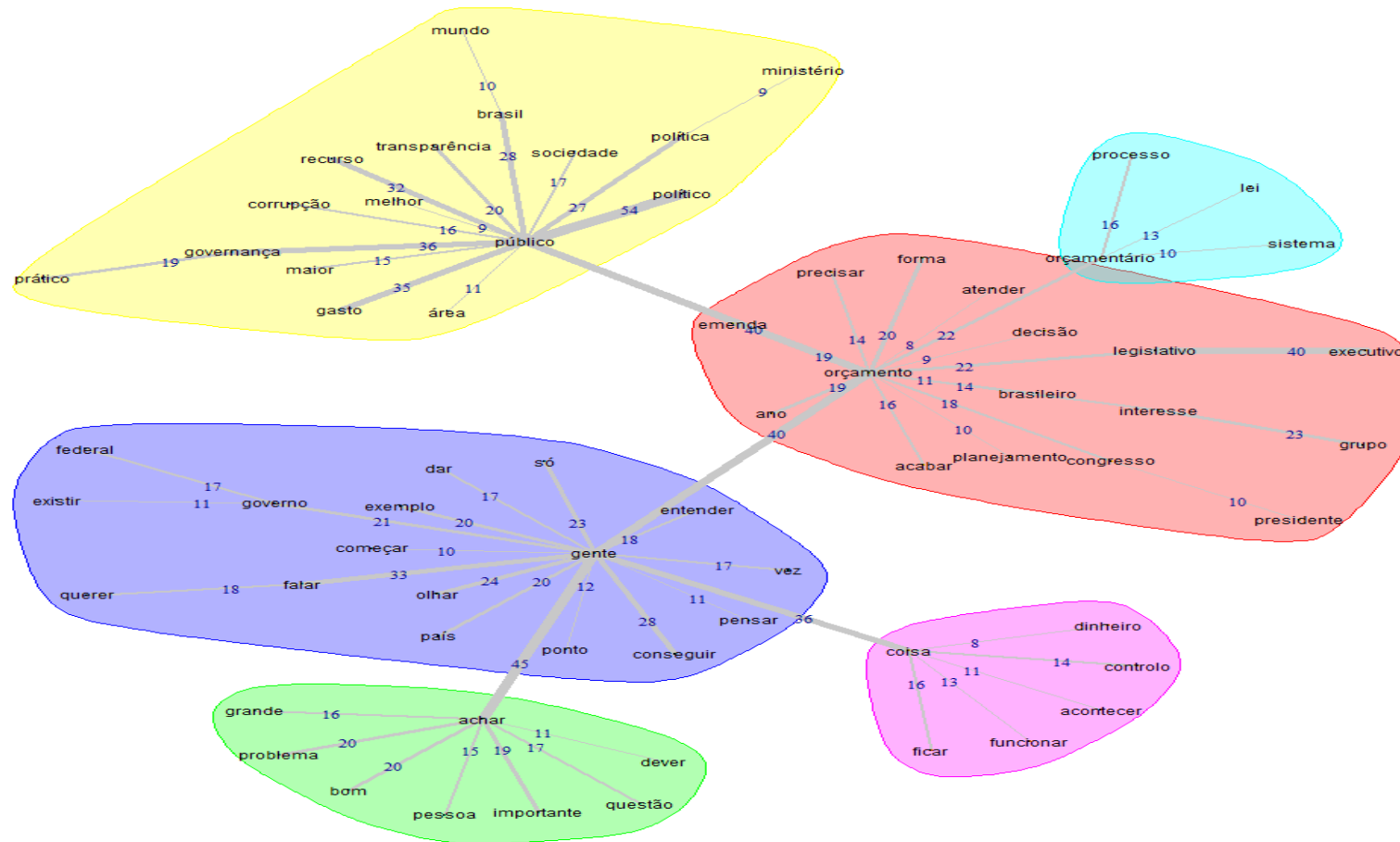
Dessa forma, a nuvem de palavras permite visualizar de modo sintético as dimensões centrais do debate sobre orçamento e governança pública: a racionalidade técnica do processo orçamentário, as disputas políticas pela alocação dos recursos e a busca pela transparência e eficiência como valores orientadores da gestão pública.

A **Figura 12** apresenta a rede de similitude gerada pelo software IRaMuTeQ, com base no corpus das entrevistas realizadas com especialistas em orçamento público e governança. O gráfico evidencia as conexões lexicais entre os termos mais frequentes, representando as relações de coocorrência entre palavras que aparecem em contextos próximos.

Para compor a rede, filtraram-se as palavras com frequência **superior a 50 ocorrências**, de modo a destacar apenas os termos mais representativos e estruturantes do corpus. Esse critério permitiu reduzir o ruído lexical e concentrar a visualização nos elementos semânticos de maior relevância, conferindo robustez estatística à interpretação qualitativa.

Figura 12

Estrutura de coocorrência de palavras no corpus



Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados do IraMuTeQ.

O termo “público” ocupa a posição central da rede, funcionando como nó de maior grau de conexão, ou seja, aquele que se associa ao maior número de outras palavras. Esse núcleo central articula os eixos temáticos principais do discurso dos entrevistados, refletindo o caráter multifacetado do conceito de “governança pública”.

A partir desse centro irradiam-se cinco agrupamentos lexicais bem definidos:

(a) Núcleo amarelo – Transparência e governança pública: abrange termos como transparência, governança, corrupção, recursos, sociedade e ministério. Essa rede semântica expressa a preocupação com integridade, prestação de contas e eficiência na gestão dos recursos públicos, relacionando-se à dimensão institucional e normativa da governança.

(b) Núcleo vermelho – Processo político e orçamentário: composto por emenda, orçamento, legislativo, executivo, planejamento, congresso e presidente, reflete a dimensão política do orçamento público, destacando o papel das emendas parlamentares e a interdependência entre os Poderes na definição das prioridades orçamentárias.

(c) Núcleo azul – Experiência e percepção prática: reúne palavras como governo, federal, gente, entender, pensar e exemplo. Este agrupamento representa a visão empírica dos entrevistados, evidenciando experiências práticas e reflexões sobre o funcionamento real da máquina pública.

(d) Núcleo verde – Valores éticos e julgamento moral: composto por achar, importante, problema, pessoa e questão, esse conjunto reflete valores, percepções morais e juízos éticos sobre a conduta dos gestores públicos e a responsabilidade na aplicação dos recursos.

(e) Núcleo rosa – Controle e eficiência administrativa: formado por dinheiro, controle, funcionar e acontecer, representa a dimensão operacional da governança, vinculada à execução financeira, controle e resultados.

(f) Núcleo azul claro – Formado por palavras: lei, processo, orçamentário e sistema. O discurso também reconhece a dimensão formal e normativa do sistema orçamentário, enfatizando o arcabouço jurídico-processual.

A força das conexões (grau de coocorrência) indica que público, governança, orçamento e transparência são os termos de maior densidade relacional, confirmando a integração entre os eixos político, técnico e ético do discurso. Essa configuração evidencia que os entrevistados concebem a governança pública como um fenômeno transversal, que articula processos administrativos, relações de poder e valores normativos.

De modo geral, a análise de similitude confirma a hipótese central desta pesquisa: o orçamento público funciona como um instrumento de governabilidade e coordenação política, no qual a governança emerge como elemento mediador entre interesses institucionais, práticas

administrativas e demandas sociais.

Enquanto a nuvem de palavras (**Figura 11**) permite identificar os temas mais recorrentes e relevantes do discurso dos especialistas, o grafo de similitude (**Figura 12**) revela a arquitetura interna desse discurso, evidenciando a forma como os conceitos se organizam em núcleos temáticos interconectados. Juntas, as figuras oferecem uma compreensão integrada dos conteúdos e da lógica discursiva que estrutura as percepções sobre o orçamento público e a governança no Brasil.

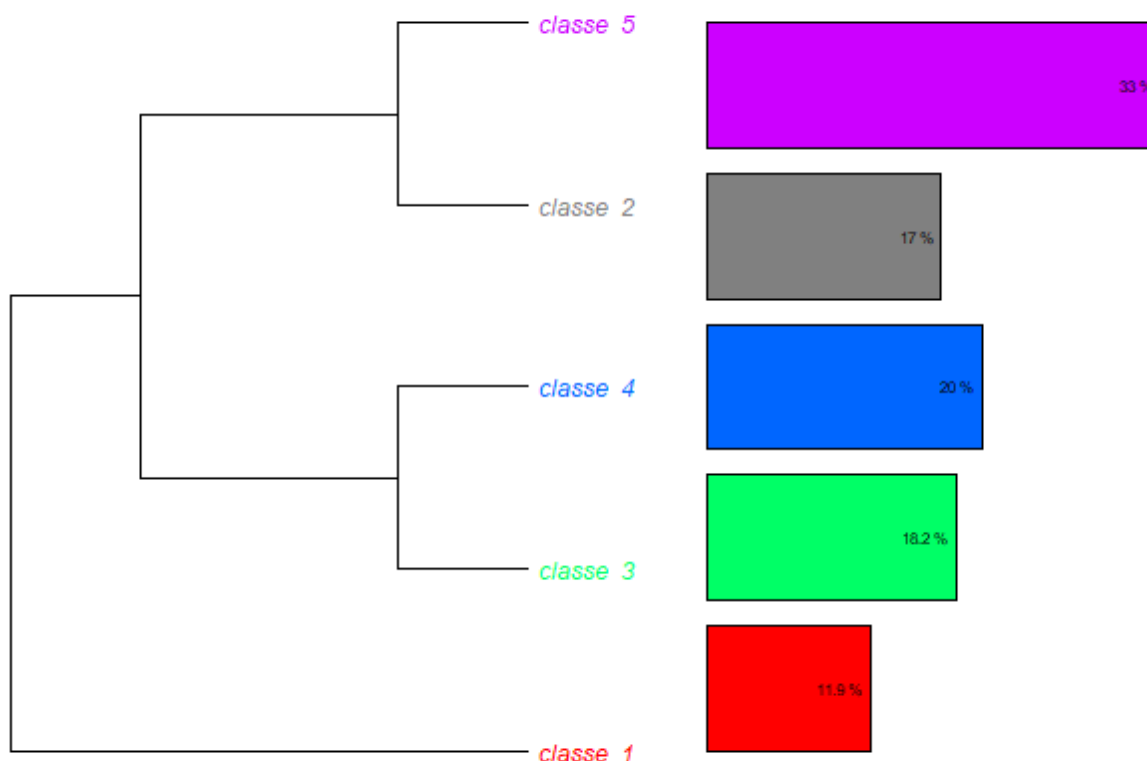
6.1.4 Dendrograma por classes (análise cluster)

A análise de agrupamentos representa um conjunto de técnicas para se verificar a existência de comportamentos semelhantes entre observações de indivíduos. Seu objetivo é alocar observações de uma quantidade relativamente pequena de agrupamentos que representem o comportamento do conjunto de observações a partir de determinadas variáveis (Fávero e Belfiore, 2017).

Na figura a seguir, demonstra-se os *clusters* obtidos a partir dos dados extraídos do *corpus* textual das entrevistas.

Figura 13

Dendrograma de classificação hierárquica descendente



Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados do IraMuTeQ.

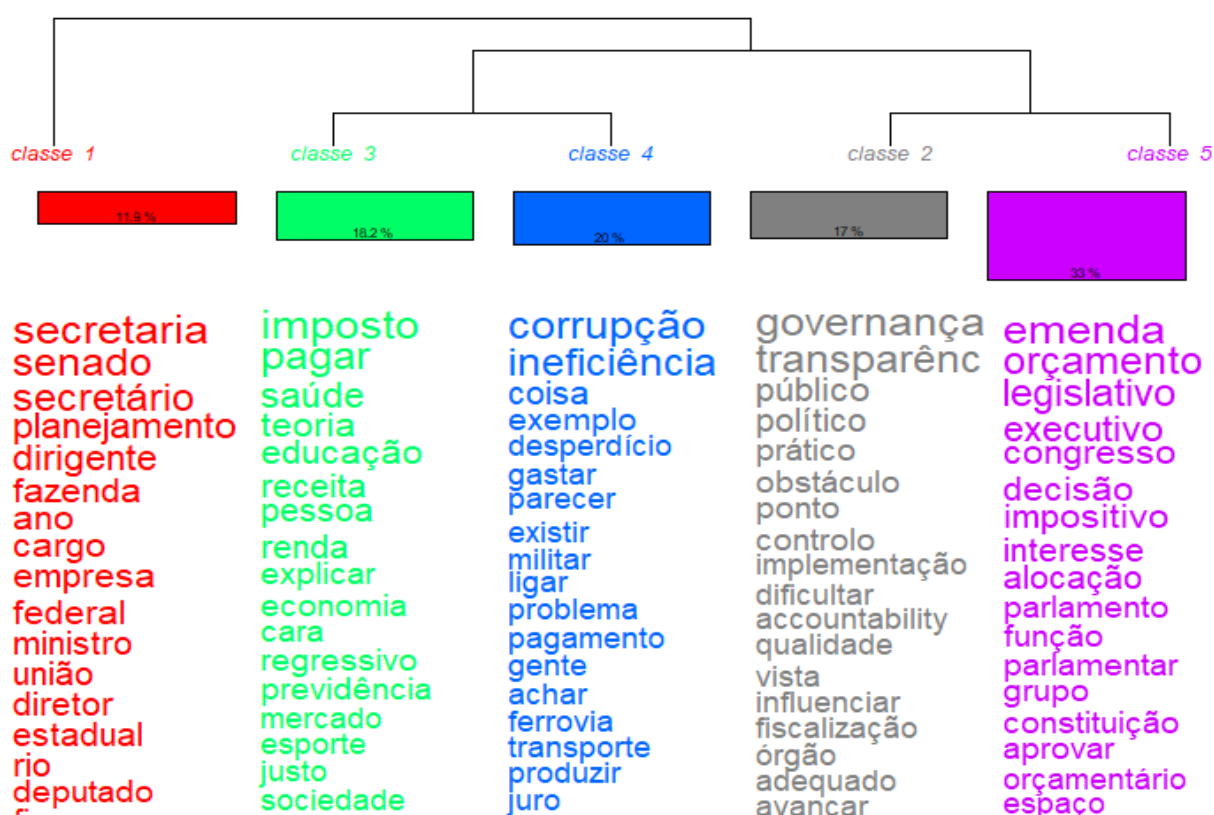
O Gráfico de Classificação Hierárquica Descendente (CHD) agrupou o texto com base nas semelhanças lexicais em 05 (cinco) classes, formando classes de vocabulário que compartilham sentidos temáticos ou discursos semelhantes. A classe 5 tem a maior participação no corpus textual, com taxa de retenção de 33%. As classes 3 e 4 são mais próximas com percentuais de 18,1% (arredondado) e 20%, respectivamente. A classe 1 apresenta o menor percentual, de 11,3% e a classe 2 apresenta percentual de 17%. As relações com os discursos estão apresentadas na **Tabela 13**.

Após a constituição das classes a partir da CHD, essas foram nomeadas e distribuídas, para a análise do corpus, apresentando as formas mais relevantes de cada classe, conforme a figura a **Figura 14**.

A figura mostra um dendograma resultante da classificação hierárquica descendente (CHD) com os percentuais e as palavras mais frequentes das classes. As cinco classes estão relativamente equilibradas, sem predominância exagerada de uma única classe – o que é positivo do ponto de vista da robustez da classificação, pois demonstra que o total do conjunto foi bem distribuído.

Figura 144

Dendograma Resultante da Classificação Hierárquica Dependente



Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados do IraMuTeQ.

A **Figura 14** apresentada corresponde a um gráfico de Análise Fatorial de Correspondência (AFC). Esse tipo de análise permite identificar as relações entre as palavras mais frequentes do corpus e as classes formadas na Classificação Hierárquica Descendente (CHD).

Após a constituição das classes a partir da CHD, essas foram distribuídas, para a análise do corpus, e explicadas conforme a **Tabela 14** a seguir:

Tabela 14

Distribuição das formas segundo a classificação hierárquica descendente

Classe	Denominação	Percentual	Palavras-Chave
Classe 1	Administração pública; Estrutura institucional e burocrática; Planejamento governamental.	11,9%	Secretaria, planejameto, secretário, senado, dirigente, fazenda, empresa, cargo, federal, ministro, União, diretor, estadual, ano, deputado, finanças, municipal [...]
Classe 2	Accountability; Governança; e Transparência.	17%	Governança, transparência, público, político, prático, obstáculo, ponto, controle, implementação, dificultar, accountability, qualidade, fiscalização, órgão, capacitação, transparente [...]
Classe 3	Imposto Regressivo; Política Fiscal; Renda; e Tributação	18,1%	Imposto, pagar, saúde, teoria, educação, receita, pessoa, renda, regressivo, previdência, explicar, economia [...]
Classe 4	<i>Corrupção</i> ; Efetividade do gasto público; Ineficiência	20%	Corrupção, ineficiência, coisa, exemplo, desperdício, gastar, parecer, existir, militar, problema, pagamento, ferrovia, transporte, produzir, juro[...]
Classe 5	Coalizões; Emendas impositivas; Orçamento; e Orçamento impositivo.	33%	Emenda, orçamento, legislativo, executivo, congresso, impositivo, interesse, alocação, parlamento, função, parlamentar, grupo, constituição, aprovar, orçamentário [...]

Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa.

A análise da **Classe 1** evidencia a predominância de termos relacionados à estrutura formal e burocrática do governo, à Administração Pública e ao planejamento governamental. Essa classe reflete a organização hierárquica do Estado e as estruturas formais de poder, abrangendo ministérios, secretarias e cargos de direção. O discurso apresenta caráter

institucional e administrativo, descrevendo funções e papéis dentro do aparato estatal. Também remete ao planejamento governamental por meio do orçamento público, o qual, embora previsto na Constituição Federal, sofre influências políticas na etapa de destinação orçamentária, especialmente pela atuação parlamentar.

Os elementos lexicais dessa classe indicam um vocabulário institucionalizado, fortemente associado às rotinas administrativas e à lógica burocrática do setor público. Tal padrão pode ser interpretado à luz da Teoria Institucional, que compreende as organizações como construtos moldados por normas, rotinas e pressões do ambiente institucional. Conforme argumenta Scapens (2006), as práticas organizacionais não são apenas resultado de decisões racionais, mas também de convenções e hábitos sedimentados ao longo do tempo, expressando uma lógica de ação institucionalmente construída.

De forma complementar, DiMaggio e Powell (1983) destacam que as organizações públicas tendem à homogeneização por meio de mecanismos isomórficos — coercitivos (pressões legais e políticas), normativos (padrões profissionais e formação técnica) e miméticos (adoção de modelos considerados legítimos).

Nesse sentido, a Classe 1 revela um campo discursivo orientado pela busca de legitimidade institucional, no qual as decisões e práticas estatais se ancoram em estruturas consolidadas que reforçam a padronização, a estabilidade e a previsibilidade organizacional. Assim, essa classe pode ser compreendida como representativa de uma racionalidade organizacional institucionalizada, na qual os atores públicos operam segundo padrões previamente estabelecidos e reconhecidos como legítimos no campo da administração pública.

No que se refere à burocracia estatal, Bresser-Pereira (2007) observa que a Reforma Gerencial de 1995, conduzida pela burocracia pública e apoiada pela sociedade, conferiu um novo sentido de missão ao funcionalismo, promovendo uma reorientação cultural e organizacional no Estado. Essa reforma desenvolveu três dimensões complementares: Institucional, com a criação de novas formas organizacionais, como as agências reguladoras e agências executivas; Cultural, ao substituir gradualmente a cultura burocrática por uma cultura gerencial, voltada a resultados e à *accountability*; e de gestão, inspirada nos princípios da *New Public Management* (NPM), enfatizando eficiência, descentralização e responsabilização.

Assim, a Classe 1 reflete a dimensão estrutural e institucional da Administração Pública Burocrática, na qual predominam práticas formais, rotinas padronizadas e valores orientados pela legalidade e pela estabilidade das instituições estatais.

A **Classe 2** reúne o vocabulário normativo da governança pública, destacando termos associados à governança, transparência, controle, *accountability* e qualidade dos gastos. Essa

classe concentra discursos voltados aos mecanismos de governança e controle social como instrumentos para corrigir falhas institucionais e aprimorar a gestão pública. Os entrevistados enfatizam a importância das boas práticas administrativas, da transparência e da participação cidadã como fundamentos de uma administração orientada por resultados e pela integridade.

Após as transformações ocorridas no setor público na segunda metade do século XX, quando surgiram os primeiros sinais das reformas que impulsionaram a transição da administração burocrática para a administração pública gerencial (*New Public Management*), consolidou-se uma nova concepção de governança. A Nova Governança Pública (*New Public Governance* – NPG) passou a redefinir as relações institucionais entre o Estado e a sociedade, ampliando as redes de cooperação entre organizações públicas, privadas e do terceiro setor, com o propósito de ofertar serviços públicos de maior qualidade (Pereira & Ckagnazaroff, 2020).

Para Matias-Pereira (2023), a *New Public Governance* representa um modelo contemporâneo de gestão pública que enfatiza o envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios e a coprodução de políticas públicas, fortalecendo a legitimidade e a efetividade das ações governamentais.

De acordo com Matias-Pereira (2022), a transparência, a participação da sociedade, a integridade e a accountability são elementos essenciais para que um governo alcance bons índices de governança pública, configurando-se como fatores decisivos para o desenvolvimento socioeconômico, político, cultural e ambiental. O autor destaca que a evolução da governança no setor público está diretamente relacionada às pressões e exigências sociais por melhoria da gestão, maior transparência, responsabilização (accountability), participação cidadã e qualidade dos serviços públicos. Evidencia, ainda, a necessidade de que os governos priorizem, em suas agendas políticas, a implementação de estratégias de governança pública, de modo a assegurar coerência entre planejamento, execução e controle das políticas públicas.

A **Classe 3** reúne o vocabulário associado ao campo econômico e fiscal, articulando temas relacionados à arrecadação e à alocação dos recursos públicos. O discurso dos entrevistados reflete uma perspectiva voltada à política fiscal e à função redistributiva do orçamento, destacando o papel do Estado tanto na arrecadação de tributos quanto na aplicação dos recursos em áreas essenciais, como educação, saúde e infraestrutura. Também emerge, com destaque, a discussão sobre os subsídios concedidos pelo governo e seus efeitos sobre o equilíbrio fiscal.

Segundo Peres e Santos (2020), o crescimento das despesas primárias do governo federal nas últimas décadas está fortemente relacionado ao aumento dos subsídios ao setor

privado. Houve uma expansão significativa entre 2007 e 2008, durante a crise financeira mundial, e uma nova elevação expressiva entre 2010 e 2015. Esses gastos tendem a se manter elevados, especialmente porque grande parte dos subsídios está concentrada em empréstimos de longo prazo concedidos pelo BNDES — notadamente no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) — e na equalização de juros agrícolas, o que continua a onerar o orçamento público.

A combinação entre recessão econômica, crescimento dos gastos obrigatórios, subsídios ao setor privado e pagamento de juros da dívida pública resultou em um cenário de crise fiscal, agravado pela instabilidade política. Em resposta, instituiu-se o chamado “novo regime fiscal”, cujo objetivo central foi a contenção do gasto público, a redução do tamanho do Estado e o restringimento do escopo das políticas sociais.

Essa classe, portanto, reflete uma preocupação recorrente com o equilíbrio entre a carga tributária e a efetividade do gasto público, evidenciando a tensão entre a necessidade de arrecadar recursos para sustentar políticas sociais e o dever de assegurar sua aplicação de forma justa e eficiente. O vocabulário identificado expressa uma visão econômico-social do orçamento público, em que tributação e gasto se configuram como instrumentos de promoção da equidade e da justiça distributiva, reafirmando o papel do orçamento como mecanismo essencial de governança e de correção das desigualdades estruturais.

A **Classe 4** evidencia um discurso centrado na crítica à ineficiência e à corrupção, ressaltando o desvio de recursos públicos e a fragilidade dos mecanismos de controle e governança. As expressões associadas a essa classe indicam percepções de mau uso dos recursos estatais e de falta de efetividade na execução das políticas públicas, o que revela um contexto de baixa *accountability* e ineficiência administrativa.

Sob a perspectiva da Teoria da Escolha Pública, tais manifestações podem ser interpretadas como reflexo dos incentivos distorcidos que permeiam o processo decisório no setor público. Buchanan e Tullock (1962) argumentam que os agentes políticos e burocráticos tendem a agir de acordo com seus interesses próprios — buscando maximizar poder, prestígio ou benefícios —, o que pode gerar comportamentos oportunistas e captura de recursos (*rent-seeking*). Nesse sentido, a corrupção e a ineficiência emergem como falhas institucionais decorrentes de estruturas de incentivos inadequadas e de mecanismos frágeis de responsabilização.

A **Classe 5** é a mais representativa do corpus, configurando o núcleo político da análise. Ela aborda as relações entre o Executivo e o Legislativo, a disputa pelo controle orçamentário e as negociações inerentes às coalizões de governo. O orçamento, nesse contexto, emerge como

um instrumento de poder e de barganha política, refletindo simultaneamente a busca por governabilidade e a fragmentação do sistema político provocada pelo aumento das emendas parlamentares e pelo fortalecimento do orçamento impositivo.

Os resultados revelam que os recursos públicos deixam, em grande medida, de ser alocados com base em critérios técnicos, meritocráticos ou sociais, passando a obedecer a interesses locais, eleitorais e estratégicos. Essa dinâmica é coerente com os pressupostos da Teoria da Escolha Racional (Downs, 1957) e da Teoria da Escolha Pública, segundo as quais os agentes políticos atuam orientados pela maximização de seus interesses próprios — seja a reeleição, o prestígio político ou a preservação de coalizões de poder.

Sob essa perspectiva, o processo orçamentário deixa de ser apenas um mecanismo técnico de planejamento estatal e se transforma em um espaço de negociação e troca política, no qual prevalecem incentivos eleitorais e estratégias de autopreservação. Essa racionalidade estratégica, como apontam Buchanan e Tullock (1962), tende a gerar ineficiências coletivas e distanciamento dos objetivos públicos, uma vez que o orçamento passa a refletir acordos partidários e interesses localizados em detrimento do planejamento nacional.

Assim, a Classe 5 evidencia o caráter político-institucional do orçamento público brasileiro, reafirmando a sua natureza híbrida: simultaneamente instrumento de gestão e arena de disputa, na qual se expressam as tensões entre governabilidade, representação e eficiência pública.

A presente tese fundamentou-se na Teoria da Escolha Racional e na Teoria da Escolha Pública. Entretanto, outras abordagens teóricas e estudos sobre diferentes temáticas foram incorporados como suporte ao processo de construção da pesquisa. Ademais, procedeu-se à comparação dos achados empíricos obtidos nas classes analíticas com as bases teóricas adotadas, de modo a assegurar maior consistência interpretativa e rigor científico aos resultados.

Tabela 15

Distribuição das formas segundo o referencial teórico

Classe	Denominação	Referencial Teórico
Classe 1	Administração pública; Estrutura institucional e burocrática; Planejamento governamental.	Histórico do Orçamento; A governança, a governabilidade e o orçamento; Teoria Institucional; e A Nova Governança.
Classe 2	Accountability; Governança; e Transparência.	Desenvolvimento das teorias; Teoria da Escolha Pública; Governabilidade, governança e suas teorias.

Classe	Denominação	Referencial Teórico
Classe 3	Imposto Regressivo; Política Fiscal; Renda; e Tributação	<i>Logrolling</i> e <i>rent-seeking</i> ; e Teoria da Escolha Pública.
Classe 4	<i>Corrupção</i> ; Efetividade do gasto público; Ineficiência	Ineficiência, corrupção e burocracia; e Indicadores de governança.
Classe 5	Coalizões; Emendas impositivas; Orçamento; e Orçamento impositivo.	Histórico do orçamento; Orçamento impositivo; e Coalizões políticas e presidencialismo de coalizão.

Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa.

A Tabela 15 evidencia a articulação entre os achados empíricos da pesquisa, organizados em classes analíticas, e os principais referenciais teóricos que sustentam o estudo. Observa-se uma convergência consistente entre os temas emergentes das entrevistas e os marcos conceituais adotados na fundamentação teórica da tese, reforçando a validade interpretativa dos resultados.

A Classe 1, ao congregar elementos como administração pública, estrutura institucional, burocracia e planejamento governamental, relaciona-se diretamente ao arcabouço teórico que discute a evolução histórica do orçamento, bem como os conceitos de governança, governabilidade, Teoria Institucional e Nova Governança. Essa associação revela que as percepções dos especialistas refletem, de forma concreta, os processos institucionais e organizacionais descritos pela literatura.

A Classe 2 concentra conceitos normativos centrais — *accountability*, governança e transparência — que se vinculam ao desenvolvimento das teorias da governança pública e, particularmente, à Teoria da Escolha Pública. Essa correspondência demonstra que os entrevistados reconhecem esses elementos como pilares do funcionamento do Estado e da legitimação das decisões orçamentárias, em consonância com o referencial teórico mobilizado.

A Classe 3, ao abordar temas como tributação, renda, política fiscal e regressividade tributária, conecta-se diretamente às noções de *logrolling* e *rent-seeking*, centrais à Teoria da Escolha Pública. Essa relação confirma a presença de comportamentos estratégicos e de disputas distributivas no processo fiscal, conforme previsto pela literatura.

A Classe 4, por sua vez, reúne discussões sobre corrupção, ineficiência e efetividade do gasto público, as quais dialogam com estudos sobre falhas institucionais, burocracia e indicadores de governança. Tal convergência reforça a compreensão de que problemas

estruturais e incentivos mal desenhados comprometem o desempenho das políticas públicas.

Por fim, a Classe 5 associa temas como coalizões políticas, emendas impositivas e orçamento impositivo ao histórico do orçamento público e ao debate sobre presidencialismo de coalizão. Essa articulação evidencia como o orçamento se configura não apenas como instrumento técnico de alocação de recursos, mas também como mecanismo central de governabilidade e coordenação política.

De forma geral, a Tabela 15 demonstra que os resultados empíricos não apenas confirmam, mas também aprofundam as contribuições dos referenciais teóricos adotados, fortalecendo a coerência interna da pesquisa e a robustez de suas conclusões.

6.1.5 Códigos Pré-Definidos

Esse conjunto de análises concentra-se na utilização de códigos pré-definidos, estabelecidos a partir dos objetivos da pesquisa, explorado no corpus textual por meio de técnicas estatísticas e de visualização.

Sampaio e Lycarião (2021, p. 45) explicam que um código “irá resumir, filtrar ou condensar dados de acordo com os interesses de pesquisa, em outras palavras, código é um rótulo ou etiqueta que usamos para classificar, qualificar, registrar partes do conteúdo de acordo com os objetivos da pesquisa”.

A partir dos códigos pré-definidos, criou-se categorias de dados utilizadas para explicar as inter-relações entre os objetivos da pesquisa e as respostas dos entrevistados. Sampaio e Lycarião (2021, p. 46) explicam que as categorias “são elementos que nos dão meios para descrever o fenômeno sobre investigação, aumentando o conhecimento e gerando conhecimento”. Dessa forma, os códigos foram agrupados em categorias para possibilitar a análise das similaridades presentes no conteúdo textual.

Conforme destacam Sampaio e Lycarião (2021, p. 46), ao citarem Cavanagh (1997) e Downe-Wamboldt (1992) “as categorias são geralmente baseadas na pergunta de pesquisa, na unidade de análise selecionada, em teorias relevantes, em pesquisa prévia e mesmo com base nos próprios dados”.

Tabela 16

Apresentação das frequências dos códigos no corpus das entrevistas

Código	Frequência	Percentual
Accountability	10	0,70%
Administração Pública	36	2,51%
Corrupção	89	6,20%

Código	Frequência	Percentual
Governabilidade	12	0,84%
Governança	181	12,61%
Governo	168	11,71%
Ineficiência	47	3,28%
Orçamentário	101	7,04%
Orçamento	343	23,09%
Orçamento_Federal	10	0,70%
Orçamento_Impositivo	15	1,05%
Orçamento_Público	34	2,37%
Orçamento_Público_Brasileiro	3	0,21%
Política	118	8,22%
Político	173	12,06%
Transparência	75	5,23%
Transparente	20	1,39%
Total de código	1.435	100,00%

Fonte. Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa.

A Tabela apresentada evidencia a distribuição das frequências dos principais códigos temáticos extraídos do corpus das entrevistas, totalizando 1.435 ocorrências. A análise das proporções permite identificar os núcleos semânticos dominantes no discurso dos participantes e compreender como os temas se articulam em torno do eixo central da pesquisa — o orçamento público e a governança.

Os termos relacionados ao “**Orçamento**” concentram a maior parte das menções no *corpus*, somando aproximadamente 35% do total quando agregadas as variações (“Orçamento”, “Orçamentário”, “Orçamento Público”, “Orçamento Federal” e “Orçamento Impositivo”). O termo “Orçamento” isoladamente representa 23% das ocorrências, configurando-se como núcleo central do discurso. Essa alta frequência revela que os entrevistados associam fortemente suas percepções e experiências à dimensão orçamentária da gestão pública. Também indica que os respondentes abordaram tanto o aspecto técnico da execução orçamentária quanto suas implicações políticas e institucionais, refletindo as mudanças trazidas pelo orçamento impositivo e pelo papel do Legislativo na alocação de recursos.

Os códigos “Governança” (12%), “Governo” (11%), “Política” e “Político” (20%) formam o segundo agrupamento temático mais expressivo. Juntos, representam cerca de 43% do total de menções.

A elevada frequência de “**Governança**” denota que os entrevistados enfatizam práticas, princípios e mecanismos institucionais voltados à eficiência, transparência e controle, em consonância com os referenciais teóricos da Nova Governança Pública (NGP). Já “Governo” e

“Política” aparecem como dimensões complementares, revelando o reconhecimento de que o processo orçamentário é intrinsecamente político, influenciado por coalizões, disputas de poder e barganhas interinstitucionais — aspectos analisados pela Teoria da Escolha Pública.

Os códigos “Corrupção” (6%) e “Ineficiência” (3%) correspondem a expressões críticas do funcionamento do setor público, frequentemente associadas à gestão orçamentária e ao comportamento dos agentes políticos.

A recorrência desses termos demonstra que os participantes identificam problemas estruturais de integridade e eficiência no uso dos recursos públicos, o que reforça o vínculo entre as categorias de governança e *accountability*. A presença de “Corrupção” em quase o mesmo patamar de “Governo” e “Política” sugere que o tema é percebido não apenas como uma anomalia, mas como um elemento sistêmico que compromete a confiança nas instituições e a efetividade do orçamento.

Os termos “Transparência” (5 %), “Transparente” (1%) e “Accountability” (0,7%), somados, representam cerca de 7% do total. Essa frequência, embora inferior à de categorias estruturantes como “Governança” e “Orçamento”, indica uma preocupação discursiva relevante com os mecanismos de prestação de contas e de controle social.

A associação frequente desses códigos com “Governança” e “Corrupção” demonstra que os entrevistados reconhecem a transparência como instrumento essencial para prevenir desvios e aprimorar a gestão pública, reforçando a ideia de que boas práticas de governança e *accountability* são determinantes para a integridade do gasto público.

Os códigos “Administração Pública” (2%) e “Governabilidade” (0,8%) aparecem com menor frequência, mas exercem papel contextual. “Administração Pública” funciona como categoria de enquadramento institucional, remetendo à estrutura burocrática do Estado. Já “Governabilidade” aparece associada à relação entre Executivo e Legislativo, reforçando a importância das coalizões políticas e dos incentivos eleitorais — dimensões exploradas pela Teoria da Escolha Pública e pelo debate sobre presidencialismo de coalizão no Brasil.

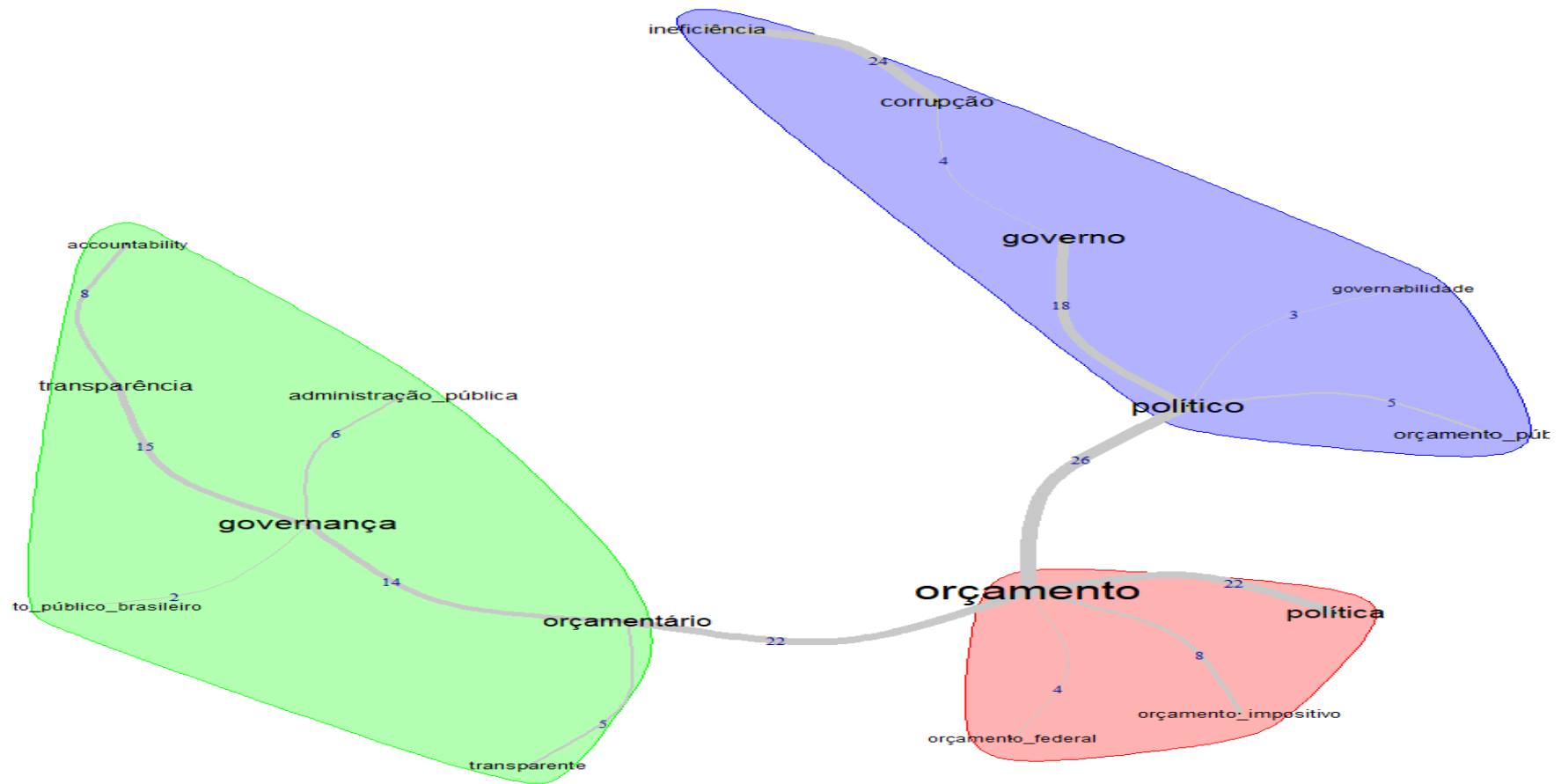
O mapeamento das frequências revela que o discurso dos entrevistados se organiza em torno de dois eixos centrais e complementares:

O eixo técnico, ancorado nas categorias “Orçamento” e “Governança”, que expressa preocupações com a eficiência, transparência e gestão racional dos recursos públicos;

O eixo político, representado por “Governo”, “Política” e “Corrupção”, que reflete as dinâmicas de poder, as barganhas e as distorções de incentivo analisadas pela Teoria da Escolha Pública.

A intersecção desses eixos indica que a governança orçamentária no Brasil é

simultaneamente um problema institucional e político, em que a busca por transparência e eficiência convive com práticas de ineficiência, captura e corrupção. Assim, a análise lexical confirma empiricamente que o orçamento é percebido pelos entrevistados como o núcleo de convergência entre governança, política e integridade pública.

Figura 15*Análise de Similitude**Fonte.* Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software IraMuTeQ.

No gráfico de similitude produzido pelo IraMuTeQ apresenta-se o resultado da análise de coocorrência entre palavras, mostrando como os discursos se conectam entre si, revelando os núcleos semânticos e relações de sentido. No grafo, as linhas (arestas) indicam a intensidade das coocorrências — quanto mais espessa a linha, maior a força de associação entre os termos — e os agrupamentos coloridos representam núcleos semânticos interligados.

No eixo da Governança (em verde), este núcleo, centrado na palavra “governança”, agrupa termos como “transparência”, “*accountability*”, “administração pública” e “orçamentário”. Representa o vocabulário normativo da Nova Governança Pública (NPG), enfatizando práticas de controle, ética e eficiência administrativa. A forte conexão entre “governança” e “transparência” reforça a visão de que a boa governança é percebida como um instrumento de *accountability* e confiança institucional, capaz de mitigar práticas oportunistas e fortalecer a integridade do gasto público.

Essa dimensão traduz o discurso técnico e normativo dos entrevistados, que reconhecem a governança como mecanismo essencial para alinhar a gestão pública aos princípios de responsabilidade e publicidade, conforme recomendações da OCDE e do Decreto nº 9.203/2017.

No eixo Político e Governamental (em azul), o segundo agrupamento tem como centro os termos “governo”, “político”, “governabilidade”, “corrupção” e “ineficiência”, compondo o eixo semântico da dimensão política da governança. Essa rede evidencia as percepções críticas dos entrevistados quanto às falhas estruturais do sistema político-administrativo brasileiro, no qual as relações entre Executivo e Legislativo influenciam diretamente o processo orçamentário.

Os vínculos entre “*corrupção*”, “*ineficiência*” e “*governo*” refletem uma leitura alinhada à Teoria da Escolha Pública (TEP), segundo a qual os agentes públicos atuam de forma racional em busca de maximização de interesses próprios, o que pode levar à distorção de prioridades e à alocação ineficiente de recursos. Assim, a presença dessas palavras no mesmo cluster reforça a crítica à captura do orçamento por interesses políticos, fenômeno que compromete a eficiência e a equidade do gasto público.

No eixo do Orçamento e da Política Institucional (em vermelho), o terceiro grupo, centrado no termo “orçamento”, conecta-se diretamente às palavras “*política*”, “*orçamento federal*” e “*orçamento impositivo*”. Este cluster sintetiza o núcleo institucional e decisório do discurso, destacando o orçamento como o principal instrumento de poder e negociação entre os atores governamentais.

As ligações entre “*orçamento*” e “*política*” indicam a percepção de que o orçamento

público transcende sua função técnica e assume papel estratégico na governabilidade, servindo tanto como mecanismo de coordenação entre os poderes quanto como espaço de disputa de interesses. Esse achado é consistente com a literatura sobre presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988) e com a visão de Buchanan e Tullock (1962) sobre o processo político como uma arena de trocas, na qual a busca individual por benefícios influencia os resultados coletivos.

6.2 Discussão dos Resultados

Nessa seção destacou-se as percepções emergentes dos discursos dos entrevistados, sintetizando os aspectos mais relevantes identificados ao longo do processo de coleta de dados.

6.2.1 Achados da Classe 1

“Administração Pública, Estrutura Institucional e Burocrática e Planejamento Governamental”

A burocracia moderna integra-se à Administração Pública por meio de regulamentos, leis e normas administrativas. A execução regular e contínua das responsabilidades das organizações públicas é realizada por indivíduos qualificados, conforme estabelecido por regulamentos gerais. Em governos públicos e democráticos, faz-se uso da autoridade burocrática. A burocracia desenvolve-se em comunidades políticas, nas quais os governantes implementam medidas por intermédio de pessoas de sua confiança, às quais são atribuídos cargos e responsabilidades sob sua autoridade (Weber, 1982).

Os burocratas emergem dessa estrutura organizacional. Como observa Dias (2009, p. 205), nessa perspectiva, “a burocracia é uma dimensão essencial, mas ambígua, da gestão pública”. Para Rodrigues (2021, p. 296), “a burocracia, no serviço público e na iniciativa privada, pode amparar a governança de qualidade. Se desvirtuada, a burocracia possibilita o desacordo com a governança.” Assim, quando orientada por princípios de legalidade e eficiência, ela fortalece a governança; contudo, quando excessiva, torna-se um obstáculo à boa administração.

De fato, a burocracia excessiva e a complexidade administrativa representam obstáculos centrais à modernização do Estado. A multiplicidade de normas, órgãos e instâncias decisórias torna os processos morosos e ineficientes. Nesse contexto, simplificar procedimentos e reduzir a carga burocrática constituem passos fundamentais para ampliar a eficiência e a responsividade do setor público.

Segundo Rodrigues (2021), o exercício de deliberação do gestor público ocorre em um ambiente institucional marcado por uma multiplicidade de instrumentos normativos voltados à

prestação de contas, auditorias e controles prévios, concomitantes e posteriores da gestão. Essa complexa teia de controle impacta diretamente as entregas dos bens públicos. O autor sugere refletir em que medida o controle mobiliza ou retém a força do trabalho político e administrativo para as entregas do bem comum e sobre qual governança poderá satisfazer a eficiência.

Sobre a burocracia, alguns entrevistados ressaltam que seu excesso compromete a boa governança; contudo, reconhecem a importância de avaliar e mensurar seu real impacto. Em contrapartida, o entrevistado nº 6 destacou que o patrimonialismo continua sendo um traço presente e profundamente enraizado na cultura administrativa brasileira. O participante observa que essa prática ainda permeia amplos níveis da estrutura estatal — “desde o porteiro até o secretário-geral”, como relatou —, refletindo um padrão de apropriação privada do espaço público que compromete a impessoalidade e a meritocracia na gestão. Essa herança cultural, marcada pela confusão entre o público e o privado, dificulta a consolidação de uma governança orientada por valores republicanos e voltada à geração de resultados coletivos.

O entrevistado acrescentou, de forma crítica, que “o acesso à carreira pública é feito por meio de um concurso bem pesado; porém, uma vez dentro da carreira, muitos acham que não precisam trabalhar para ter seu salário assegurado”. Essa percepção evidencia a tensão entre o ideal burocrático, baseado no mérito e na legalidade, e as práticas patrimonialistas que ainda persistem em alguns segmentos da administração pública, revelando um descompasso entre o modelo institucional formal e as práticas informais que o permeiam.

Entretanto, é importante reconhecer que nem todos os servidores de carreira reproduzem esse comportamento. Nesta pesquisa, alguns técnicos entrevistados demonstraram elevado compromisso com suas funções, buscando promover maior transparência nos gastos públicos e atuar em estrita conformidade com os dispositivos legais. Esses relatos revelam que, apesar das limitações estruturais e culturais, existem ilhas de excelência e integridade dentro da administração pública, nas quais a ética e o profissionalismo orientam as práticas institucionais.

Iniciativas institucionais, como o programa “Orçamento Fácil”, têm buscado ampliar o entendimento da população sobre o funcionamento do orçamento público. De forma complementar, o sistema “Siga Brasil” oferece acesso facilitado a dados do Orçamento Público Federal, incluindo informações extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), fortalecendo a transparência, o controle social e o engajamento.

Nessa classe também se extraíram aspectos do planejamento governamental. A Constituição Federal de 1988 introduziu inovações significativas no processo orçamentário brasileiro, ao instituir os instrumentos de planejamento integrados — o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses

instrumentos foram posteriormente regulamentados por legislações complementares, destinadas a assegurar sua legitimação, coerência e controle, fortalecendo o vínculo entre o planejamento e a execução das políticas públicas. Entrevistados observaram que o modelo apresentado hoje não é o mesmo do que outrora se implantou.

Os entrevistados nº 1, 2, 3, 4 e 12 destacaram que o modelo orçamentário delineado pela Constituição Federal de 1988 apresenta sinais de esgotamento, em razão das numerosas emendas constitucionais que o modificaram ao longo do tempo. Segundo esses participantes, o orçamento, que historicamente era protagonizado pelo Poder Executivo, passou a ser fortemente influenciado pelo Poder Legislativo, especialmente após as mudanças introduzidas pelo orçamento impositivo. Ressaltam, porém, que esse deslocamento de protagonismo não constitui o cerne do problema, mas sim as distorções institucionais e a fragmentação da execução orçamentária decorrentes desse novo arranjo, que dificultam a coordenação de políticas públicas de alcance nacional.

Um dos entrevistados (nº 12) resumiu essa percepção ao afirmar:

“Em muitos países democráticos, a condução do orçamento é atribuição do Poder Legislativo, responsável por deliberar e autorizar a aplicação dos recursos. Frequentemente, esses países adotam o regime parlamentarista, no qual o foco principal não está em quem realiza o gasto, mas na qualidade do dispêndio público”.

Assim, a burocracia constitui um elemento indispensável à estrutura e ao funcionamento da Administração Pública moderna, ao assegurar a continuidade, a impessoalidade e a legalidade das ações estatais. No entanto, quando desproporcional ou desvirtuada de seus propósitos originais, transforma-se em um obstáculo à eficiência e à boa governança. As falas dos entrevistados indicam que o desafio atual não consiste em eliminar a burocracia, mas em equilibrar controle e agilidade, de modo que os regulamentos e procedimentos sirvam à transparência e ao interesse público. O patrimonialismo, por sua vez, permanece como herança histórica que tensiona os princípios republicanos e dificulta a consolidação de uma cultura administrativa baseada no mérito e na responsabilidade pública. Apesar disso, identificam-se avanços institucionais e boas iniciativas voltadas à ampliação da transparência e do controle social, como os sistemas *Orçamento Fácil* e *Siga Brasil*, que aproximam o cidadão da execução orçamentária. Assim, a governança pública eficaz requer não apenas a racionalização da burocracia, mas também o fortalecimento de valores éticos que assegurem a boa aplicação dos recursos. Em última instância, o foco deve deslocar-se da disputa sobre quem executa os gastos para a qualidade e a legitimidade do gasto público, condição essencial para o aprimoramento da efetividade das políticas públicas.

6.2.2 Achados da Classe 2

“*Accountability*, Governança e Transparência”

O Brasil tem avançado na consolidação de práticas de governança pública, mas ainda enfrenta desafios significativos para alcançar plena efetividade na administração estatal. Apesar dos progressos normativos e institucionais observados nas últimas décadas, muitos órgãos públicos permanecem em estágios iniciais de maturidade, o que limita a aplicação consistente dos princípios de governança, transparência e *accountability*.

Nesta classe, buscou-se apresentar os discursos dos entrevistados que corroboram os pontos mais relevantes identificados na análise.

De acordo com o entrevistado nº 6:

“Entre os principais entraves identificados estão a capacitação insuficiente de dirigentes e servidores, a resistência à mudança organizacional e a necessidade de maior transparência e *accountability*. Além disso, a complexidade da estrutura administrativa do Brasil e a fragmentação política podem dificultar a aplicação consistente de princípios de governança.”

De fato, a fragmentação política e partidária brasileira torna o processo decisório lento e frequentemente desalinhado das diretrizes estratégicas do governo.

Outro ponto de destaque nas entrevistas refere-se à compreensão limitada das práticas de governança, bem como de contabilidade pública, pela população, conforme salientaram os entrevistados nº 1, 7 e 13. Embora existam instrumentos de transparência e controle, a linguagem técnica e a complexidade das informações dificultam o entendimento social sobre o funcionamento do orçamento público.

Os entrevistados afirmaram:

“Temos vários painéis de controle da despesa, mas a população não consegue entender. O próprio balanço patrimonial da União é confuso.”

“Quando se fala de transparência, está mais relacionado à qualidade do gasto. Hoje o Brasil é considerado um dos países mais transparentes do mundo, porém abrir a base não significa que se entenda o que está lá dentro. Pouca gente entende. Existe uma aridez na linguagem orçamentária.”

“Quando a gente olha dados orçamentários, transparência de dados, *accountability*, a gente evoluiu muito de 1988 para cá. O país está mais transparente, muito mais acessível. Mas ser transparente não é suficiente: é preciso garantir que os dados sejam compreensíveis e que as pessoas tenham condições de reagir a eles.”

Essas falas evidenciam que, embora o país tenha avançado de forma expressiva em

transparência e acesso à informação, ainda há lacunas na inteligibilidade e na utilidade social dos dados públicos. A efetiva governança requer não apenas abrir informações, mas traduzir e comunicar de maneira clara o que elas significam para o cidadão, permitindo controle social real e participação informada no processo orçamentário.

Embora o Portal da Transparência do Governo Federal constitua uma ferramenta valiosa para o controle social e o acesso à informação, sua estrutura e linguagem técnica dificultam a compreensão por parte do cidadão comum, limitando, assim, sua efetividade como instrumento de transparência pública.

Além disso, parte da legislação vigente já não reflete a complexidade e as exigências atuais da realidade brasileira. A Lei nº 4.320, de 1964, há muito tempo demonstra sinais de desatualização em relação às demandas contemporâneas de gestão e controle das finanças públicas. Embora exista o Projeto de Lei nº 295, de 2016, que propõe a modernização dessa legislação, ele permanece em tramitação sem avanços significativos desde sua criação.

Soma-se ao fato de que a governança é muitas das vezes influenciada pelo contexto político, como traduzem os entrevistados 8 e 9: “Os controles são algumas vezes desligados em face à pressão política”. “A governança vai depender muito da liderança, da governabilidade. Da capacidade de prevalecer as ideias do líder”.

Essas declarações reforçam que a liderança política exerce papel central na consolidação da governança, podendo tanto fortalecer quanto fragilizar os controles institucionais, conforme o grau de compromisso dos dirigentes com os princípios de transparência, integridade e accountability.

Outro fator relevante diz respeito à extensão territorial brasileira e às desigualdades regionais, como ressaltaram os entrevistados nº 4 e nº 6:

“Temos ilhas de governança, de excelência na gestão pública. Nos municípios menores, isso não funciona.”

“Por outro lado, há desigualdades regionais. A disparidade entre o Nordeste e o restante do país agrava os obstáculos à implementação da governança pública. Regiões com menos recursos e infraestrutura enfrentam maiores dificuldades para aplicar boas práticas de governança. Soma-se a isso a complexidade administrativa, com vários níveis de gestão.”

Essas falas demonstram que a dimensão continental do país e as assimetrias regionais representam desafios estruturais à consolidação da governança pública. Em muitos municípios de pequeno porte, a falta de capacidade técnica, recursos financeiros e infraestrutura administrativa limita a adoção de práticas gerenciais e de controle, embora existam “ilhas de excelência” em que a liderança técnica e o apoio institucional permitem resultados mais

robustos.

Quanto à qualidade dos gastos públicos, o entrevistado nº 14 observou:

“Acho que até existem práticas de governança que já estão ajudando bastante a coibir, pelo menos em nível federal, a corrupção. Mas, como eu disse, isso não é suficiente. As práticas de governança não se aplicam à qualidade do gasto ou das desonerações tributárias. Nesse sentido, estamos completamente a pé ainda. Temos muito que avançar. Não é que a corrupção não importe — e há órgãos destinados a mitigá-la —, mas qual é o órgão que mede a qualidade dos gastos e das desonerações públicas?”

Essa crítica evidencia que as práticas de governança, embora eficazes no combate à corrupção, ainda não evoluíram para avaliar a eficiência e a efetividade do gasto público. O país dispõe de mecanismos de controle relevantes, mas sua integração e efetividade permanecem limitadas.

O entrevistado nº 11 reforça:

“A governança melhorou muito nos últimos 20 anos; temos transparência, porém não temos controle.”

Essas observações apontam que a transparência e a *accountability* ainda enfrentam obstáculos expressivos. Apesar da existência de marcos legais e instrumentos consolidados, a falta de clareza nas informações orçamentárias e as barreiras de acesso aos dados públicos comprometem o controle social e o aprimoramento institucional.

Por fim, um dos entrevistados sintetiza de forma crítica a situação brasileira:

“A governança pública, segundo a literatura, envolve dimensões relacionadas às políticas públicas, à administração, à ciência política e à capacidade de coordenação de governo. No entanto, no Brasil, costuma ser reduzida à ideia de transparência e controle exercido por órgãos como o TCU, a CGU e a AGU. As auditorias, embora conduzidas por servidores altamente qualificados, são muito seletivas. Um exemplo disso é que ninguém identificou a questão do INSS” - em referência à fraude do INSS mencionada no Quadro 3.

“Isso ocorre apesar de termos um sistema de governança pública robusto, porém hiperatrofiado e desorganizado. É necessária uma reforma orçamentária. A Lei nº 4.320, de 1964, ainda é a principal norma de finanças públicas, o que revela o atraso do arcabouço legal. Além disso, a contabilidade pública brasileira apresenta fragilidades: os critérios contábeis são insatisfatórios do ponto de vista da qualidade do gasto, e a forma de classificação das despesas é arbitrária, sofrendo alterações constantes. Essa instabilidade compromete a transparência e inviabiliza comparações consistentes.”

A análise das entrevistas revela que o Brasil avançou significativamente em marcos

normativos e institucionais voltados à governança pública, especialmente no fortalecimento da transparência e da *accountability*. Contudo, a efetividade dessas práticas ainda é limitada por fatores estruturais, políticos e culturais.

Persistem entraves como a complexidade burocrática, a fragmentação política e as desigualdades regionais, que dificultam a consolidação de uma governança integrada e a formação de capacidades institucionais homogêneas entre os entes federativos. Apesar da ampliação dos instrumentos de transparência, a linguagem técnica e pouco acessível das informações orçamentárias restringe o controle social e a participação cidadã informada.

As falas dos entrevistados também indicam que a liderança política exerce papel determinante no fortalecimento ou enfraquecimento dos controles institucionais, revelando que a governança no Brasil ainda depende fortemente da vontade e da integridade dos dirigentes públicos.

Por outro lado, constata-se que as práticas de governança têm evoluído, mas ainda não o suficiente para assegurar a eficiência e a qualidade do gasto público. A obsolescência da Lei nº 4.320/1964 e a ausência de métricas consistentes para avaliar o desempenho orçamentário reforçam a necessidade de uma reforma orçamentária e contábil.

6.2.3 Achados da Classe 3

“ Imposto regressivo; política fiscal; renda e tributação”

Os especialistas consultados nesta pesquisa destacaram os subsídios elevados e crescentes concedidos ao setor privado como um dos fatores que contribuem para o aumento das despesas do governo federal. Um exemplo mencionado foi a Lei Rouanet, que, segundo críticas recorrentes, tende a beneficiar grandes artistas e projetos de maior porte, em detrimento de manifestações culturais de menor escala, como atividades circenses e produções regionais. Argumenta-se, portanto, que parte desses recursos poderia ser redistribuída de forma mais equitativa, promovendo maior inclusão e diversidade cultural.

Dos quatorze especialistas consultados, sete ressaltaram que a tributação regressiva e os subsídios fiscais figuram entre as principais causas da baixa capacidade redistributiva do orçamento público, o que tem limitado a efetividade das políticas públicas na redução das desigualdades sociais e de renda.

Nesse contexto, Peres e Santos (2020) analisaram a evolução dos subsídios no período de 1995 a 2016 e identificaram um crescimento expressivo dos gastos públicos, que passaram de R\$ 7,61 bilhões em 1995 para R\$ 36,22 bilhões em 2015, recuando para R\$ 29,14 bilhões

em 2016. Uma parcela significativa desses valores está associada aos gastos tributários, que chegaram a representar cerca de 7% do PIB, evidenciando o peso das renúncias fiscais na estrutura de financiamento do Estado brasileiro.

O entrevistado nº 13 enfatizou que:

“O nosso orçamento é regressivo e pouco redistributivo. A nossa tributação é predominantemente indireta e, portanto, regressiva, pois não atinge de forma adequada os mais ricos e os milionários. Isso faz com que muito do esforço realizado pelo lado da despesa se dissipe pelo lado da receita. Abrimos mão de impostos por meio de gastos tributários muito altos, o que favorece a concentração de renda no país. Assim, não conseguimos alcançar de forma contínua o objetivo de reduzir desigualdades e aproximar ricos e pobres.”

Esse cenário de engessamento fiscal compromete a gestão orçamentária, limitando a capacidade do Estado de atender o interesse público ou desenvolver-se. Soma-se a isso um sistema tributário regressivo, baseado principalmente na taxação do consumo, que agrava a concentração de renda e restringe a base arrecadatória. De acordo com os entrevistados, parte significativa da riqueza nacional permanece fora do alcance do sistema tributário, o que estreita o espaço fiscal e distorce o debate sobre a compatibilidade entre receitas e despesas públicas, gerando um descompasso entre o potencial arrecadatório e o efetivo financiamento das políticas públicas.

Entre as observações apresentadas pelos participantes, o entrevistado nº 14 destacou um ponto sensível relacionado à ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação das políticas fiscais:

“Eu olharia primeiro o gasto com subsídios, políticas de transferência de renda e as desonerações tributárias. Nós não temos órgãos, tampouco avaliações consistentes sobre como realizar uma análise das desonerações tributárias. Essas medidas são bilionárias, e não temos noção clara do seu impacto na geração de empregos, de renda, de investimentos, na indução tecnológica e nas exportações, entre outros aspectos.”

Os especialistas 11 e 14 ressaltam que os subsídios constituem exemplos recorrentes de ineficiência no gasto público. O especialista 11 observa que “precisamos de indicadores associados às subvenções e subsídios. Não temos órgãos nem avaliação para medir a qualidade desses gastos. Há desonerações milionárias sem nenhuma noção de impacto”.

De forma convergente, o especialista 10 enfatiza a ausência de avaliações sistemáticas, afirmando: “Não se tem avaliações sobre os subsídios. Exemplo é a Zona Franca de Manaus, desde a CF/1988 e já deveria ter terminado, mas não termina. Quando você protege um grupo, você não consegue mais tirar”.

O especialista 9 também chama atenção para o uso inadequado desses instrumentos, ao mencionar que “subsídios são frequentemente direcionados a setores que não fazem sentido econômico. Exemplo é um subsídio aprovado para termelétricas a gás em um país sem produção suficiente de gás”.

As observações convergem para a necessidade de o país avançar na construção de uma estrutura tributária mais progressiva, em consonância com o artigo 145 da Constituição Federal, que estabelece a graduação dos impostos segundo a capacidade econômica do contribuinte. Paralelamente, impõe-se a revisão dos benefícios tributários e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e avaliação das despesas públicas, de modo a fortalecer a transparência, a eficiência e a equidade fiscal, elementos indispensáveis à função redistributiva e à sustentabilidade do orçamento público.

6.2.4 Achados da Classe 4

“Corrupção; efetividade do gasto público e ineficiência”.

No Quadro 3 deste trabalho destacam-se casos de desvios de recursos públicos. Contudo, a análise das entrevistas evidencia um consenso entre os especialistas de que, embora a corrupção seja um problema relevante no setor público brasileiro, o principal desafio para a boa gestão orçamentária reside na ineficiência estrutural do gasto e na baixa efetividade das políticas públicas. Tal compreensão emerge de forma recorrente entre os entrevistados, configurando um diagnóstico consistente sobre o funcionamento do orçamento público.

O entrevistado nº 14 destaca que, embora a corrupção cause prejuízos significativos, seu impacto é menor quando comparado à ineficiência, afirmando que “o gasto puro de ineficiência é muito maior do que o gasto com propina”. Na mesma direção, o entrevistado nº 11 reforça que “corrupção sempre existiu, mas o que pesa mesmo é a ineficiência estrutural”, ressaltando que práticas cotidianas mal planejadas ou mal executadas geram perdas superiores às produzidas por casos isolados de corrupção.

A eficiência foi incorporada expressamente à Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, que buscou modernizar o Estado, ampliar sua capacidade de gestão e mitigar a crise fiscal. A partir dessa reforma, o princípio da eficiência passou a exigir que o Estado produzisse mais benefícios com os mesmos recursos, em respeito ao contribuinte e aos fundamentos da boa governança.

Outro ponto recorrente refere-se à sensação de impunidade no país. O entrevistado nº 8 observa que “a lei é clara; falta punir. A justiça é leniente”, apontando que a ausência de consequências efetivas estimula práticas irregulares e compromete a confiança nas instituições

públicas. Esse cenário contribui para a continuidade de condutas inadequadas tanto na gestão orçamentária quanto na tomada de decisões administrativas.

A baixa efetividade das políticas públicas também foi intensamente discutida. O entrevistado nº 5 afirma que “a elaboração das políticas e a transformação em execução têm tido muita dificuldade”, indicando falhas tanto na concepção quanto na implementação das ações governamentais. O entrevistado nº 7 reforça essa percepção ao mencionar que “a maioria não tem pessoas qualificadas. Não sabem criar indicadores para comprovar a política pública”, evidenciando déficits de capacidade técnica e de monitoramento de resultados em diversos órgãos da administração pública.

Um ponto especialmente crítico refere-se ao foco excessivo no controle formalista. O Especialista nº 4 observa que “os tribunais de contas se preocupam mais com o procedimento do que com o resultado para a sociedade”, destacando um descompasso entre controle e efetividade.

A rigidez estrutural do orçamento aparece como elemento central da ineficiência. O Especialista nº 1 afirma que “o orçamento é uma repetição de orçamentos passados, com 92% das despesas obrigatórias”, indicando que o engessamento fiscal reduz drasticamente a capacidade de planejamento e realocação de recursos. Esse fenômeno impacta diretamente a prestação de serviços públicos e a capacidade de resposta do Estado a emergências e prioridades sociais.

Problemas concretos de execução também foram mencionados. O Especialista nº 6 ressaltou o cenário das obras inacabadas, afirmando que “temos mais de 11 mil obras paralisadas, muitas por descontinuidade de pagamento, projetos mal feitos e mal dimensionados”, o que evidencia a fragilidade dos processos de planejamento, contratação e gestão de investimentos públicos.

O entrevistado nº 10 relembra que “em 2016, tínhamos mais de mil obras de creches inacabadas. Em vez de finalizar o que já havia sido iniciado, partimos para novas iniciativas. E não é por falta de normas ou punições. A raiz do problema é a percepção de que o dinheiro público é sempre de ‘outro’. Falta compromisso com os recursos do pagador de impostos. O problema não é a escassez de recursos, é a má gestão. Falta planejamento, monitoramento e responsabilidade com o orçamento.”

O depoimento também enfatiza a necessidade de criação de mecanismos de incentivo à eficiência. Segundo a proposta, seria possível premiar gestores públicos que comprovassem redução de custos e melhorias na aplicação dos recursos, estimulando o desempenho, a inovação e a responsabilidade administrativa. Esses incentivos poderiam permitir, por exemplo,

que as economias obtidas fossem revertidas em investimentos estruturantes, como a instalação de painéis solares, a adoção de tecnologias sustentáveis ou a modernização de sistemas de gestão.

O vínculo entre incentivos políticos e ineficiência também é evidente. O Especialista nº 3 relatou situações em que prefeitos são induzidos a gastar recursos apenas para cumprir mínimos constitucionais, mesmo quando a demanda real é outra: “passam o ano inteiro apenas pintando escola, comprando uniforme, gastando porque a despesa é obrigatória, mesmo sem necessidade real”. Esse exemplo ilustra como regras rígidas, sem flexibilidade e sem foco em resultados, podem gerar distorções severas na aplicação dos recursos públicos.

Por fim, a qualidade dos mecanismos de governança e dos controles institucionais também foi questionada. O Especialista nº 10 afirma que “a Controladoria não está ocupada com critérios para evitar corrupção”, sugerindo que os órgãos de controle ainda carecem de métodos e indicadores voltados para a avaliação da qualidade do gasto, e não apenas da conformidade.

Um dos entrevistados sugeriu “O que precisamos é premiar boas práticas. Se um gestor consegue melhorar os resultados da sua unidade, controlar despesas e entregar com eficiência, ele deveria ter a chance de reinvestir isso em melhorias reais. A premiação por desempenho pode ser um caminho para transformar a gestão pública.”

Por fim, os entrevistados enfatizaram que a baixa capacitação técnica, a ausência de metas claras e a descontinuidade das políticas públicas figuram entre os principais entraves à governança no Brasil, afetando diretamente o controle da corrupção e a eficiência administrativa. A carência de mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação da execução orçamentária perpetua um ciclo vicioso de desperdício, ineficiência e fragilidade institucional, comprometendo tanto a qualidade do gasto público quanto a confiança da sociedade nas instituições estatais.

6.2.5 Achados da Classe 5

“Coalizões, Emendas Impositivas, Orçamento e Orçamento Impositivo”.

A introdução deste trabalho apresentou a evolução do orçamento público brasileiro, com destaque para as transformações desencadeadas pela Constituição Federal de 1988. Contudo, mudanças mais profundas se consolidaram a partir de 2015, com a transição do modelo orçamentário autorizativo para o impositivo, que conferiu ao Parlamento a prerrogativa de

propor emendas cuja execução tornou-se obrigatória para o Poder Executivo.

Embora legítimo do ponto de vista constitucional, o orçamento impositivo requer o uso responsável e transparente. A ampliação da participação do Legislativo na alocação de recursos representa um avanço democrático, mas levanta preocupações quanto à eficiência e à transparência na execução orçamentária. Desde sua adoção, vieram à tona diversos escândalos orçamentários, alguns associados, direta ou indiretamente, a essa nova configuração institucional.

De acordo com os entrevistados, as chamadas “emendas paroquiais” não constituem, isoladamente, a principal causa de ineficiências ou irregularidades. O que de fato abre espaço para desvios é a ausência de fiscalização efetiva e de mecanismos de responsabilização. Ainda assim, o modelo impõe desafios significativos à governança orçamentária, pois permite a fragmentação da execução e a pulverização dos recursos públicos. Parlamentares tendem a direcionar verbas para demandas localizadas, nem sempre compatíveis com as diretrizes estratégicas nacionais, o que compromete a coordenação de políticas públicas e eleva os custos administrativos, dada a necessidade de maior controle sobre a execução das emendas.

Embora a participação do Legislativo na construção do orçamento, inclusive por meio de emendas, seja legítima e assegurada pela Constituição, essa atuação deve estar alinhada aos princípios da responsabilidade fiscal. Assim como o Executivo, o Parlamento também deve zelar pelo equilíbrio das contas públicas e se submeter a mecanismos de controle e responsabilização.

Além desses entraves, o orçamento brasileiro é caracterizado por elevada rigidez, com grande parcela dos recursos vinculada a despesas obrigatórias.

No tocante às emendas impositivas, técnicos entrevistados observaram que elas funcionam, na prática, como dotações personalizadas que o parlamentar pode alocar a seu critério — o que nem sempre representa a melhor forma de utilizar os recursos públicos. A expansão dessas emendas também está relacionada à postura permissiva do Executivo, que transferiu ao orçamento responsabilidades que anteriormente mantinha sob seu controle. Essa mudança resultou em uma configuração institucional assimétrica: enquanto o Legislativo conquistou prerrogativas vinculadas à execução obrigatória das emendas, o Executivo passou a enfrentar crescentes limitações operacionais, e o Judiciário, por sua vez, questiona a legalidade e a transparência desse arranjo. Nesse contexto, torna-se cada vez mais difícil delimitar com clareza o regime político vigente no país, marcado por uma mescla de características típicas tanto do presidencialismo quanto do parlamentarismo.

Outro fator de fragilidade refere-se à Lei Orçamentária Anual (LOA), que sofre

alterações recorrentes, comprometendo a previsibilidade e a coerência das políticas públicas. Normas como a Lei de Responsabilidade Fiscal, embora fundamentais, frequentemente são relativizadas por exceções e alterações constantes — em média, a cada dois anos. O resultado é uma política orçamentária instável e de baixa efetividade. Essa fragilidade não existia no modelo de 1988, mas se agravou ao longo do tempo, à medida que instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) perderam a robustez e a capacidade de coordenar o ciclo orçamentário. As emendas parlamentares, nesse cenário, exprimem a disputa política e a fragilidade institucional do orçamento brasileiro.

Ressalta-se que há a necessidade de políticas públicas efetivas e de qualidade. A qualidade dos gastos públicos brasileiros é ruim, pois também são ruins as instituições. O problema não perpassa pelo Executivo ou pelo Legislativo, e sim pela qualidade do gasto público. As emendas exploram um oportunismo exagerado. A reforma orçamentária precisa ser atrelada a uma reforma política tendo como objetivo a qualidade do gasto. As emendas são simples patologias que estragam a qualidade do gasto público, e com esse arranjo orçamentário, não se consegue mais eficácia, efetividade e igualdade.

Diante dessas considerações — com o orçamento engessado, a fragmentação das emendas e a baixa qualidade do gasto —, conclui-se que o orçamento público brasileiro atende apenas parcialmente à promoção da equidade social.

No presidencialismo de coalizão, formulado por Sérgio Abranches (1988), o autor descreve o modelo como uma adaptação institucional do presidencialismo em contextos multipartidários, no qual o presidente precisa construir e manter coalizões legislativas para garantir a governabilidade. A lógica da TEP ilumina o funcionamento desse arranjo: o presidente e os partidos aliados negociam cargos, recursos e políticas públicas de modo a equilibrar interesses individuais e coletivos, muitas vezes em detrimento da eficiência e da coerência fiscal.

Entretanto, conforme observou o entrevistado 1:

“O modelo de presidencialismo de coalizão funcionou até o processo de cassação da presidente Dilma. Até ali, havia um presidente que dividia o poder, distribuindo ministérios e cargos. Com o esgarçamento da relação entre o Parlamento — principalmente a Câmara dos Deputados — e o Executivo, durante o processo de impeachment, essa lógica se alterou. O Parlamento começou a inserir na Constituição o direito a emendas de bancada e passou a perceber a força política que detinha.”

A fala do entrevistado 1 sintetiza a percepção de diversos outros participantes. Esse

episódio histórico marcou um ponto de inflexão no equilíbrio entre os Poderes, evidenciando um progressivo fortalecimento do Poder Legislativo, que passou a exercer maior protagonismo nas decisões nacionais — inclusive na derrubada de vetos presidenciais, na modificação de medidas provisórias e no controle da execução orçamentária.

Nesse novo cenário, o Poder Executivo já não consegue aprovar sua agenda apenas com base nas estratégias tradicionais de negociação política e distribuição de cargos. Embora o Congresso continue ampliando sua influência sobre espaços institucionais e parcelas crescentes do orçamento, essa apropriação não se traduz automaticamente em apoio às pautas do governo. O modelo descrito por Abranches (1988) — o presidencialismo de coalizão — revela-se, assim, cada vez menos compatível com a atual configuração de forças políticas.

Caminha-se, portanto, para uma reconfiguração do regime político, caracterizada por um semipresidencialismo informal, em que o presidente da República frequentemente entra em choque com o Poder Legislativo — um sistema de “colisão”, como definiram alguns técnicos entrevistados. Os partidos, ainda que ocupem ministérios e cargos estratégicos, não votam necessariamente de forma alinhada ao governo, resultando em alianças pontuais e fragmentadas, estabelecidas conforme interesses momentâneos.

Conforme relatou o entrevistado 12:

“O presidencialismo de coalizão acabou, ele não existe mais. Hoje temos partidos que ocupam ministérios, mas não votam com o governo. Parte da bancada vota, outra não. O presidente da República colide com o Legislativo e, desses conflitos, eventualmente, são feitos acordos ocasionais.”

Essa fragmentação é agravada pela multiplicidade de partidos e pela própria estrutura eleitoral brasileira, fatores que dificultam a formação de uma maioria estável no Congresso. Como consequência, o processo orçamentário torna-se mais complexo e suscetível a negociações particularistas, nas quais os recursos públicos são frequentemente utilizados como moeda de troca e instrumento de barganha política.

O impacto dessa dinâmica sobre o orçamento público é expressivo. No presidencialismo de coalizão, a necessidade de manter a base aliada tende a elevar os gastos públicos e a aumentar o déficit fiscal, uma vez que o Executivo recorre à distribuição de cargos, emendas parlamentares e benefícios setoriais para assegurar apoio político. Estudos empíricos demonstram que governos de coalizão apresentam, em média, níveis mais altos de déficit público, em razão da necessidade de acomodar múltiplos interesses partidários e regionais.

Desse modo, o orçamento público reflete a lógica da Teoria da Escolha Pública: trata-se de um campo de disputa entre agentes racionais que, embora atuem sob o manto do interesse

coletivo, frequentemente buscam maximizar seus próprios ganhos políticos e eleitorais. Essa constatação reforça a importância de se repensar a governança orçamentária à luz da racionalidade institucional e da transparência pública, de modo a mitigar incentivos oportunistas e fortalecer a eficiência do gasto público.

A Teoria da Escolha Pública (TEP) tem suas raízes na Teoria da Escolha Racional, e busca compreender o comportamento dos atores políticos (eleitores, políticos e burocratas) a partir do pressuposto da racionalidade individual. Uma de suas principais contribuições foi evidenciar que o processo político está sujeito a falhas, uma vez que os indivíduos tendem a agir racionalmente em benefício próprio, e não necessariamente em busca do bem-estar coletivo.

Para James Buchanan, a política deve ser compreendida de forma realista, sem idealizações, reconhecendo que os agentes públicos não são inteiramente altruístas ou exclusivamente voltados ao interesse público. Ainda que as críticas à TEP por vezes reduzam os agentes políticos à figura de indivíduos ineficientes e motivados apenas por ganhos pessoais (*rent-seeking*), é importante reconhecer que o sistema também abriga atores genuinamente comprometidos com soluções coletivas. Além disso, práticas inovadoras podem ser incorporadas gradualmente ao sistema político tornando-se parte do funcionamento tácito e contribuindo para transformações institucionais.

Desde sua consolidação nas décadas de 1960 e 1970 até os dias atuais, a TEP tem sido amplamente utilizada nos estudos sobre o setor público, especialmente na análise empírica do comportamento dos políticos e burocratas. Pesquisas revelam, por exemplo, que o aumento da competição política está associado ao crescimento da dívida pública (Chatterjee et al, 2009). Da mesma forma, o ciclo político-eleitoral tende a elevar o endividamento líquido em anos de eleição, impulsionado por gastos não acompanhados de elevação da carga tributária, numa tentativa de maximizar as chances de reeleição (Ribeiro & Jorge, 2015).

Contudo, a concepção do burocrata como alguém exclusivamente guiado por interesses próprios não se sustenta de forma absoluta. Embora o interesse individual possa influenciar sua atuação, muitos servidores públicos exercem papel fundamental na promoção da transparência e na melhoria da qualidade de gestão. Bevir (2011) argumenta que os mecanismos de *accountability* incidem de maneira mais direta sobre os servidores do que sobre os atores políticos.

A predominância de interesses individuais na formulação orçamentária também pode ser analisada sob a ótica de que tanto o Executivo quanto o Legislativo atuam para atender a demandas específicas – de grupos organizados ou do eleitorado. É equivocado supor que a

alocação das despesas ocorre unicamente na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Na realidade, a LOA apenas formaliza obrigações previamente definidas em outras escolhas públicas. Diferentemente do modelo anglo-saxão, o sistema brasileiro não trata o orçamento como instrumento de formulação de políticas públicas, mas sim como etapa final de um processo decisório já consolidado, o que limita sua racionalidade estratégica.

No contexto orçamentário, alianças entre grupos de poder – formais ou informais – são estruturadas para promover recursos regionais e garantir a manutenção de bases eleitorais. Essa lógica pode ser compreendida à luz do modelo proposto por Willian Riker (1962) em *The Theory of Political Coalitions*, no qual o autor argumenta que os políticos formam coalizões mínimas vencedoras para alcançar e manter o poder, utilizando conceitos da teoria dos jogos.

Por fim, embora a TEP forneça um modelo analítico valioso, é necessário reconhecer que indivíduos racionais não geram necessariamente decisões racionais no plano coletivo. Essa constatação revela uma limitação intrínseca da teoria: sua leitura excessivamente simplificadora tende a reduzir a complexidade do comportamento político e a superestimar a previsibilidade das escolhas públicas. Assim, compreender o processo orçamentário requer não apenas a lente da racionalidade individual, mas também a consideração de fatores institucionais, culturais e normativos que moldam as decisões públicas.

6.2.6 Conclusões das Classes

A presente tese teve como objetivo analisar as inter-relações entre os modelos de governança pública e a gestão do processo orçamentário brasileiro, evidenciando de que maneira o orçamento se configura, na prática, em instrumento de governabilidade e coordenação política, por meio do qual a administração pública e a sociedade se articulam na busca do interesse público e da geração de benefícios coletivos.

A análise das cinco classes revela que o orçamento público brasileiro é marcado por tensões estruturais entre burocracia, governança, política fiscal, ineficiência e arranjos de coalizão. Na Classe 1, os entrevistados apontam que a burocracia, embora indispensável para assegurar legalidade, impessoalidade e continuidade administrativa, converte-se em obstáculo quando excessiva ou associada a práticas patrimonialistas ainda enraizadas na cultura político-administrativa. Em paralelo, reconhecem-se “ilhas de excelência” e iniciativas relevantes de transparência e educação orçamentária, como o Orçamento Fácil e o Siga Brasil, além do papel estruturante do PPA, da LDO e da LOA — embora o modelo concebido em 1988 demonstre sinais de exaustão diante das transformações institucionais e fiscais ocorridas ao longo das últimas décadas.

Na Classe 2, os achados indicam que o Brasil avançou em marcos normativos de governança, transparência e *accountability*, mas a efetividade desses instrumentos é limitada pela complexidade burocrática, pelas desigualdades regionais, pela linguagem pouco acessível das informações e pela influência do contexto político sobre os controles. Persistem fragilidades no arcabouço legal, notadamente a obsolescência da Lei nº 4.320/1964 e a ausência de métricas robustas para avaliar a qualidade do gasto.

A Classe 3 evidencia que a combinação entre sistema tributário regressivo, elevado volume de subsídios e renúncias fiscais sem avaliação consistente compromete a capacidade redistributiva do orçamento, reforça a concentração de renda e reduz o espaço fiscal para políticas públicas efetivas, sugerindo a necessidade de maior progressividade tributária e revisão dos benefícios fiscais.

Na Classe 4, os entrevistados convergem na percepção de que a corrupção, embora relevante, é superada em impacto pela ineficiência estrutural do gasto e pela baixa efetividade das políticas públicas, agravadas pela rigidez orçamentária, por obras inacabadas, pelo foco excessivo em controles formalistas e pela carência de incentivos à eficiência e de capacidade técnica para planejar, monitorar e avaliar resultados.

Por fim, a Classe 5 mostra que o orçamento impositivo e a dinâmica do presidencialismo de coalizão intensificam a fragmentação da execução, a pulverização de recursos e o uso do orçamento como moeda de barganha política. À luz da Teoria da Escolha Pública, o orçamento aparece como campo de disputa entre agentes racionais que buscam maximizar ganhos políticos, o que reforça a necessidade de reformas orçamentária, tributária e política orientadas à qualidade do gasto, à coordenação federativa e ao fortalecimento da governança pública.

Com base nas entrevistas, duas implicações se destacam:

A primeira diz respeito ao orçamento impositivo, que precisa ser guiado por critérios técnicos. As emendas impositivas são legítimas e, em muitos países democráticos, o Parlamento participa ativamente do processo orçamentário. A execução obrigatória das emendas pode conviver com a eficiência, desde que haja critérios claros, definição de metas, monitoramento e avaliação de resultados; caso contrário, tende a reforçar o uso de emendas “paroquiais” voltadas predominantemente a interesses eleitorais.

A segunda refere-se à governança. Ela deve ser condição para a governabilidade e estar presente em todas as etapas do ciclo orçamentário — planejamento, execução e controle —, e não apenas ser acionada ao final da execução. Transparência e *accountability* são necessárias, mas insuficientes quando não acompanhadas de padronização classificatória, estabilidade normativa, avaliação sistemática de resultados e compreensibilidade dos dados.

Com base nesses achados, recomenda-se alguns pontos:

1. Reforma da classificação e da padronização contábil-orçamentária: é necessário estabilizar categorias, reduzir alterações discricionárias e ampliar a comparabilidade temporal. As frequentes mudanças em ações orçamentárias, classificações e demais estruturas comprometem a consistência das séries históricas, dificultam a análise dos gastos públicos ao longo do tempo e, conseqüentemente, reduzem a qualidade da informação orçamentária.
2. Reforço do ciclo do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA): é necessário vincular as emendas parlamentares a programas, metas mensuráveis e custos recorrentes explicitados, de modo a fortalecer a integração entre os instrumentos centrais de planejamento e orçamento do setor público. Busca-se aprimorar a articulação, a coerência, a continuidade e o alinhamento dessas três leis, para que funcionem como um sistema integrado — e não como peças isoladas ou com baixa conexão prática. Esse era o objetivo inicial do modelo instituído em 1988, mas que, ao longo do tempo, foi progressivamente desvirtuado.
3. Integração dos controles: criação de um sistema integrado que articule controle interno, controle social e o acompanhamento físico-financeiro por política pública e por emenda parlamentar. Essa estrutura permitiria auditorias coordenadas entre os órgãos de controle, ampliando a tempestividade das análises, a eficiência do processo fiscalizatório e a capacidade de abranger um número maior de auditorias e avaliações.
4. Incentivos à eficiência nos órgãos: autorizar reinvestimento de economias comprovadas em modernização (TI, energia, gestão), condicionado a auditoria de resultados.
5. Transparência útil ao cidadão: é fundamental simplificar a linguagem e as visualizações do Portal da Transparência e do Siga Brasil, além de disponibilizar dados abertos padronizados sobre contratos, obras e entregas. Recomenda-se realizar estudos com especialistas para identificar formas eficazes de divulgar essas informações de modo compreensível ao cidadão comum. Também é importante ampliar a visibilidade de iniciativas bem-sucedidas, como o programa “Orçamento Fácil” do Senado Federal, que aproxima a sociedade do processo orçamentário.
6. Gestão de capacidades: refere-se ao desenvolvimento sistemático e contínuo das competências necessárias para que dirigentes e equipes técnicas atuem com maior eficiência no ciclo de políticas públicas e na gestão orçamentária. Isso envolve a implementação de programas permanentes de formação e aperfeiçoamento profissional

em áreas estratégicas, como avaliação de políticas públicas, análise e gestão de custos, elaboração e desenho de programas, monitoramento físico-financeiro, uso de indicadores, gestão de riscos e compras públicas.

7. Governança das emendas: criação de um conjunto de regras e mecanismos que assegurem que as emendas parlamentares sejam alocadas e executadas de forma mais transparente, equitativa e eficiente. Para isso, recomenda-se: i) Critérios de equidade territorial: parâmetros que distribuam recursos considerando diferenças regionais de renda, população, capacidade administrativa e necessidades sociais, evitando concentração de verbas em determinados municípios ou regiões por motivações exclusivamente políticas. ii) Avaliação prévia: análise prévia da viabilidade técnica, econômica e social dos projetos financiados por emendas, verificando objetivos, alternativas, custos recorrentes, riscos e a capacidade do ente executante. Essa etapa evita a aprovação de iniciativas inviáveis, redundantes ou desconectadas de políticas públicas estruturadas. iii) Avaliação posterior: verificação dos resultados após a execução, medindo entregas, efeitos e eficiência do gasto, reforçando accountability e aprendizado institucional. iv) Vedação a projetos sem previsão de custeio/manutenção: impedir a aprovação de obras e investimentos que não tenham previsão de recursos futuros, evitando equipamentos ociosos e obras inacabadas — problema recorrente apontado pelos entrevistados.

Por fim, ressalta-se que a governança está diretamente associada à própria governabilidade no contexto brasileiro. Em um sistema político marcado pela fragmentação partidária e por coalizões legislativas, a governabilidade depende não apenas da capacidade de coordenação do Executivo, mas também da previsibilidade e da legitimidade do processo decisório. A transparência orçamentária reduz assimetrias de informação entre Executivo, Legislativo e sociedade, fortalecendo a confiança nas decisões públicas e limitando comportamentos oportunistas, como a busca por rendas e captura de recursos por grupos específicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese teve como objetivo analisar as inter-relações entre os modelos de governança pública e a gestão do processo orçamentário brasileiro, evidenciando de que maneira o orçamento se configura, na prática, em instrumento de governabilidade e coordenação política, por meio do qual a administração pública e a sociedade se articulam na busca do interesse público e da geração de benefícios coletivos.

No âmbito do processo orçamentário, observou-se que a transição do modelo autorizativo para o impositivo, a partir de 2015, alterou significativamente a dinâmica entre os Poderes. Embora constitucionalmente legítimo, o orçamento impositivo tem produzido fragmentação na execução, ao favorecer a alocação de recursos para demandas localizadas e dificultar a coordenação de políticas nacionais.

Os achados confirmam que o orçamento público é simultaneamente um instrumento técnico de gestão e um espaço de disputa política. A análise lexical e de similitude do *corpus* das 14 entrevistas revelou dois eixos estruturantes do discurso dos especialistas:

- i) o eixo técnico-institucional, ancorado nas técnicas de orçamento e nos princípios de governança, associado à transparência, ao controle e à eficiência; e
- ii) o eixo político, centrado em governo, política, corrupção e ineficiência, que torna explícitas as barganhas interinstitucionais e a fragmentação decisória.

A Classificação Hierárquica Descendente (CHD) reforça essa leitura ao distribuir o *corpus* em cinco classes relativamente equilibradas. Administração Pública e planejamento (Classe 1) e governança, *accountability* e transparência (Classe 2) representam o campo normativo e organizacional da gestão. Tributação e política fiscal (Classe 3) e corrupção e ineficiência (Classe 4) evidenciam como a estrutura de incentivos e as restrições fiscais condicionam a qualidade do gasto. A Classe 5 — coalizões, orçamento e emendas impositivas — configura o núcleo político-institucional da análise, em que o orçamento emerge como moeda de coordenação e de conflito entre Executivo e Legislativo, com efeitos diretos sobre a alocação de recursos.

A Administração Pública brasileira passou por transformações relevantes após a Constituição Federal de 1988, quando foram instituídos os instrumentos de planejamento representados pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Contudo, os achados indicam que esse modelo se encontra hoje substancialmente distinto daquele originalmente concebido, em razão das sucessivas

alterações constitucionais que reconfiguraram sua estrutura e funcionamento.

A burocracia, quando empregada de maneira equilibrada, constitui elemento essencial da Administração Pública moderna, por fornecer instrumentos de controle, coordenação e *accountability*. Apesar disso, persistem resquícios de patrimonialismo no sistema administrativo brasileiro. Ainda assim, observa-se avanço em iniciativas voltadas à transparência e ao fortalecimento da gestão pública, por meio de mecanismos de divulgação, controle social e ampliação do acesso à informação.

As entrevistas evidenciaram que o Brasil avançou significativamente em marcos normativos de governança pública, destacando-se pela transparência formal. Entretanto, a efetividade dessas práticas permanece limitada, pois os dados disponibilizados ainda não são plenamente compreensíveis à população, restringindo o controle social e a participação cidadã — especialmente em nível federal.

Diante de sua extensa dimensão territorial e das desigualdades regionais, o país apresenta “ilhas de governança”, isto é, experiências isoladas de excelência administrativa concentradas em determinados órgãos ou entes federativos. Nos estados e municípios, porém, os princípios de transparência e *accountability* ainda não estão plenamente institucionalizados, dificultando a construção de capacidades homogêneas e de uma governança integrada. Além disso, fatores estruturais, políticos e culturais constituem obstáculos adicionais à efetividade dessas práticas.

Embora as práticas de governança tenham evoluído gradualmente, ainda não alcançam o patamar necessário para assegurar eficiência e qualidade do gasto público. A obsolescência da Lei nº 4.320/1964, somada à ausência de métricas consistentes para avaliar desempenho e efetividade, reforça a urgência de uma reforma orçamentária e contábil. As classificações orçamentárias vigentes, defasadas e fragmentadas, comprometem comparabilidade entre exercícios e dificultam análises robustas de desempenho fiscal.

A governabilidade — expressa pela capacidade de coordenação política, liderança e integridade dos dirigentes públicos — exerce influência determinante sobre a solidez das práticas de governança. A dependência excessiva da condução política evidencia fragilidades institucionais e explica parte das assimetrias entre desenho normativo e prática administrativa.

A dimensão da corrupção e da ineficiência também emergiu com destaque nas entrevistas. Os especialistas mencionaram subsídios elevados ao setor privado — como os previstos na Lei *Rouanet* — e renúncias fiscais crescentes. Contudo, consideram que a ineficiência da gestão pública constitui um problema ainda mais grave que a corrupção, por ser sistêmica, contínua e silenciosa. Exemplos como creches inacabadas e obras paralisadas

evidenciam a descontinuidade de políticas públicas e o desperdício de recursos. Para os entrevistados, o principal desafio não é a escassez de recursos, mas a ausência de planejamento, monitoramento e responsabilização. Eles propõem a criação de mecanismos de incentivo à eficiência, capazes de premiar gestores que otimizem recursos e melhorem resultados, estimulando uma cultura de desempenho e inovação no setor público.

Defende-se, portanto, a revisão dos benefícios tributários, o fortalecimento dos mecanismos de controle e avaliação e a adoção de uma estrutura tributária mais progressiva, conforme previsto no artigo 145 da Constituição Federal, como medidas essenciais para aprimorar a eficiência, a equidade e a sustentabilidade do orçamento público.

Do ponto de vista teórico, os resultados convergem com a Teoria da Escolha Pública (Buchanan & Tullock) e com a Teoria da Escolha Racional (Downs), ao evidenciar que atores políticos e burocráticos respondem a incentivos individuais que nem sempre convergem para o interesse coletivo. A recorrência de “corrupção” e “ineficiência” associadas a “política” e “governo” indica racionalidades estratégicas que produzem distorções alocativas e custos de agência. Paralelamente, a Teoria Institucional ajuda a explicar a persistência de rotinas contábeis e classificações defasadas, que reduzem transparência e dificultam a governança.

À luz da Teoria da Escolha Pública, os achados reforçam que o comportamento dos agentes públicos é orientado por incentivos próprios e por racionalidade limitada, ainda que suas ações sejam discursivamente vinculadas ao bem coletivo. Não obstante, muitos servidores públicos atuam de forma ética, contribuindo para a transparência e o controle social. Iniciativas como o Orçamento Fácil e o Siga Brasil demonstram esforços de democratização da informação orçamentária.

A prevalência de alianças políticas e de coalizões de poder — conforme descrito por Riker (1962) — reforça a tendência de instrumentalização do orçamento como mecanismo de manutenção de apoio eleitoral, em detrimento de um planejamento racional de políticas públicas.

Sob a ótica das relações entre os Poderes, o presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988) oferece explicação adicional. As evidências indicam que, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, houve reconfiguração do modelo de poder, com fortalecimento do Legislativo e perda de capacidade de coordenação por parte do Executivo. O sistema cooperativo deu lugar a um cenário de “colisão”, caracterizado pela fragmentação partidária, instabilidade das coalizões e multiplicidade de interesses regionais. Esse contexto tornou o processo orçamentário mais complexo e vulnerável a barganhas, pressionando gastos e ampliando déficits recorrentes. Assim, o entrelaçamento entre a Teoria da Escolha Pública e

o presidencialismo de coalizão revela um sistema em que agentes racionais, movidos por incentivos eleitorais, frequentemente produzem decisões coletivas pouco eficientes ou incompatíveis com o interesse público.

As emendas parlamentares tornaram-se expressão dessa disputa política e da fragilidade institucional. Agravadas pela rigidez fiscal e por um sistema tributário regressivo, dificultam a promoção de equidade social, cuja melhoria requer reformas políticas e fiscais integradas e orientadas à qualidade do gasto.

As entrevistas convergem na percepção de que a governança orçamentária permanece frágil, o gasto público apresenta baixa qualidade e o orçamento é utilizado como instrumento político, em detrimento de um planejamento de longo prazo. A governança pública brasileira é, portanto, condicionada pelo contexto político, influenciada pela instabilidade partidária e pelas disputas orçamentárias. Essa interferência política persistente limita a consolidação de uma governança técnica, estável e orientada ao interesse coletivo.

Diante disso, impõe-se o aperfeiçoamento das normas de governança, de modo que a destinação orçamentária — especialmente no tocante às emendas parlamentares — seja acompanhada de mecanismos robustos de monitoramento, avaliação e responsabilização, assegurando sua efetiva aplicação e o real benefício à população.

Em termos substantivos, duas implicações se destacam:

1. Orçamento impositivo com critérios: a execução obrigatória de emendas pode conviver com eficiência se acompanhada de critérios técnicos, metas mensuráveis, monitoramento e avaliação; caso contrário, reforça práticas paroquiais e eleitoreiras.
2. Governança como condição e não como fim: transparência e *accountability* são indispensáveis, mas insuficientes sem padronização classificatória, estabilidade normativa e avaliação de resultados.

Com base nesses achados, recomenda-se:

- i. Reforma da classificação e padronização contábil-orçamentária;
- ii. Reforço da integração entre PPA, LDO e LOA;
- iii. Integração dos controles interno, externo e social;
- iv. Incentivos institucionais à eficiência;
- v. Transparência acessível e compreensível ao cidadão;
- vi. Desenvolvimento continuado de capacidades técnicas;
- vii. Governança qualificada das emendas, com critérios, avaliação e controle.

As limitações do estudo decorrem da amostra intencional de especialistas, do recorte temporal e das técnicas lexicométricas, que capturam padrões de linguagem, mas não

substituem análises causais. Futuras pesquisas podem comparar períodos pré e pós-orçamento impositivo, examinar diferenças entre níveis federativos e investigar estratégias para reduzir assimetrias informacionais.

Em síntese, o orçamento público brasileiro reflete a interação entre estruturas institucionais frágeis, incentivos políticos e práticas de gestão pouco integradas. A Teoria da Escolha Pública, o presidencialismo de coalizão e os achados empíricos convergem para demonstrar que decisões coletivas derivam de racionalidades individuais nem sempre compatíveis com a eficiência e a equidade. Torna-se, assim, imperativa a implementação de reformas institucionais e de governança que alinhem incentivos, fortaleçam a responsabilidade fiscal, promovam a transparência e consolidem uma cultura de desempenho orientada a resultados.

Por fim, destaca-se que a governança está diretamente associada à governabilidade no contexto brasileiro. Em um sistema marcado pela fragmentação partidária e pela necessidade de coalizões legislativas, a governabilidade depende não apenas da capacidade de coordenação do Executivo, mas também da previsibilidade, estabilidade e legitimidade do processo decisório. Este trabalho contribui ao campo da governança pública, da governabilidade e dos estudos sobre orçamento público ao articular referenciais teóricos com evidências empíricas de especialistas na administração pública, oferecendo subsídios relevantes para formuladores de políticas, órgãos de controle, gestores públicos e instituições legislativas.

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados* – *Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-38.
https://drive.google.com/file/d/1XiEKeTbGvSZ0OmtuPb0Qvt-vqWXGzH_j/edit
- Almeida, C, Gonçalves, R., & Nunes, A. (2021). Qualidade do gasto e destinação orçamentária à saúde. *Revista Gestão & Saúde*, 12(1), 19-35.
<https://doi.org/10.26512/g.s.v12i01.36757>
- Alqooti, A.A. (2020). Public governance in the public sector: Literature review. *International Journal of Business Ethics and Governance*, 3(3), 14 –25.
<https://doi.org/10.51325/ijbeg.v3i3.47>
- Amos, K. (2010). Governança e governabilidade: Relação e relevância de dois conceitos científicos-sociais proeminentes na educação comparada. *Educação e Pesquisa*, 36(spe), 23-38. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022010000400003>
- Anderson, S. F. O., Nunes, A., & Guerra, M. (2020). Construção de um instrumento de medida da governança na educação básica no Brasil. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, 31(3), 170-192. <https://doi.org/10.22561/cvr.v31i2.6034>
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., & Sicilia, M. (2016). Public sector budgeting: A European review of accounting and public management journals. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(3), 491–516. <http://dx.doi.org/10.1108/AAAJ-11-2013-1532>
- Arrow, K.J. (1951). *Social choice and individual values*. Yale University Press.
- Baert, P. (1997). Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na Sociologia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(35), 5–20.
<https://doi.org/10.1590/S0102-69091997000300005>
- Bandiera, O., Prat, A., & Valletti, T. (2008). Active and passive waste in government

- spending: Evidence from a policy experiment (CEPR Discussion Paper No. 6715).
CEPR. <http://ssrn.com/abstract=1115339>
- Barbosa, G.C. (2024). Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, Edição Especial. 2025, p. 1-43.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trans.). Edições 70. (Obra original publicada em 1977)
- Bernabel, R. T. (2009). Teoria da escolha pública uma introdução crítica. (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo).
- Bevir, M. (2013). *A theory of governance*. University of California Press.
- Bevir, M. (2011). Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 103–114. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>
- Bilhim, J. A. F. (2014). *Ciência da administração* (3ª ed.). Universidade Aberta.
- Bilhim, J. A. F. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas* 84(84), 9–25. <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'LEARY, R. (2005). New governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x>
- Bittencourt, F. M. R. (2012). *Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: Um quadro de referência para estudos de orçamento e controle* (Texto para Discussão, n. 113). Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal.
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242339>
- Blanchet, L. A., & Lubke, M. Y. S. (2020). Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 7(1), 83-112.

<https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i1.9300>

Bonfim, R. W. (2016). A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário brasileiro: O caso da PEC do Orçamento Impositivo. *Caderno de Pesquisa em Ciência Política*, 5(2), 5-26.

<https://revistas.ufpi.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/6406/3759>

Borges, A. (2001). Democracia vs eficiência: A teoria da escolha pública. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, (53), 159-179. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000200008>

Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313-328. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>

Bresser-Pereira, L.C. (2009). Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. *Estudos Avançados*, 23(66), 7-25. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000200002>

Bresser-Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público*, edição comemorativa de 70 anos, 5-28.
<https://bresserpereira.centrodeeconomiapolitica.org/papers/2007/07.15.BurocraciaPublicaEReformaGerencial.RSP.pdf>

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Liberty Fund.

Buchanan, J. M. (1975). *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan*. Liberty Fund.

Bunker, K. (2019). Why do parties cooperate in presidentialism? Electoral and government coalition formation in Latin America. *Revista de Estudios Políticos*, 186, 171-199.
<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.186.06>

Burmeister, E., & Aitken, L. M. (2012). Sample size: How many is enough? *Australian*

- Critical Care*, 25(4), 271-274. <https://doi.org/10.1016/j.aucc.2012.07.002>
- Campos, M. M., Borsani, H., & Azevedo, N. L. (2016). Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político. *Ciências Sociais Unisinos*, 52(1), 100-112. <https://doi.org/10.4013/csu.2016.52.1.12>
- Chan, S. G., & Karim, M. Z. A. (2012). Public spending efficiency and political and economic factors: Evidence from selected East Asian countries. *Economic Annals*, 57(193), 7 – 23.
- Chatterjee, B., Bhattacharya, S., Taylor, G., & West, B. (2019). Political competition and debt: Evidence from New Zealand local governments. *Accounting Research Journal*. 32(3), 344-361. <https://doi.org/10.1108/ARJ-11-2016-0146>
- Cavalcante, A. F. (2024). A eficiência na governança pública e a percepção de valor pelos cidadãos: Desafios, estratégias e impactos da nova governança pública no século XXI. *Revista PPC – Políticas Públicas & Cidades*, 13(2), 1–14. <https://doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-55-2024>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). *Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988*. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Controladoria-Geral da União. (2006). *Revista CGU*, 1(1), 9–121. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34413>
- Corralo, G. S., & Oliveira, L. M. A. (2023). O orçamento público e as emendas parlamentares impositivas em nível municipal: Limites e possibilidades. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, 9(1), 92-109. <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/9779/pdf>
- Costa, G.P.C.L. (2011). *A escolha pública no orçamento federal: Uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos* [Dissertação de mestrado, Universidade de

- Brasília]. Repositório da CGU. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41959>
- Costa, W. P. (2017). Orçamento público: A importância do orçamento participativo na gestão pública. *Revista Controle*, 15(2), 210-234. <https://doi.org/10.32586/rcda.v15i2.389>
- Couto, L., Soares, A., & Livramento, B. (2021). Presidencialismo de coalizão: Conceito e aplicação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 34, 1–39. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841>.
- Creswell, J.W. (2010). Projeto de pesquisa: métodos qualitativa, quantitativo e misto. 3ª ed – Porto Alegre: Armed, 2010.
- Daily, C. M., Dalton, D. R., & Cannella, A. A. (2003). Corporate governance: Decades of dialogue and data. *Academy of Management Review*, 28(3), 371-382. <https://doi.org/10.2307/30040727>
- Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017). *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Diário Oficial da União. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- Dias, M. A. (2009). James Buchanan e a “política” na escolha pública. *Ponto-e-vírgula*, 6, 201-217.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Downs, A. (1957). *Uma teoria econômica da democracia*. (S. G. T. Vasconcelos, Trad.). Edusp.
- Ellwood, J. N., & Patashnick, E. M. *In praise of pork*. *The Public Interest*, 110, 19 –33. <https://www.nationalaffairs.com/storage/app/uploads/public/58e/1a4/e1a/58e1a4e1ad152845738940.pdf>.

- Fávero, L. P., & Belfiore, P. (2017). *Manual de análise de dados*. (1ª ed). Elsevier.
- Ferreira, C. R. B. (2015). É possível a escolha social? Um estudo sobre o paradoxo de Arrow e a eleição de preferências em regimes democráticos. *Argumentos*, 7(14), 127–137.
<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/24161>
- Ferreria, F. G. B. C. (2024). *Orçamento impositivo no Brasil: Da ficção à realidade*. Blucher.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2012). *The public administration theory primer* (2nd ed.). Westview Press.
- Freitas, V. A., & Silva, F. E. R. (2022). Administração pública e governança: Uma discussão teórica. *Revista Controle*, 20(1), 354-379. <https://doi.org/10.32586/rcda.v20i1.751>
- Fusch, P. I., & Ness, L. R. (2015). Are we there yet? Data saturation in qualitative research. *The Qualitative Report*, 20(9), 1408–1416.
<https://doi.org/10.46743/2160-3715/2015.2281>
- Garcia, A. E. B., & Silveira, D. B. (2020). A governabilidade de Foucault em tempos de democracia participativa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, 7(1), 3-17.
<https://doi.org/10.21910/rbsd.v7n1.2020.350>
- Giacomoni, J. (2019). *Orçamento governamental: Teoria, sistema, processo*. Atlas.
- Giacomoni, J. (2022). *Orçamento Público*. (18ª ed.). Atlas.
- Giacomoni, J. (2023). *Orçamento Público*. (19ª ed.). Atlas.
- Gois, A. B. (2018). *Como prestar contas do que é secreto? Uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal* [Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília].
http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/34935/1/2018_AlexsandroBarretoGois.pdf
- Gonzaga, A. C. (2016). *Relação entre executivo e legislativo no presidencialismo de coalizão: Elaboração do orçamento brasileiro* [Monografia de bacharelado em Ciência Política, Universidade de Brasília]. <https://bdm.unb.br/handle/10483/16754>

- Hartung, P., Mendes, M., & Giambiagi, F. (2021). As emendas parlamentares como novos mecanismos de captura do orçamento. *Conjuntura Econômica*.
https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/09ce2021_macro_paulo_hartung.pdf
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: The governance analytical framework (GAF). In U. Wiesmann & H. Hurni (Eds.), *Research for sustainable development: Foundations, experiences, and perspectives* (pp. 403-424).
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2023). *Código de melhores práticas de governança corporativa*. IBGC.
- International Federation of Accountants. (2001). *Corporate governance in the public sector: A governing body perspective* (Public Sector Committee – Study 13).
https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm
- Iório, M. (2019). Teoria jurídica da regulação: Entre escolha pública e captura. *RDP*, Edição Especial, 11–37.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
[https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Junior, J. M.V., & Tomporoski, A. A. (2023). Administração pública atual: A coexistência do patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e governança pública. *Profanações*, 10, 501–532. <https://doi.org/10.24302/prof.v10.4726>
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. <https://bit.ly/2T2aMsh>

- KPMG. (2010). *Corporate governance in the public sector: The road ahead*. KPMG in India.
https://www.in.kpmg.com/SecureData/aci/Files/Corporate_Governance_in_the_Public_Sector.pdf
- Krogha, A. H., & Triantafillou, P. (2024). Developing new public governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040–3056.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>
- Laranja, A. L. (2005). *Negócios públicos, riquezas privadas: O escândalo dos “anões do orçamento” (1993-1994)* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Espírito Santo]. https://sappg.ufes.br/tese_drupal/tese_3422_Anselmo_Laghi_Laranja.pdf
- Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. (1964). *Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Diário Oficial da União.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (2000). *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*. Diário Oficial da União.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011). *Regulamenta o direito de acesso à informação*. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (2013). *Dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública*. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm
- Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019. (2019). *Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e a execução a Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências*. Diário

- Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm
- Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. *Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual*. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm
- Lichotti, C. (2025). O burocrata. *Revista Piauí*, 225. <https://piaui.folha.uol.com.br/edicao/225/>
- Lima, E. M., & Viana, P. R. N. (2016). As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: Considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, 2(2), 199-220. <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/1368/pdf>
- Lima, L. C., Oliveira, M. C., Ponte, V. M. R., & Rebouças, S. M. D. (2015). Práticas de governança corporativa adotadas e divulgadas pelos fundos de pensão brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(27), 3–26. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n27p3>
- Martins, C.R., Theóphilo, C.R. (2016). Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 3ª edição. São Paulo: Atlas.
- Martynychen, M. M. M., & Silveira, G. C. (2023). Perspectiva da teoria da escolha pública no orçamento público: Uma análise das emendas do relator-geral do orçamento (RP 9). *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 159(159). <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/718/368>
- Matias-pereira, J. (2008). Administração pública comparada: Uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61–82.
- Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.

- Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109–134.
- Matias-Pereira, J. (2019). *Manual de metodologia da pesquisa científica* (4ª ed.). Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2021). Teoria institucional aplicada à contabilidade: Evolução e perspectivas. *Brazilian Journal of Development*, 7(10), 96651–96699.
<https://doi.org/10.34117/bjdv7n10-127>
- Matias-Pereira, J. (2022, setembro). Governança no setor público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. *Anais do 46º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD)*.
<https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/6e0917469214d8fbd8c517dc6b8dcf.pdf>
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 21, 7–22.
- Meirelles, H. L. (1964). *Direito administrativo brasileiro* (28ª ed.). PC Editorial.
- Mendes, M. (2025). *Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: Uma comparação do Brasil com países da OCDE* (Edição 44, Millenium Papers).
https://institutomillennium.org.br/wpcontent/uploads/2025/05/02AF_PAPER_EDICA-44-1.pdf
- Mzenzi, S. I., & Gaspar, A. F. (2015). External auditing and accountability in the Tanzanian local government authorities. *Managerial Auditing Journal*, 30(6/7), 681–702.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2023). *Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias 1º bimestre de 2023*.
<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>
- Neto, D. A. L. (2023). As emendas parlamentares e o orçamento secreto: Propósitos declarados e interesses (re)velados. *Revista Pesquisa e Debate*. 35(1), 89-104.
<https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e60829>

- Nunes, A., Maravilhas, F. B., & Shimabukuro, F. G. (2017). O princípio da programação orçamentária como interface entre a gestão e o planejamento. *Espacios*, 38(18), 28-40. <https://www.revistaespacios.com/a17v38n18/a17v38n18p28.pdf>
- Nunes, A., Oliveira, R. B., & Beú, R. B. (2015). O orçamento-programa no contexto da gestão pública. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*, 19(3), 424-432. <https://doi.org/105902/2236117018883>
- Nunes, A.; Diefenbach, E.L.; Gomes, Gomes, M.A.S.; Araujo, K.M.D. (2017). Contingenciamento orçamentário e autonomia nas agências reguladoras: o caso da Agência Nacional de Telecomunicações. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 21, núm. 1, pp. 199-223, 2017.
- Nunes, André; Franco, Mac Régio Sampaio; Oliveira, Júlio César Matos de. A desvinculação de receitas como alternativa às dificuldades impostas pelas vinculações orçamentárias no Brasil. *Revista Universitas*. Ano 11, n. 21, p. 139-156, jul/dez. 2017.
- Oliveira, A. S. F., Nunes, A. (2020) Construção de um instrumento de medida da governança na Educação Básica no Brasil. *Contabilidade Vista & Revista*, 31(3), 170-192. <https://doi.org/10.22561/cvr.v31i2.6034>
- Oliveira, C. B., Filho, R. F. (2017). Problemas de agência no setor público: O papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 596-615. <https://doi.org/10.1590/0034-7612171397>
- Oliveira, A. G., Pisa, B. J. (2015). IgovP: Índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263–1290. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>
- Oliveira, F. M., Holanda, T. C., Sousa, J. R., Mesquita, M. S. S., Ribeiro, R. M., Mesquita, F. R. S., Ricarte, T. L., & Ribeiro, K.V. (2024). Participação do cidadão na nova

- governança pública: Uma revisão sistemática da literatura. *Revista Foco*, 17(1), e4300.
<https://doi.org/10.54751/revistafoco.v17n1-180>
- Padula, A. J. A., & Albuquerque, P. H. M. (2018). Corrupção governamental no mercado de capitais: Um estudo acerca da operação lava jato. *Revista de Administração de Empresas*, 58(4), 405-417. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020180406>
- Pereira, C., & Mueller, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45(2), 265-301. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>
- Pereira, B. A. D., Ckagnazaroff, I. B. (2020). Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(1). <https://doi.org/10.1590/1679-395120200104>
- Peres, U. D. (2007). Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 9(24), 15–30.
<https://www.redalyc.org/pdf/947/94792403.pdf>
- Peres, U. D., & Santos, F. P. (2020). Gasto público e desigualdade social. O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(103). <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>
- Pinheiro, V. M., Falconi, I. F., Vieira, G. A. S. (2024). Presidencialismo de coalizão: Poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo. *RIL – Revista de Informação Legislativa*, 61(242), 11–33. https://doi.org/10.70015/ril_v61_n242_p11
- Portal da Transparência. (n.d.). *Portal Premiado*. Controladoria-Geral da União.
<https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603246-portal-premiado>
- Poterba, J. M. (1993). State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics. *Journal of Political Economy*, 102(4), 799-821.

<https://doi.org/10.1086/261955>

Praça, S. (2023). Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, 17(1), 137-162. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762011000100005>

Resolução n. 1, de 22 de dezembro de 2006 (2006). *Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm

Ribeiro, A. C. C. B. (2021). O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 150(9), 57-77.
<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/494/223>

Ribeiro, N. A. B., & Jorge, S. M. F. (2015). Political-ideological circumstances and local authorities debt: Evidence from Portuguese municipalities. *Contemporary Economics*, 9(2), 155–170. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/141902/1/833194569.pdf>

Rodrigues, M. F., & Zacharias, G. O. (2022). A institucionalização da corrupção no Brasil: Um estudo a partir dos casos da CPI dos anões e o mensalão. *Open Science Research IV*, 4, Cap. 69, 1033-1044. <https://doi.org/10.37885/220509032>

Rodrigues, D. S., Santos, N. A., & Faroni, W. (2018). Programa de aceleração do crescimento (PAC): um estudo descritivo sobre os desperdícios ativos e passivos. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 17(50), 89–105. <https://doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v17n50.2488>

Rodrigues, S. M. L. (2021). *Ambiente normativo da governança na administração pública federal – origens e impactos*. (Tese de doutorado, Universidade de Brasília).
Repositório da UnB. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/43693>

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B.J. (2020). *Corrupção e governo: Causas, consequências e*

reforma (E. Lessa, Trad.). FGV Editora.

Rose-Ackerman, S. (2017). What does “governance” mean” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(1), 23-27.

<https://doi.org/10.1111/gove.12212>

Sampaio, R. C. (2021). *Análise de conteúdo categorial: Manual de aplicação*. Enap.

Santos, N. C. B., & Gasparini, C. E. (2020). Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (31), 339-396.

<https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>

Santos, L. B., & Nunes, A. (2025). Da governabilidade à governança: como garantir a função do orçamento público? *Boletim de Conjuntura*. 21(61).

<https://doi.org/10.5281/zenodo.15053671>

Santos, R. R., & Rober, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*. 53(4), 732–752.

Santos, J. S. (2025). *Auditoria Governamental em políticas de saúde: Avaliação das características qualitativas da informação nos relatórios do DENASUS*. (Tese de doutorado, Universidade de Brasília). Repositório Institucional da UnB. XXXXX

Sato, F. R. L. (2007). A teoria da agência no setor da saúde: O caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 41(1), 49-62.

<https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000100004>

Scapens, R.W. (2006). Understanding management accounting practices: A personal journey.

British Accounting Review, 38(1), 1–30. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2005.10.002>

Silva, E. R., & Nunes, A. (2019). La relevancia de ls tranferencias voluntárias de recursos federales para la consolidación de la base de apoyo del gobierno el Congresso em Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 233–258.

- <https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADReformaydemocracia/2019/no75/8.pdf>
- Silva, J. B., Izá, A. O. (2020). A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela de responsabilidade fiscal para administração pública. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 8(2), 83-111. <https://doi.org/10.25245/rdspp.v8i2.598>
- Silva, M. F. (1999). The political economy of corruption in Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, 39(3), 26-41. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901999000300004>
- Silva, M. F. G., & Teixeira, M. A. C. (2022). A política e a economia do governo Bolsonaro: Uma análise sobre a captura do orçamento. *FGV EAESP – CGPC*, 27(86), 1-13. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.85574>
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Sjöstedt, M. (2019). Governing for sustainability: How research on large and complex systems can inform governance and institutional theory. *Environmental Policy and Governance*, 29(4), 292–302. <https://doi.org/10.1002/eet.1854>
- Souza, C. T. G. (2019). *Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro: Emendas individuais como ferramenta de barganha do governo Temer* [Dissertação de mestrado Universidade Federal de Minas Gerais]. Repositório UFMG. <http://hdl.handle.net/1843/30895>
- Souza, D. S., Nunes, A., Rabelo, A. L., & Velame, I. S. (2015). Public budget and democracy: Dimensions an application in public policies for social development. *Business Management Review*, 4(8), 23-30. <http://gestaopublica.unb.br/images/Andre/DanielSouza-BMR.pdf>
- Souza, R., Vicentin, I., & Oliveira, A. G. (2015). O orçamento impositivo como fator de fortalecimento e aperfeiçoamento da boa governança. *Divers@!*, 8(2), 97-103.

<http://dx.doi.org/10.5380/diver.v8i2.45048>

Steingraber, R., Fernandes, R. G. (2013). A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. *Revista Soc. Bras. Economia Política*, 34, 123-162.

<https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/5>

Teixeira, A. F., Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público Brasília*, 70(4), 519-550. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>

Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (3ª ed.)*. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, Secex-Administração. https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf

Verdi, E. F. (2022). Do orçamento público para a satisfação de necessidades: Uma comparação das políticas sociais brasileiras desenhadas de cima para baixo. *Boletim Goiano de Geografia*, 42(1), e72708. <https://doi.org/10.5216/bgg.v42.72708>

Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York, NY: Oxford University Press.

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas

PARTE PRIMEIRA – DADOS PESSOAIS

Objetivo: Obter uma visão sobre o cargo e as funções desempenhadas na Administração Pública, explorando a experiência e o contexto do entrevistado.

1. O senhor (a) poderia me fornecer o seu nome completo?
2. Qual é o órgão ao qual senhor (a) pertence, atualmente?
3. Qual o seu tempo de experiência do senhor (a) e cargos ocupados na Administração Pública?
4. Quais são as principais tarefas e responsabilidades que o senhor (a) executa em seu cargo?

PARTE SEGUNDA – ORÇAMENTO PÚBLICO

Objetivo: Explorar percepções sobre a arrecadação tributária, o orçamento público e suas implicações na justiça social e no cenário político brasileiro.

1. Historicamente, a arrecadação tributária visa sustentar o orçamento público com o propósito de promover uma sociedade mais justa e equitativa. Na sua opinião, o orçamento público brasileiro atualmente consegue alcançar esse objetivo?
2. Existem teorias sociológicas e políticas que afirmam que o homem tende a priorizar seu interesse pessoal antes de pensar no interesse coletivo. Na sua visão, essa teoria se aplica ao processo orçamentário brasileiro?
3. Nos últimos anos, as emendas feitas pelos parlamentares ao orçamento cresceram. Qual é a sua opinião sobre esse aumento de emendas, bem como essas últimas alterações ocorridas?
4. O senhor (a) acredita que o orçamento impositivo atende aos objetivos ao qual se propõe?
5. O presidencialismo de coalizão, caracterizado pela formação de alianças políticas para atender a diferentes interesses, é uma prática comum no Brasil e em outros países. O senhor (a) acredita que as negociações decorrentes dessa prática atendem às expectativas da população e afetam o orçamento público?

PARTE TERCEIRA – GOVERNANÇA

Objetivo: Obter uma compreensão mais profunda sobre as percepções do entrevistado em relação à governança pública, seus princípios e a eficiência dos gastos públicos na Administração Pública brasileira.

1. Em sua opinião, a governança pública é efetivamente aplicada na Administração Pública brasileira ou permanece predominantemente no campo teórico?
2. Como o senhor (a) avalia as práticas e os princípios de governança atualmente adotadas no Brasil?
3. Na sua opinião, o que causa maiores desperdícios no Brasil: a corrupção ou a ineficiência nos gastos públicos?
4. O senhor (a) acredita que o Brasil dispõe de mecanismos ou indicadores de controle suficientes para garantir uma adequada governança na Administração Pública?
5. Quais são, na sua visão, os maiores obstáculos para a implementação efetiva de boas práticas de governança na Administração Pública brasileira?
6. O senhor (a) acredita que a governança pública no Brasil é influenciada pelo contexto político?
7. O senhor (a) acredita que as práticas de governança são capazes de proteger ou efetivamente protegem o orçamento público brasileiro?
8. Na sua opinião, quais medidas poderiam ser implementadas ou aperfeiçoadas para tornar as práticas de governança mais alinhadas e eficazes em relação à gestão do orçamento público brasileiro?

APÊNDICE B

Currículo Resumido dos Entrevistados

Tabela B1

Perfil profissional

Especialista Servidor de carreira do Banco Central. Experiência na CNSeg – Confederação Nacional das Seguradoras, no Ministério da Fazenda e Planejamento, tendo sido Ministro da Fazenda e Secretário Especial da Fazenda e Orçamento e Membro do Conselho Fiscal da Companhia Vale.
Especialista Economista, com pós graduação em Engenharia Econômica. Experiência na Assessoria Administrativa da Vicê-Presidência da República, no Ministério dos Transportes, Analista de Orçamento do Ministério dos Transportes, Coordenador de Orçamento e Finanças da ANAC, Representante da SEPLAG no FUNDEB e professor.
Especialista Servidor do Banco Central, cedido para o Senado Federal como Assessor Parlamentar. Experiência como Secretário Especial Adjunto do Tesouro, na presidência da República e na Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos – SEPLAN.
Especialista Advogado e consultor legislativo nas áreas de Orçamento Público, Finanças e Economia – setor de Minas e Energia - do Senado Federal, atuando com senadores e comissões parlamentares. Experiência na Secretaria do Senado Federal, Subsecretaria do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, assessoria da Presidência do Senado Federal, Engenharia do BNDES, Coordenação de Orçamento da AGU, bancos privados de São Paulo e membro do conselho fiscal de fundo privado de estatal. Doutorando em Direito, Mestre em Economia pela UnB e Engenharia de Produção na UFRJ.
Especialista Possui graduação em Economia pela Universidade de Brasília (1987), mestrado em Economics - University of Illinois - System (1993) e doutorado em Economia - University of Illinois - (1994). Professor da Universidade de Brasília, pesquisador do Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, pesquisador - Economics and Politics Research Group. Experiência na área de Economia, com ênfase em Organização Industrial e Estudos Industriais, atuando principalmente nos seguintes temas: instituições, complexidade, direitos de propriedade, economia política.
Especialista Doutorado em Ciências Sociais (1993) pela Universidade de Lisboa. Experiência na presidência da entidade administrativa independente, Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública (CReSAP), na Presidência do ISCSP – UTL e nas áreas de administração e políticas públicas e gestão de recursos humanos. Professor da ISCSP, Universidade de Lisboa e Pesquisador e colaborador da UnB.
Especialista É doutor em Políticas Públicas e Gestão para o Desenvolvimento pela Universidade de Manchester e mestre em Economia pela Universidade de Brasília. Experiência na consultoria de orçamento do Senado Federal, na Subchefia-Adjunta de Políticas Sociais da SAG, Assessoria Especial da Secretaria Especial de Relacionamento Externo da Casa Civil e da Presidência da República, Subsecretaria-Ajunta de Planejamento do Estado do Maranhão e Especialista em

Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. Professora nos cursos de pós-graduação de entidades de ensino superior, como UnB, IBMEC, ALMG, ENAP, ISC, ILB e outras.
Especialista MBA em Administração Pública pela FGV e graduado em Direito pela UFMG. Experiência na Procuradoria federal da AGU, Diretor do Conexis Brasil Digital, CEO da ABGF, Assessoria Especial do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
Especialista Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Monetária e Fiscal, Coordenação de Orçamento da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais e 25 anos em empresa estatal federal.
Especialista Mestrado em Administração Pública pela Universidade de Brasília. Atual como analista de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Experiência na área de Administração, com ênfase em Orçamento Público, atuando principalmente nos seguintes temas: segurança pública e orçamento.
Especialista Graduação em Sociologia. Experiência como Consultor de Orçamentos do Congresso Nacional e responsável pelo sistema SIGA Brasil.
Especialista Graduação em Economia pela Universidade de Brasília, mestrado em Economia - Vanderbilt University e doutorado pela - <i>University of Texas System</i> . Professor da Universidade de Brasília. Experiência na área de Ciência Política e Administração Pública, com ênfase em políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: análise de políticas públicas, avaliação do programas governamentais, orçamento público e estudos legislativos.
Especialista Professora Associada dos Cursos de Graduação e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. Graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - SP, mestrado e doutorado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas - SP, tendo realizado parte do Mestrado na HEC-França. Experiência em Administração, com ênfase em gestão pública e controladoria do setor público, gestão na área de orçamento público e consultora de empresas e governos nas áreas de planejamento e orçamento, gestão de políticas públicas, recursos da educação e fundos municipais; Assessoramento do Orçamento na Secretaria de Finanças do Município de São Paulo, Assessoramento da Presidência da Companhia Siderúrgica Nacional, secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão no Município de São Paulo e membro do Conselho Extraordinário do Orçamento Federal junto à SOF/MPO.
Especialista Doutorado em Economia e Mestrado em Economia pela Universidade de Brasília. Experiência na área de economia, com ênfase em Teoria do Comércio Internacional, Finanças Internacionais, Política e Regulação Econômica. Coordenador-Geral de Estruturação e Projetos de Financiamento da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e experiência em diversos cargos da administração pública.

Fonte. Elaborado pela autora.

APÊNDICE C

Palavras Substituídas no *Corpus*

Figura C1

Palavras chaves

PALAVRAS- CHAVE		
N	ORIGINAL	INCORPORADA
1	Administração pública	Administração Pública
2	Banco central	Banco central
3	Emenda de bancada	emendas de bancadas
4	Emenda de bancada	Emenda de bancada
5	Emenda individual	Emenda individual (s)
6	Emenda orçamentária	Emenda orçamentária
7	Emenda parlamentar	Emenda Parlamentar
8	Emendas orçamentárias	emendas orçamentárias
9	Indicadores de governança	Indicadores de Governança
10	LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
11	Lei de responsabilidade fiscal	Lei de responsabilidade fiscal
12	LOA	Lei Orçamentária Anual
13	LRF	Lei de responsabilidade fiscal
14	Orçamento federal	Orçamento federal
15	Orçamento impositivo	Orçamento Impositivo
16	Orçamento público	Orçamento público
17	Orçamento público brasileiro	Orçamento público brasileiro
18	Partidos políticos	Partidos Políticos
19	PPA	Plano Plurianual
20	Presidencialismo de coalizão	Presidencialismo de coalizão
21	Previdência social	Previdência social
22	Princípios de governança	Princípios de Governança
23	Secretaria de orçamento federal	Secretaria de Orçamento Federal
24	SOF	Secretaria de Orçamento Federal
25	Teoria da Escolha Pública	Teoria da Escolha Pública
26	Teoria da Escolha Racional	Teoria da Escolha Racional
27	Teoria Econômica	Teoria econômica
28	Teoria Sociológica	Teoria sociológica

Fonte. Elaborado pela autora.

