



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas – FACE
Departamento de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia

MESTRADO EM ECONOMIA
GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS

**ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICO: relações institucionais
sob o contexto da Emenda Constitucional do orçamento
impositivo**

PAULO ROBERTO RAMOS SILVA

BRASÍLIA - DF
2020

PAULO ROBERTO RAMOS SILVA

ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICO: relações institucionais sob o
contexto da Emenda Constitucional do orçamento impositivo

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Econômica de Finanças Públicas do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

BRASÍLIA - DF
2020

PAULO ROBERTO RAMOS SILVA

ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICO: relações institucionais sob o
contexto da Emenda Constitucional do orçamento impositivo

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de **Mestre em Economia**, Gestão Econômica de Finanças Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. Comissão Examinadora formada pelos professores:

Prof. Dr. JORGE MADEIRA NOGUEIRA
Departamento de Economia – UnB

Prof. Dr. ROBERTO DE GOES ELLERY JÚNIOR
Departamento de Economia – UnB

Profa. Dra. ELKE URBANAVICIUS COSTANTI
Departamento de Economia – UnB

Brasília, de de 2020.

Dedico a Deus, por ter permitido que este trabalho proporcionasse um conhecimento sobre Ele maior que qualquer outro que aqui eu pudesse obter.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por simplesmente tudo.

Ao Distrito Federal, por oportunizar o mestrado.

Aos meus colegas de curso, que se ajudaram mutuamente durante o percurso.

Aos meus chefes, Rodrigo e Maurício, por compreenderem em suas atitudes, e não em seus discursos, que um servidor capacitado serve melhor, além de nunca criarem óbice algum a qualquer atividade ligada ao mestrado.

Ao meu orientador, Professor Dr. Jorge Madeira Nogueira, pela direção e sabedoria compartilhada e por não ter perdido a elegância mesmo nas vezes em que o fiz perder a paciência.

Aos meus queridos pais, Edineide e Onofre, por terem ido além do seus limites para proporcionar aos filhos o acesso ao que não lhes foi oportunizado durante boa parte de suas vidas.

À minha sogra, Eliane, que muitas vezes esquece de si para me ajudar.

Aos meus amados filhos, Arthur e Cecília, que sem entender não deixaram de me amar mesmo estando mais distante para a conclusão da pesquisa.

À minha amada esposa, Leilane, que em tudo me incentiva e me apoia, tornando-me uma pessoa melhor e fazendo-me sentir o homem mais sortudo do mundo.

“Above all, we must be rigorous in demanding a consistent, clear and open approach to public spending decisions, where accountability and effectiveness are the watchwords”.

Thomas R. Dye

RESUMO

A atual estratégia de execução orçamentária brasileira tem provido desconexão entre esta e seu planejamento, prejudicando sua função de atuar como plano de desenvolvimento macroeconômico para o país. Tal característica advém da posição de vantagem do Poder Executivo com relação ao Legislativo no que concerne à elaboração do orçamento e ao papel secundário do parlamento no processo.

No ano de 2015, com o intuito de balancear essa relação, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, que obriga o Poder Executivo a executar as emendas parlamentares individuais ao orçamento. Este estudo busca investigar se a promulgação da referida emenda causou impacto na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, sendo realmente capaz ou não de promover alguma emancipação deste último no processo de elaboração e execução do orçamento.

Foram utilizados na análise dados relativos aos valores das emendas individuais e aos votos dos deputados federais nos anos de 2012 a 2017. Os resultados obtidos sugerem uma relação entre as emendas individuais ao orçamento e o apoio ao governo antes da promulgação da modificação constitucional e a diminuição desta relação após sua entrada em vigor. Todavia, a despeito de ser possível observar alguma alteração na forma de votar dos parlamentares, não se pode afirmar que essa mudança de comportamento é consequência da Emenda Constitucional nº 86/2015.

Palavras-chave: despesa pública; emenda parlamentar; orçamento público; orçamento impositivo; políticas públicas.

ABSTRACT

The current Brazilian budgeting strategy has provided disconnection between its execution and planning, damaging the nation macroeconomic development function of public budget by itself. This issue comes from the advantage position in which the Executive Branch finds itself in relation to the Legislative one, regarding the elaboration of the public budget and the secondary role of the parliament in the process.

In 2015, in order to balance this relationship, Constitutional Amendment nº 86 was approved, which obliges the Executive Branch to execute individual parliamentary amendments to the budget. This study seeks to investigate whether the enactment of the said amendment had an impact on the relationship between the Executive and Legislative branches, being really able or not to set the latter free from constraints in the budget preparation and execution process.

Data concerning the values of individual amendments and the votes of federal deputies in the years of 2012 to 2017 were used in the analysis. The results suggest a relation between the individual budget amendments and government support before the enactment of the constitutional modification and the decrease of this relationship then. However, despite being possible to observe some change in the way parliamentarians vote, it cannot be said that this behavior shift is a consequence of Constitutional Amendment nº 86/2015.

Keywords: public expenditure; parliamentary amendment; public budget; imposing budget; public policy.

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE ABREVIATURAS	11
LISTA DE FIGURAS	12
LISTA DE GRÁFICOS	13
LISTA DE QUADROS	14
LISTA DE TABELAS	15
INTRODUÇÃO	16
Objetivo	16
Justificativa e relevância	17
Métodos e procedimentos	19
CAPÍTULO I	21
ORÇAMENTO E POLÍTICA PÚBLICA: componente essencial	21
1.1 Contexto evolutivo da intervenção estatal	21
1.2 Mercados falham	23
1.3 Orçamento como instrumento da ação governamental	26
CAPÍTULO II	30
ORÇAMENTO PÚBLICO: experiência brasileira	30
2.1 Linha do tempo: base normativa do orçamento público no Brasil	30
2.2 Principais aspectos evolutivos do orçamento público brasileiro	32
CAPÍTULO III	40
ORÇAMENTO POLÍTICO: relações no processo orçamentário	40
3.1 Potencialidades do orçamento na política pública	40
3.2 Limites do orçamento como instrumento de política pública	46
3.3 Os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário	57
3.4 A Emenda Constitucional nº 86 de 2015	60
CAPÍTULO IV	66
MÉTODOS, PROCEDIMENTOS E RESULTADOS DE PESQUISA	66
4.1 Métodos e Procedimentos	66
4.2 A Base de Dados	67
4.3 Análise descritiva dos dados	72
4.4 Procedimento estatístico	81
CONCLUSÃO	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

APÊNDICE A – ARTIGO SÍNTESE DA PESQUISA	95
--	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS

EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPORG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PPBS	Planning, Programming, and Budgeting System
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução Normativa do Orçamento.....	39
Figura 2: Modelo Teórico x Modelo Real de Orçamento	47
Figura 3: Modelos Orçamentários de Wildavsky	53
Figura 4: Posicionamento Político	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Escala Esquerda-Direita	63
Gráfico 2: Comparativo de emendas individuais x de bancada.....	65
Gráfico 3: Registros de Deputados Por Ano	71
Gráfico 4: Registros de Votos Por Ano.....	72
Gráfico 5: Registros de Votações Por Ano.....	73
Gráfico 6: Total de Valores Autorizados e Empenhados*	73
Gráfico 7: Total de Valores Autorizados e Empenhados*	74
Gráfico 8: Evolução da Receita*.....	75
Gráfico 9: Totais de Votos “A Favor” e “Contra” Por Ano	76
Gráfico 10: Percentuais de Votos “A Favor” e “Contra” Por Ano	76
Gráfico 11: Valor Total Empenhado Por Partido*	77
Gráfico 12: Dispersão da Execução de Emendas 2012	78
Gráfico 13: Dispersão da Execução de Emendas 2013	78
Gráfico 14: Dispersão da Execução de Emendas 2014	79
Gráfico 15: Dispersão da Execução de Emendas 2015	79
Gráfico 16: Dispersão da Execução de Emendas 2016	80
Gráfico 17: Dispersão da Execução de Emendas 2017	80
Gráfico 18: Média dos Percentuais de Execução.....	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Falhas de Mercado.....	25
Quadro 2: Inovações da LRF	36
Quadro 3: Funções do Orçamento	41
Quadro 4: Descrição das Variáveis	71
Quadro 5: Resumo dos Testes de Hipótese.....	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Exemplo de Valores Empenhados	68
Tabela 2: Exemplo de Valores Executados.....	69
Tabela 3: Desvio Padrão das Variáveis	77
Tabela 4: Estatísticas Descritivas das Variáveis Quantitativas	80
Tabela 5: Testes de Normalidade da Variável “% de Execução”	81
Tabela 6: Média dos Valores de Execução	83

INTRODUÇÃO

Objetivo

O objetivo deste estudo é investigar uma das ferramentas públicas que agrega a atuação conjunta dos dois Poderes: as emendas parlamentares individuais ao orçamento. É a forma mais direta do Legislativo influenciar a carteira de políticas públicas do governo, além de dialogar com suas bases eleitorais. As decisões acerca da aplicação desses recursos, assim como todas as outras presentes no orçamento, estão intimamente ligadas ao sucesso das funções precípua do Estado, de alocar, distribuir (redistribuir) e estabilizar a economia.

Nesse contexto, e de forma mais específica, este trabalho se propõe a analisar a relação entre o comportamento em plenário dos membros do Poder Legislativo, em termos de votos, e a liberação de emendas individuais ao orçamento público. O objetivo é esclarecer se o Poder Executivo utilizava o instituto como forma de incentivo aos parlamentares, na busca do êxito de sua agenda legislativa, e se tal incentivo foi retirado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015.

A forma como o Estado aplica os próprios recursos têm influência direta no desenvolvimento do país. As definições acerca da política fiscal, englobadas pela política macroeconômica, possuem responsabilidade destacada no desempenho produtivo nacional. Essas políticas devem refletir os anseios da sociedade, que são dinâmicos. No entanto o atendimento sistemático de demandas de curto prazo pode afetar negativamente a ação contínua do Estado.

É difícil falar em ação planejada quando o foco dessa ação não é o futuro, mas o presente. Um plano macroeconômico de desenvolvimento de uma nação é tangenciado, sobretudo, pela continuidade e pela previsibilidade. A adoção de determinada estratégia orçamentária influencia fundamentalmente os rumos desse desenvolvimento, pois afeta a vulnerabilidade bem como a confiabilidade do planejamento e, conseqüentemente, a capacidade do governo (ABREU e GOMES, 2013).

Para que planejamento e orçamento sejam efetivos, é necessária a integração entre os Poderes que exercem influência sobre eles: de um lado, o Executivo que, legitimado pelas eleições, define o norte da política macroeconômica e conseqüentemente das políticas públicas a serem implementadas e financiadas pelo

orçamento. Do outro lado, o Legislativo, incumbido de controlar as ações do governo de forma a garantir que atendam aos anseios de seus representados, a sociedade.

Como atividade eminentemente decisória e conforme ensina Wildavsky (1974) “o orçamento reside no coração do processo político” (*apud* GIACOMONI, 2019, não paginado) e é onde ocorrem as disputas por recursos, sendo por ele demonstradas. Destarte, as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo contribuem na sua elaboração e, principalmente, na execução do orçamento, que tem como papel fundamental o de se caracterizar como principal instrumento da ação governamental. Como ele é intrínseco ao planejamento, necessita de alguma flexibilidade. Isso ocorre por ser uma ferramenta prospectiva, que considera uma enorme quantidade de variáveis sem poder precisar com exatidão suas ocorrências e desvios.

Existem instrumentos e dispositivos legais que possibilitam a adaptação do orçamento à realidade, contudo até a promulgação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 sua utilização pelo Executivo denotava uma disposição em privilegiar a execução em detrimento do planejamento, quando na verdade ambos deveriam guardar relação estreita, utilizando, entre outros institutos, o das emendas individuais ao orçamento como forma de reduzir os riscos ou os custos de transação (PERES, 2007) para obtenção de sucesso em sua agenda legislativa.

Justificativa e relevância

Neste contexto, por muito tempo alegou-se que o orçamento também era utilizado pelo Poder Executivo como ferramenta de “controle” parlamentar. Segundo a Teoria da Escolha Pública (*public choice*), os membros de uma casa legislativa, assim como todo agente político, atuam sob interesses da coletividade, sem deixarem de lado seus interesses individuais. Buscam, portanto, ascender ao poder ou se manter nele maximizando votos, da mesma forma que o empresário busca maximizar seu lucro (BORSANI, 2005).

A propositura de emendas ao orçamento é, em tese, a forma que o representante do povo possui de se valorizar junto às suas bases, se considerarmos que a chance do membro do Legislativo angariar mais votos aumenta com a execução das emendas. Entretanto, até 2015, ainda que a emenda constasse na lei orçamentária aprovada, sua dotação era passível de contingenciamento pelo Poder Executivo. Este possuía, assim, a discricionariedade de decidir quantas e quais emendas seriam efetivamente executadas, utilizando-se desse mecanismo para

“recompensar” ou “penalizar” parlamentares que votassem ou não conforme seus interesses (PEREIRA e MUELLER, 2002).

Isso ocorria porque, tecnicamente, o orçamento era meramente autorizativo (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Após a tramitação e a votação na casa legislativa, o Poder Executivo ficava autorizado a executar receitas e despesas. Com o advento da “Lei de Responsabilidade Fiscal”, criou-se a figura do contingenciamento. O instituto, que tem a finalidade de auxiliar o cumprimento de metas fiscais em ocasiões de frustração de receitas, conferia primazia ao Executivo sobre o Legislativo no processo orçamentário, uma vez que é aquele que possui, de forma mais apurada, informações a respeito do andamento da arrecadação. A consequência natural foi o esvaziamento da função do Legislativo em caráter orçamentário (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005).

No atual contexto de ajuste fiscal pelo qual precisam passar todos os entes da federação, conforme bem demonstrado por Côrtes (2019), uma vez que o aumento de receitas pelo mero aumento de impostos não encontra respaldo social, é preponderante para os governos conseguirem proporcionar um maior atendimento dos anseios da população gastando menos e melhor. Muito embora seja plausível um processo enviesado pelas preferências de cada governo, que de certa forma refletem as preferências da maioria, não é de interesse público que tanto elaboração quanto execução orçamentária sejam encaradas unicamente sob esse prisma, prejudicando sobremaneira a ação racional do Estado, sua continuidade e, por conseguinte, a eficácia do gasto público.

Podemos considerar o orçamento público como o eixo em torno do qual se encaixam as mais diversas peças para o funcionamento do Estado. Em um mecanismo tão complexo como é o setor público, seu objetivo de promover bem-estar depende das várias partes de sua engrenagem trabalhando em conjunto. E ainda assim o desenvolvimento econômico necessário e buscado para tanto depende de fatores outros sobre os quais muitas vezes não se possui gerência. O bom funcionamento dessas engrenagens não garante por si só o sucesso no desempenho econômico, contudo seu funcionamento deficiente garantirá o fracasso.

Dessa feita, qualquer instituto que prime pelo aperfeiçoamento das ações do setor público contribuirá em alguma medida para o aumento do bem-estar social. A promulgação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 buscou, entre outros, fortalecer o Poder Legislativo, para que sua atuação no processo orçamentário seja

mais contundente. Uma maior participação do órgão representativo sugere uma maior democratização do processo. O que se pretende investigar com este estudo é, portanto, se antes da norma havia relação entre o comportamento dos parlamentares e a execução de emendas individuais e se ela foi capaz de mudar esta relação, ao mesmo tempo que transformou a dinâmica entre os poderes.

Métodos e procedimentos

Os trabalhos se iniciaram com pesquisa bibliográfica para a coleta de artigos relevantes para o tema geral de finanças públicas, concentrando esforços na busca de insumos com a temática do orçamento público. Também foram utilizadas obras de autores consolidados sobre orçamento e finanças públicas como referencial bibliográfico.

A pesquisa é de caráter exploratório e valeu-se dos métodos quantitativo e qualitativo, buscando consolidar e analisar informações disponíveis na *internet* referentes à execução de emendas individuais pelo Poder Executivo, extraídas do sítio *Siga Brasil*, do Senado Federal. Ainda, buscou-se extrair dados acerca da execução geral de despesas no orçamento federal a partir do Painel do Orçamento Federal, no sítio do Ministério da Economia.

Complementarmente, foram extraídas e consolidadas informações sobre as votações realizadas no âmbito da Câmara dos Deputados, a partir do sítio *Dados Abertos* daquela instituição, com o intuito de averiguar se há relação entre os votos proferidos pelos parlamentares e as emendas executadas. Com o estudo, objetivou-se analisar se a edição da Emenda Parlamentar nº 86/2015 produziu efeitos sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Afora a Introdução e a Conclusão, o estudo está organizado em quatro capítulos. No primeiro deles tratou-se de contextualizar a necessidade de atuação do setor público e como o orçamento se posiciona nesta atuação. Já no segundo é traçado um panorama dos principais pontos da experiência brasileira em matéria orçamentária, inclusive sua base normativa. Por sua vez, o terceiro é responsável por delinear o aspecto político do orçamento como instrumento decisório, descrevendo as potencialidades e limitações relevantes para o objeto de estudo, bem como por descrever o cenário da relação entre o Executivo e o Legislativo em que se insere a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015. O quarto capítulo é responsável por descrever a metodologia utilizada na pesquisa, bem como

a obtenção e tratamento dispensado aos dados e exibição dos resultados. Por fim, a conclusão expressa a análise dos resultados frente ao objetivo da pesquisa.

CAPÍTULO I

ORÇAMENTO E POLÍTICA PÚBLICA: componente essencial

1.1 Contexto evolutivo da intervenção estatal

Muito se fala a respeito do papel dos governos na economia dos países. Economistas, de uma forma geral, concordam que economias baseadas na livre concorrência e livre iniciativa podem prover bens de forma eficaz. Também de forma geral concordam que mercados possuem limitações no provimento de necessidades sociais básicas (STIGLITZ, 1988). A divergência reside, portanto, na proporção de cada um. O que se observa nas economias modernas, no entanto, é a coexistência de ambos em economias mistas, onde o setor privado e o setor público coabitam. Mas qual o contexto que nos trouxe a este cenário?

Nos sistemas feudais e monárquicos que antecederam o capitalismo mercantilista do final do século XVIII, não havia distinção entre as finanças do soberano e aquilo que mais tarde viria a ser chamado de “finanças públicas”. Os gastos pessoais confundiam-se com os do Estado, até porque a maior parte dos recursos era advinda do próprio patrimônio real. Na falta deste, instituíam-se impostos ou lançava-se mão de empréstimos (GIACOMONI, 2019).

No fim daquele período, o crescimento do mercantilismo impôs ao Estado a expansão do seu papel, em uma atuação de favorecimento da classe comercial. Em oposição a este papel, surgia uma nova ortodoxia macroeconômica, de que o Estado deveria prover apenas serviços básicos¹ para contribuir com o funcionamento daquele que fundamentalmente seria o responsável pela regulação da atividade econômica, o mercado.

E de fato esta concepção, denominada de teoria clássica, predominou no pensamento econômico desde o fim do século XVIII até o fim do século XIX. Os benefícios advindos do comércio em um ambiente competitivo, bem como a escalada tecnológica e científica promovidas pela revolução industrial, semearam um terreno de estabilidade econômica e afirmação do capitalismo, contexto no qual a ação estatal era dispensável (GIACOMONI, 2012).

¹Adam Smith, um dos principais expoentes da teoria clássica, defendia que o Estado deveria prover essencialmente: defesa do país e manutenção da segurança interna; administração da justiça; construção e manutenção de obras e estabelecimentos públicos; manutenção de estabelecimentos para a educação da juventude; e manutenção da dignidade do soberano e de seu cargo (GIACOMONI, 2019).

Giacomoni (2012) ressalta, no entanto, que o capitalismo revela periodicamente crises intrínsecas ao sistema. Assim, o início do século XIX trouxe, após a Primeira Grande Guerra, a Grande Depressão da década de 30 e a percepção de que o mercado sozinho não seria capaz de regular a atividade econômica. De fato, antes da crise americana que desencadeou uma crise de proporções mundiais, a Europa já passava por transformações que colocavam em dúvida a virtuosidade do liberalismo, favorecendo uma maior intervenção do Estado².

A crise também proporcionou um abalo em um dos principais sustentáculos da teoria clássica liberal e em um dos seus tripés microeconômicos: a oferta. Giambiagi e Além (2016) afirmam que, a partir da observação dos ciclos econômicos, no qual o desempenho exuberante de um período é seguido por outro de recessão, “políticas e ações governamentais de correção e de prevenção passaram a ser apontadas como indispensáveis”.

Em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, John Maynard Keynes introduziu a ideia de que a intervenção do Estado era necessária como forma de estimular a demanda agregada. Governos deveriam administrar déficits (em tempos de crise e recessão) e superávits (em tempos de prosperidade) para assim promover estabilidade econômica (HALLERBERG, STRAUCH e VON HAGEN, 2009). A economia de mercado baseada no livre comércio e na livre iniciativa ainda continuaria a ser a essência dos sistemas capitalistas. Surgiam, no entanto, de forma mais bem definida, papéis que precisariam ser desempenhados por um ente supranacional, com poderes institucionalizados para promover a coordenação entre os agentes econômicos de forma a suavizar os solavancos da economia.

Mas por que os governos? Não significa que, anteriormente ao que se chama de revolução keynesiana, o Estado não tivesse seu papel, longe disso. Como já aventado, a história da humanidade pré-liberalismo econômico é permeada pela intensa intervenção do Estado no sistema econômico. A teoria clássica em sua gênese foi, sobretudo, um contrário e novo paradigma. Todavia, mesmo no trabalho seminal de Adam Smith, *A Riqueza das Nações*, a garantia ao direito de propriedade é evidente (ARVATE e BIDERMAN, 2005). Outros teóricos clássicos, como John

²A Inglaterra já havia passado por um período de depressão (1873 a 1886) no qual sentiu graves efeitos. Em outros países, os partidos socialistas, influenciados pelo marxismo, criticavam a predominância do papel do capital.

Stuart Mill (1923), não excluíram a participação estatal na economia, senão vejamos o que diz em definição própria do *laissez-faire*³:

O *laissez-faire*, em suma, deve ser a prática geral: qualquer coisa além disso, a menos que seja exigido para algum grande bem, é certamente um mal (*apud* GIACOMONI, 2019).

Assim, era (e ainda é) por meio do Estado que se instaurava o respeito aos contratos. Sem estes e sem a proteção da ordem social, sua existência perde razão. Para manutenção dessas e de outras garantias, o Estado, além de possuir o poder coercitivo para determinar condutas sobre os demais atores, é legitimado por estes, que se submetem em nome da ordem e a ele dão força (BRESSER-PEREIRA, 2005).

1.2 Mercados falham

Corry (1997) afirma que o estado do bem-estar (*welfare state*) evoluiu do entendimento de que é um direito democrático dos cidadãos serem protegidos das crises econômicas do capitalismo *laissez-faire*. Se considerarmos que esta é a ideia motriz sob o funcionamento dos mercados, ou seja, a atuação descentralizada de seus agentes, tangenciaremos a teoria tradicional do bem estar⁴. Segundo Arvate e Biderman (2005), todavia, o problema está no fato de que mercados em equilíbrio Pareto eficiente⁵ não necessariamente promovem equidade.

Ainda, o ótimo de Pareto pressupõe um modelo de mercado de concorrência perfeita, em que as decisões de vários organismos independentes presentes no sistema econômico (firmas) são incapazes de produzir efeitos sobre os preços, além de possuir informações perfeitas por parte dos seus agentes (GIAMBIAGI e ALÉM, 2016). Devido à existência de falhas de mercado, todavia, não é isso o que ocorre na realidade. A possibilidade real de um único agente econômico exercer poder sobre a determinação de preços (monopólio); a ocorrência de efeitos positivos ou negativos advindos da atuação de agentes sobre outros (externalidades); ou o completo desinteresse de atores privados, firmas que visam ao lucro, prover determinados bens e/ou serviços (bens públicos) são exemplos de falhas.

³ Termo cunhado como símbolo do liberalismo econômico, que advém da expressão francesa *laissez faire, laissez aller, laissez passer* (tradução literal: "deixai fazer, deixai ir, deixai passar").

⁴ Em determinadas condições, mercados competitivos geram uma alocação de recursos Pareto eficiente.

⁵ Definida pela literatura como aquela alocação de recursos onde não se pode melhorar a situação de ninguém sem causar algum prejuízo a outrem.

Se aliarmos tudo isso à afirmação de Mill citada na subseção anterior, de que há variáveis necessárias à obtenção de um grande bem, pressupomos que o mercado carece, minimamente e continuamente, de ajustes na forma de tratar os recursos escassos da economia. Até aqui, então, conseguimos depreender três aspectos desejáveis em uma economia que o sistema de mercado por si só não é capaz de promover de forma sustentável. Eles buscam: estabilidade da economia, distribuição da riqueza gerada e alocação justa e eficiente dos recursos disponíveis. Seguimos assim a lição de Arvate e Biderman (2005), de que a única entidade capaz de promover a coordenação dos agentes de forma a fazer presentes os aspectos citados é o governo.

Sabemos, destarte, que mercados são imperfeitos. Sabemos também que são limitados no que tange ao suprimento de determinadas necessidades básicas da sociedade e que nos deparamos, pois, com um cenário econômico misto. Ou seja, temos o setor privado e o setor público atuando no mercado, com o mesmo objetivo, entretanto em grandezas um tanto quanto díspares. Ambos buscam maximização de bem-estar, contudo o setor privado busca a maximização do bem-estar de seus agentes em forma de captação e acúmulo de renda. E o setor público busca a maximização do bem-estar geral da sociedade. Obviamente, este último pode influir aquele de tal forma que o usufruto dos ganhos sociais, provenientes da maximização de riquezas, não se restrinja a determinados grupos.

Em suma, partindo do princípio em que governos intervenham (sem entrar no mérito de qual proporção), percebe-se que tanto a escola clássica quanto a keynesiana deixaram suas contribuições para a atuação do setor público. Ora, governos podem influenciar o sistema econômico se decidirem intervir diretamente na demanda agregada, como dispêndios. Com efeito, se mercados fossem perfeitos e a “mão invisível” fosse plena, ainda que a atuação governamental não provesse bens e serviços diretos, essa atuação se materializaria com o setor público agindo como provedor e/ou avalista das condições e parâmetros necessários ao funcionamento das relações privadas, minimamente por meio de regulação.

Tratando-se do caso concreto, no entanto, é fato que os governos agem nas duas frentes, sendo o foco do trabalho a parte que concerne à despesa, no qual o setor público atua como formulador de políticas públicas. Sucintamente, Araujo e Loureiro (2005) definem política pública como “(...) ações de governo que, em regimes democráticos, visam atender direta ou indiretamente aos anseios dos

cidadãos”. Já De Lima e Medeiros (2012) assim explicaram, em uma tradução livre de Oszlak e O’Donnell (1976):

Conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema (*apud* DE LIMA e MEDEIROS, 2012).

Giambiagi e Além (2016) versam com os demais autores e acrescentam que política pública transcende a mera realização de despesa, abrangendo a tomada de decisões que resultem benefícios a um grande grupo de pessoas. A política pública é, assim, a expressão de vontade do governo; a própria intervenção no sistema econômico que, em forma de ação, altera ou cria determinada situação de interesse público. Ela difere da “política”, em sentido amplo, embora estejam intimamente ligadas. De forma minimalista, a política é o meio de se alcançar a política pública. A distinção semântica entre ambas talvez seja mais perceptível na língua inglesa (política pública = *public policy* e política = *politics*).

Nesta esteira, a literatura apregoa que as falhas de mercado são a razão principal para a necessidade da atuação estatal. Corry elenca alguns argumentos contra e a favor da intervenção. Com relação a estes, o destaque (ou até mesmo de onde todos os outros citados derivam) são as próprias falhas de mercado. Stiglitz (1988) explicitou os tipos de falha como vemos no Quadro 1 abaixo, sumarizados por Côrtes (2019).

Quadro 1: Falhas de Mercado

Falhas de Mercado	Descrição
Bens Públicos	O mercado não fornece quantidades suficientes, pois esse tipo de bem tem duas propriedades: existe um custo marginal zero para o indivíduo adicional desfrutar do bem e é difícil excluir indivíduos do gozo de um bem público. Como exemplos podemos citar que não custa mais defender um país de um milhão e um indivíduo, do que defender um país de um milhão, assim como os custos de um farol não dependem do número de navios que passam por ele, sendo difícil excluir outros navios que entram no canal a partir de seus benefícios de navegação.
Externalidades	São os efeitos das atividades de produção e consumo que não são refletidas no mercado, ou seja, quando a ação de um agente econômico afeta um outro sem que esse agente receptor seja compensado pelos efeitos desta ação. A poluição do ar e água são exemplos. Instâncias em que as ações de uma pessoa impõem um custo aos outros são externalidades negativas. Mas nem todas as externalidades são negativas. Existem alguns exemplos importantes de externalidades positivas, onde umas ações de um indivíduo conferem um benefício aos outros. Um pomar de maçãs pode conferir uma externalidade positiva a um vizinho apicultor.

 Mercados Incompletos	O mercado privado não fornece de forma adequada os bens e serviços públicos, mesmo que o custo da sua prestação seja menor que o que as pessoas estão dispostas a pagar. Atividades do governo nas áreas de seguros e empréstimos são motivados por esta falha de mercado.
 Falhas de Competição	Para que os mercados resultem em eficiência de Pareto, deve haver uma concorrência perfeita ou seja, deve haver um número grande de empresas que acredita que não tem efeito sobre os preços. Mas em alguns setores - alumínio, cigarros, cartões comemorativos - há poucas empresas, ou duas empresas têm uma grande fatia do mercado.
 Assimetria de Informação	Várias atividades do governo são motivadas por informações incompletas por parte dos consumidores e pelo fato de que o mercado por si só irá fornecer pouca informação. A eficiência exige que a informação seja disseminada livremente ou, mais precisamente, que as únicas taxas sejam o custo real de transmissão da informação. O mercado privado, muitas vezes, fornece na oferta inadequada de informações, assim como fornece na quantidade inadequada de outros bens públicos.
 Inflação, Desemprego e desequilíbrio	Recessões, alto nível de desemprego de trabalhadores e inflação são evidências de falha de mercado e, talvez em parte, por causa das políticas de governo.

Fonte: Côrtes (2019).

Nos sistemas de mercado os preços são responsáveis por transmitir informação. Ainda segundo Corry, eles não capturam, no entanto, os benefícios sociais mais amplos de termos uma sociedade educada e saudável, por exemplo. Por isso, o mercado provê poucos bens e serviços com externalidades positivas ao mesmo tempo que dispõe de muitos com externalidades negativas (p. ex., poluição). A razão principal para a atuação governamental, destarte, se revela quando o mercado, por alguma das falhas acima, não provê algum bem ou serviço de forma que a sociedade julgue apropriada (entre eles, quantidade, qualidade, localidade, preço e etc.).

1.3 Orçamento como instrumento da ação governamental

Em sua concepção primordial o orçamento se prestava ao mero controle financeiro e político exercido sobre o governo. Era o ápice do liberalismo econômico na Inglaterra, onde o orçamento foi primeiramente formalizado. O mote era o controle dos gastos públicos, uma vez que o aumento destes implicaria um indesejável aumento da carga tributária (GIACOMONI, 2012).

Neste modelo tradicional de orçamento o controle se atinha apenas aos aspectos quantitativos dos gastos, mas não aos qualitativos. Os representantes do Legislativo buscavam saber quanto o soberano pretendia arrecadar e quanto pretendia gastar, não questionando eventuais objetivos ou metas, buscando apenas refrear tendências perdulárias de governantes distantes do interesse geral da

população (GRADVHOL, 2018). Ainda que sob o mero formato de controle, a importância dos debates sobre orçamento na Inglaterra não se deu apenas por sua natureza jurídica e técnica, mas também pela disseminação de suas práticas para outros países, como Estados Unidos e França.

O processo de industrialização que levou esses e outros países a elevarem o nível da despesa pública, todavia, suplantou tal comportamento. Adolf Wagner concluiu⁶ que, em países industrializados, a despesa pública crescia acima do crescimento da renda (GIACOMONI, 2019).

De fato, nos anos em que o mundo foi assolado pelas duas grandes guerras (1914 a 1918 e 1939 a 1945), a expansão das despesas públicas verificada nestes países foi significativa, muito em razão dos gastos militares. A retração esperada das despesas, entretanto, não ocorreu com o fim dos eventos que as justificaram, sugerindo que haveria outras causas além das calamidades que dariam lastro ao aumento dos dispêndios públicos (GIAMBIAGI e ALÉM, 2016), corroborando o pressuposto de Wagner.

Com o passar dos anos, os Estados evoluíram para democracias políticas, ou poliarquias⁷, resultantes de um complexo processo influenciado tanto por características liberais como republicanas e democráticas (O'DONNELL, 1998). Com efeito, as demandas crescentes por bens e serviços elevaram o patamar do setor público, que convergiu para novas competências, principalmente a de promover desenvolvimento econômico. Esses novos Estados, baseados nos pressupostos keynesianos, assumem que um determinado crescimento das despesas públicas, portanto, é tolerável desde que inserido em um contexto de desenvolvimento.

Seja nesse contexto ou em outro mais atual, de ajuste das contas públicas, seja sob aspectos ideológicos voltados para maior ou menor intervenção estatal, governos, sabedores do seu papel proeminente de provisão, são responsáveis por buscar o maior nível de satisfação da coletividade e por acompanhar o dinamismo do seu padrão de bem-estar. A elaboração de uma estratégia para tanto, segundo Abreu e Gomes (2013), considera dois aspectos atuando em conjunto: i) mecanismos de planejamento da ação governamental e; ii) a política macroeconômica adotada.

⁶ O postulado passou a ser conhecido como “lei de Wagner”.

⁷ Segundo O'Donnell, poliarquias são aqueles países que conquistaram características democráticas ao longo do tempo, cumprindo 7 requisitos estabelecidos por Robert Dahl, dentre quais destaque: eleições livres e justas, liberdade de expressão e liberdade de associação.

Podemos entender política fiscal como um dos desdobramentos da política macroeconômica. Bogoni, Hein e Beuren (2011, p. 161) a definem como sendo composta:

(...) de um conjunto de políticas, planos e ações que o governo utiliza para injetar ou diminuir recursos na economia, dadas suas prioridades e disponibilidades de recursos.

Ora, extraída do governo eleito, a estratégia da política fiscal busca refletir a preferência do eleitor, na qual o orçamento público é mecanismo responsável por sua manifestação. Tanto que as três funções precípua do *welfare state*, citadas neste estudo, são atribuídas ao próprio orçamento, como veremos no Capítulo III.

Sendo assim, as decisões de como o Estado aplica os próprios recursos têm influência direta no desenvolvimento do país (ABREU e GOMES, 2013). Como “carteira” de políticas públicas, que engloba obras, aquisições, formas de financiamento e outros, o orçamento possui responsabilidade destacada no desempenho econômico, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Para a OCDE (2002), o orçamento é o principal documento de políticas públicas do governo e demonstra como elas serão financiadas.

Ou seja, para qualquer gasto que o governo deseje realizar, deverá ser demonstrado, no orçamento, o montante dos recursos e a forma como eles serão arrecadados. É nele, segundo Abrucio e Loureiro (2005), que as prioridades do governo se fazem latentes. Uma definição técnica pode ser encontrada em Kohama (2016, p. 50), que define orçamento como:

(...) o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

Wildavsky (2002) afirma, de forma sucinta e em tradução livre, que orçamento é “traduzir recursos financeiros em propósitos humanos”. Orçamentos são, conseqüentemente, a articulação das políticas públicas em termos de alocação de recursos e política fiscal; é o desdobramento, em aspectos objetivos, das funções precípua do Estado (alocativa, distributiva e estabilizadora) e do planejamento governamental, os dois itens mencionados anteriormente por Abreu e Gomes (2013). É deste, portanto, que a administração pública lança mão na busca de uma gestão eficiente dos seus gastos.

O planejamento é uma ferramenta prospectiva, sistematicamente elaborada, que considera o futuro para a tomada de decisão (ABREU e GOMES, 2013). Ele é abstraído em um conjunto de determinadas políticas públicas que, por sua vez, é a manifestação de vontade do atual detentor do poder, e reflete sua ideia de estratégia para o desenvolvimento. Caracteriza-se dessa forma como política de Estado, que perdura no tempo, perene, pois independe do governo, que é transitório (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Em suma, planejar é obrigatório. As prioridades de determinado governo devem constar em um plano, conforme a própria exigência normativa impõe⁸.

Com efeito, o orçamento passa, então, a se preocupar não apenas com o controle das despesas, mas com o objetivo destas, constantes de planejamento elaborado pelos governos, característica básica dos modelos modernos de orçamento necessários para fazer jus à enorme gama de atribuições dos Estados.

Contudo, ainda que atualmente se aproxime cada vez mais de uma ferramenta de gestão com foco no desempenho, ele não perde suas características tradicionais de controle. Na verdade, como consequência de um longo período de expansão dos gastos públicos de ordem mundial depois da Segunda Grande Guerra, a verificação de continuados déficits nas contas públicas fez com que inúmeros países buscassem mecanismos para realização de ajustes fiscais, via orçamento público, contribuindo para que este passasse a ser instrumento de controle não só político e administrativo, mas também econômico.

Em linha reta, estando o modelo tradicional em um extremo e o moderno em outro, as peças orçamentárias dos principais países desenvolvidos se encontram em algum ponto entre os dois polos (GIACOMONI, 2012). No caso brasileiro, algumas características intrínsecas de países subdesenvolvidos relativas à política fiscal e ao próprio processo orçamentário não têm contribuído para que o orçamento funcione como mecanismo da ação planejada do Estado, ponto esse que contextualizaremos e discutiremos mais à frente.

⁸Constituição Federal de 1988, art. 165.

CAPÍTULO II

ORÇAMENTO PÚBLICO: experiência brasileira

2.1 Linha do tempo: base normativa do orçamento público no Brasil

De acordo com Giacomoni (2012), a vinda do rei de Portugal para o Brasil no início do século XIX e a abertura dos portos da colônia exigiram maior disciplina na cobrança de tributos aduaneiros, sendo que pouco após a chegada de Dom João VI foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade.

A Constituição Imperial de 1824 trazia as determinações inaugurais para a elaboração de orçamentos nas instituições do Império. A Lei Magna trazia ainda competências de matéria tributária e orçamentária atribuídas aos outros poderes do Império – a Câmara dos Deputados tinha a iniciativa das leis tributárias, e a Assembleia Geral (Câmara e Senado) aprovava a proposta de orçamento – que mais tarde, emendada, disporia ainda sobre as competências das assembleias legislativas das províncias.

Com o advento da República e posteriormente de sua Constituição em 1891, a competência acerca da elaboração do orçamento passou a ser privativa do Congresso Nacional (com a Câmara dos Deputados assumindo a iniciativa), sendo ali criado o Tribunal de Contas para o auxílio na tarefa de tomada de contas do Executivo. As províncias do Império passavam a ser Estados autônomos regulados por suas próprias constituições e o país adentrou o início do século XX sem alterações relevantes no campo das finanças públicas, uma vez que não se exigia grande atuação estatal em razão da economia ser baseada no agronegócio.

Destaca-se, no entanto, o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, o Código de Contabilidade da União. Ainda à luz da Constituição de 1891, instituiu a participação do Executivo na elaboração da proposta orçamentária, exercendo papel de facilitador e provedor de informações que possibilitassem a atuação de iniciativa privativa da Câmara dos Deputados⁹.

Após os impulsos reformadores de 1930 e em meio a crises políticas, o Brasil promulgou duas Constituições na mesma década, uma em 1934 (Segunda República) e outra em 1937 (Estado Novo). Ambas consagraram como competência

⁹ Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922, art. 13: “O Governo enviará á Camara dos Deputados, até 31 de maio de cada anno, a proposta de fixação da despesa, com o calculo da receita geral da Republica, para servir de base á iniciativa da lei de orçamento” (sic).

do Poder Executivo a elaboração da proposta, votada pelo Poder Legislativo. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 restaurou a participação legislativa no processo, tanto a respeito da sua votação como da possibilidade de propositura de emendas ao orçamento.

Havia, desde o fim da década de 1930, no entanto, uma necessidade pela padronização do orçamento em diferentes níveis de governo. Passando por anos e esforços do então Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, pela colaboração de diversos especialistas e pela aderência às orientações dos manuais da Organização das Nações Unidas (ONU), em março de 1964 foi promulgada a Lei nº 4.320, que instituía normas gerais de direito financeiro.

Nos calcanhares deste marco legal que remonta até os dias de hoje, todavia, a redemocratização do processo orçamentário (e do país), iniciada com a Constituição de 1946, sofreria uma reviravolta após a ascensão militar de 1964, que culminou com a promulgação da Constituição de 1967. Muito embora dispensasse atenção especial ao orçamento, aquela Carta atribuiu exclusivamente ao Executivo a prerrogativa da propositura de leis de orçamento que implicassem aumento de despesas¹⁰ e retirou do Legislativo a propositura de emendas que o fizessem.

As prerrogativas do Poder Legislativo em âmbito de matéria orçamentária só foram restauradas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ela consagraria diversos princípios relativos à administração pública e, conseqüentemente, à administração das finanças públicas, trazendo ainda inovações congruentes com o processo de redemocratização que o país se encontrava.

Especificamente no que diz respeito à matéria orçamentária, a nova Carta Magna se propôs a determinar que o orçamento público tivesse o papel fundamental de ser o principal instrumento da ação planejada do governo (VIGNOLI, 2005), merecendo o tema atenção especial dos constituintes, com a seção acerca da matéria compreendendo apenas cinco artigos, mas todos com um grande número de incisos e parágrafos.

Destacam-se a instituição do Plano Plurianual (PPA), que se resumiria ao plano estratégico do governo para as despesas de capital e as de duração

¹⁰ Constituição de 1967, art. 67: “É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública”.

continuada, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que como o próprio nome induz, traz diretrizes à elaboração da própria Lei Orçamentaria Anual (LOA), como prioridades a serem atendidas pelo orçamento e disposições de ordem próprias da sua execução.

A Constituição, contudo, não foi capaz de produzir a desejada harmonização entre planejamento e orçamento. Ainda, a alta inflação distorcia os resultados fiscais da administração pública. Segundo Vignoli (2005, p.370):

A distância entre aquilo que se 'planejava' e o que era executado sempre foi muito grande ao longo de todo o período inflacionário, comprometendo sobremaneira a fiscalização por parte do Legislativo.

Desta feita, em um cenário de busca pelo ajuste fiscal nas contas públicas, tanto em âmbito federal como estadual e municipal, foi editada a Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A referida norma foi responsável por introduzir novas práticas de gestão das finanças públicas, estabelecendo regras claras e precisas para o controle dos gastos e do endividamento público, enfatizando a transparência financeira, obrigando os governantes a prestar contas regularmente de seus atos ou omissões e valorizando o planejamento como rotina da administração fiscal (ARAUJO e LOUREIRO, 2005).

Por fim, a mais impactante e recente medida, em se tratando de matéria orçamentária, foi a promulgação de Emendas Constitucionais que tornam impositivas a execução das emendas individuais (EC nº 86 de 2015) e de emendas de bancadas estaduais (EC nº 100 de 2019) ao Orçamento da União, sendo que o presente estudo se atém à primeira dessas modificações constitucionais.

A EC é fruto de diversos debates no âmbito do parlamento no intuito de demover o Executivo do excessivo poder de barganha quando do controle da liberação das emendas ao orçamento, por meio de contingenciamento de despesas (instituto criado pela LRF), sendo as consequências de sua instituição nas relações entre os poderes os frutos de interesse desse trabalho.

2.2 Principais aspectos evolutivos do orçamento público brasileiro

O orçamento como ferramenta de gestão das finanças públicas, independente do modelo adotado em cada época (tradicional ou moderno), acompanha e é influenciado pela própria evolução da administração pública. O que veremos aqui, em aspectos evolutivos, no que tange ao orçamento público brasileiro, reflete e

harmoniza-se com o que vimos na seção anterior, onde as mudanças econômicas, políticas e sociais desencadearam as mudanças normativas ali expostas.

A disposição sobre orçamento constante da Constituição Imperial de 1824 visava à necessidade da colônia dar maior disciplina na cobrança de tributos aduaneiros após a fuga do rei de Portugal para o Brasil no início do século XIX e a posterior abertura dos portos. Esta foi diretamente influenciada pelo maior parceiro comercial junto à Portugal na época. A Inglaterra, embora também assolada por ataques, manteve seu próprio império fora dos domínios de Napoleão Bonaparte; tinha livre trânsito nos mares, sendo a única nação europeia que podia comercializar com a nação portuguesa.

De fato, a dependência desse comércio gerou privilégios de tal sorte que as mercadorias inglesas chegaram a usufruir de taxas alfandegárias menores até mesmo que as das mercadorias portuguesas (GOMES, 2007). Entre as disposições daquela Constituição, está a determinação da apresentação de um orçamento anual, dando o primeiro corpo ao princípio da anualidade do orçamento¹¹.

A competência para a elaboração da proposta orçamentária, à época, era do Legislativo, com a Constituição da Primeira República (de 1891) mantendo a atribuição. No entanto, Giacomoni (2012, p. 41) cita Arizio Viana (1950), que afirmava que a iniciativa para elaboração da lei orçamentária, por meio de orientações extraoficiais, sempre partia do Ministério da Fazenda.

As Constituições da Segunda República (de 1934) e do Estado Novo (de 1937), todavia, passaram ao Executivo a iniciativa para a propositura do orçamento, outorgando ao Legislativo a votação da proposta e a apresentação de emendas. Ainda citando Viana (1950), Giacomoni (2012, p. 43) informa a classificação dos orçamentos dessas últimas três Leis Magnas como sendo do tipo legislativa, mista e executiva (ou administrativo ou ainda *line-item*¹²), para as Cartas de 1891, 1934 e 1937, respectivamente.

A participação do Legislativo seria restaurada na Constituição de 1946, inclusive com a propositura ilimitada de emendas ao orçamento, atribuindo a

¹¹ Constituição Política do Império do Brasil de 1824, art. 172: “O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas” (sic).

¹² Tipo de orçamento onde a ênfase era dada ao controle sobre a origem e a aplicação dos recursos financeiros (GIACOMONI, 2019).

coparticipação daquele poder no processo orçamentário. Contudo, o grande destaque no que se referia à matéria até então ocorreria em 1964, com a edição da Lei nº 4.320. Ela viria para auxiliar na correção de diversas falhas de procedimento e padronização desejadas por técnicos e especialistas da época.

Além disso, aliada às já tradicionais classificações da despesa em unidades administrativas e elementos, a classificação funcional, instituída pela referida norma, permitiu tratamento estatístico mais apurado no que dizia respeito à carga tributária e aos gastos públicos, possibilitando ainda a verificação de como as três esferas do setor público (União, estados, Distrito Federal e municípios) empregavam seus recursos em cada uma das funções – p. ex., educação, saúde e transporte (GIAMBIAGI e ALÉM, 2016).

Muito embora a Lei nº 4.320/1964 tenha significado um avanço, por muitos ela foi considerada uma norma obsoleta quando da sua promulgação, tendo em vista os longos anos de debate que a antecederam. Giacomoni (2019) aponta que a Lei poderia conter importantes avanços no que tange à instituição do orçamento-programa, mas ainda que se referisse a “programa” em vários de seus dispositivos, ela apenas não empregava óbices à futura instituição daquele tipo de orçamento (GIACOMONI, 2012) que viria a ser no Brasil o maior reflexo da modernização do orçamento e de sua aliança com o planejamento governamental.

O orçamento-programa nasceu a partir do *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS), técnica de elaboração orçamentária norte-americana resultante do aperfeiçoamento de modelos militares utilizados no período da Segunda Grande Guerra Mundial. Em sua concepção, o PPBS possuía foco nos objetivos, com custos devidamente agregados de forma que os programas e planos contribuíssem para sua consecução. Giacomoni (2019, não paginado) descreve que o método acabou perdendo força por algumas dificuldades de implantação, gestão e execução, mas também ressalta a importância e utilidade de variados aspectos (p. ex., informações dos programas, análise custo-benefício, investimentos que ultrapassam o exercício, etc) que perduraram como herança.

Diretamente influenciado pelo PPBS é o atual modelo de orçamento por programas estabelecido por diversas nações, sendo o método fundamentalmente adotado pelas normas de direito financeiro brasileiro, traduzindo o maior padrão de classificação das ações governamentais (GRADVHOL, 2018). O marco legal da sua instituição é o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que também foi responsável por

estabelecer diretrizes para a reforma da administração pública federal. Reproduzindo os dizeres de Da Costa et. al. (2013, p. 1098):

O Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

O aspecto mais importante da referida norma, no tocante à matéria orçamentária, foi a definição do planejamento como princípio fundamental para orientação da administração pública federal, detalhando assim as bases da integração deste com o orçamento e com a execução financeira¹³.

Nessa esteira e partilhando da mesma preocupação, a Constituição de 1967 bem como a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 instituíram o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que estendidos aos estados e municípios, mais uma vez buscando a padronização, eram aprovados por lei, com tramitação conjunta com o projeto de lei orçamentária anual. O OPI, no entanto, não gozou de muita efetividade. Além de aspectos técnicos que contribuíram para tanto, como falta de legislação apropriada e limitações de alcance do plano – apenas constavam as despesas com investimentos e ainda assim elas só poderiam ser autorizadas na lei orçamentária anual – variadas crises nas finanças públicas brasileiras, em especial a inflação, prejudicaram o exercício do planejamento (GIACOMONI, 2019).

Em 1988, a nova Constituição Federal alçou o planejamento das ações do governo ao patamar de instrumento chave para o alcance de desenvolvimento com equilíbrio (GIACOMONI, 2004), associando à LOA as suas inovações como instrumentos de planejamento: a LDO e o PPA. O PPA, mais abrangente e completo que o OPI, passaria, então, a ser o principal instrumento de planejamento da ação do estado brasileiro. Nele devem constar, para um período de quatro anos, a previsão de todas as despesas de capital (e as de custeio delas decorrentes) e ainda os programas de duração continuada. A LDO ficou responsável pela definição das metas e prioridades do governo para o período de um ano, coincidente com o da LOA, incluindo ainda eventuais alterações na legislação tributária.

Por sua vez, o orçamento público é representado pela LOA. Em congruência

¹³ Decreto-Lei nº 200/1967, art. 7º: “A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados-se segundo planos e programas elaborados (...)”.

com as funções precípua do orçamento elencadas por Giacomoni (2012), as quais destacaremos no próximo Capítulo, a LOA estima todas as receitas e fixa todas as despesas para um exercício financeiro. Dessa forma, ela busca (ou deveria buscar) demonstrar claramente à sociedade as escolhas (*tradeoffs*) do governo com relação ao dispêndio dos recursos arrecadados (OCDE, 2002). Essa abrangência do orçamento garante (ou deveria garantir) um panorama mais completo possível de como e em quanto o governo afeta a economia (LACASSE, 1996).

Como vimos anteriormente, o OPI careceu de efetividade pois as despesas ali previstas apenas teriam aporte de recursos se constantes da lei orçamentária. Tal exigência ainda é pertinente no que diz respeito à inserção do crédito na LOA, no entanto o mecanismo criado pela Carta Magna de 1988 institui a harmonização dos instrumentos de planejamento e orçamento, em que o PPA orienta a elaboração da LDO que, por sua vez, orienta a elaboração da LOA.

A Constituição de 1988 buscou ainda recuperar prerrogativas do Legislativo relativas à matéria orçamentária, na esteira do processo de redemocratização do país após o período do governo militar, assegurando-lhe participação efetiva tanto pela possibilidade de proposição de emendas ao orçamento como pela garantia de fiscalização das ações do governo. As disposições constitucionais, no entanto, não foram suficientes para criar o elo entre os instrumentos criados, não impedindo a deterioração das finanças públicas na década de 90.

Muitas disposições foram relegadas à previsão futura em lei complementar, em especial no que tange ao conteúdo da LDO, lacuna esta que só foi corrigida com a edição da LRF. A referida norma foi responsável por suprir essas lacunas, além de ressaltar dois aspectos preponderantes: a importância do planejamento público e o controle das contas públicas. A lição de Vignoli nos permite extrair quatro grandes blocos das principais inovações introduzidas pela LRF, das quais destacamos as descritas no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Inovações da LRF

Bloco	Descrição
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> - Definição de Receita Corrente Líquida (RCL); - Regulamentação da LDO; - Estabelecimento de metas bimestrais de arrecadação; - Demonstração da renúncia de receita na LOA; - Controle de expansão das despesas (novas e existentes); e - Restrições ao aumento de gastos com pessoal.

Endividamento público	<ul style="list-style-type: none"> - Fixação de limites globais da dívida consolidada das três esferas de governo; - Ênfase no controle da dívida pública, que deve ser acompanhada por titular de órgão ou poder; - Critérios para recondução da dívida aos limites estabelecidos; - Proibição de realização de operação de crédito entre instituição financeira estatal e seu ente controlador; e - Proibição de contratação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dos últimos oito meses de mandato de titular de órgão ou poder.
Gestão patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> - Proibição de aplicação de receitas de capital provenientes da alienação de bens em despesas correntes; e - Proibição de inclusão de novos projetos na LOA sem que sejam atendidos aqueles em andamento.
Transparência, controle e fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivo à participação popular na elaboração do PPA, LDO e LOA; - Necessidade de apresentação de Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO); e - Necessidade de apresentação quadrimestral de Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Fonte: elaboração própria baseada em Vignoli (2005).

Após a Constituição de 1988 restaurar as atribuições do Legislativo relativas ao orçamento, com posterior estabelecimento das formas de controle instituídas pela LRF, destaca-se o movimento daquele poder no sentido de promover alguma emancipação frente ao Executivo na matéria.

A própria LRF criou a figura da “limitação de empenho”, ou contingenciamento, que exclui do cronograma mensal de execução orçamentária créditos autorizados, visando permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício quando existir indícios de frustração da receita realizada no bimestre (GONTIJO, 2010).

Boa parte da literatura alega, todavia, que o Poder Executivo utiliza-se do contingenciamento para exercer discricionariedade sobre quais emendas ao orçamento serão executadas, lançando mão do artifício para influenciar as votações de seu interesse no parlamento. Desta feita, a EC nº 86, aprovada em 2015, institui a obrigação das emendas individuais ao orçamento serem executadas até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, na tentativa de retirar do Poder Executivo grande parte do seu poder de barganha, sendo esse o ponto crucial abordado no estudo mais adiante.

Ainda que o exposto nesta seção seja dirigido à regulamentação exarada pela União, o interesse do estudo em analisar a relação dos Poderes com o orçamento e suas implicações também pode ser estendido à esfera estadual (ou distrital). A título de exemplo, uma vez que a competência para legislar sobre o tema seja

concorrente, os dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal que tratam de matéria orçamentária refletem, em sua maioria, disposições Constitucionais. Além disso, vale ressaltar também o papel da administração pública federal em definir as normas gerais sobre o tema, de observância obrigatória por todos os entes da federação.

Destarte, mesmo que considerada a competência suplementar dos Estados membros e Distrito Federal, é perceptível a preponderância da esfera federal no que trata de matéria orçamentária. A atuação legiferante da União tem, muitas vezes, extrapolado os limites da “norma geral” e se preocupado com detalhes (GIACOMONI, 2004), como a definição das classificações realizadas por meio de portarias que alteram a Lei Federal nº 4320/64.

Essa atuação é compreensível uma vez que a busca pela padronização beneficia a análise da despesa pública. Entretanto, as obrigações normativas estabelecidas pelo ente central, que resultam em uma padronização de escala nacional do processo de elaboração e execução orçamentária, podem ter o custo de igualmente padronizar as deficiências, sendo elas diretamente herdadas.

A Figura 1 elenca a cronologia dos principais aspectos evolutivos expostos nesta seção, organizados conforme as inovações de cada legislação contida na linha do tempo da base normativa vista na seção anterior, com intuito de ilustrar o processo de desenvolvimento do orçamento público brasileiro como vemos hoje.

Figura 1: Evolução Normativa do Orçamento

1824 Constituição Imperial ✓ Institui a exigência de orçamento formal ✓ Executivo propunha, Legislativo decretava ✓ Princípio da anualidade	1830 Decreto Legislativo de 15 de Dezembro ✓ Primeiro orçamento brasileiro ✓ Fixava a despesa e orçava receita das províncias
1891 Constituição da Primeira República ✓ Institui o Tribunal de Contas Emenda Constitucional de 1926 ✓ Princípio da exclusividade	1922 Decreto nº 4.536 – Código de Contabilidade ✓ Exercício financeiro de 01/01 a 31/12 ✓ Executivo envia proposta para LOA de iniciativa do Legislativo
1834 Constituição da Segunda República ✓ LOA de iniciativa do Executivo ✓ Legislativo vota LOA e propõe emendas ✓ Princípios da unidade/universalidade	1937 Constituição do Estado Novo ✓ Institui o DASP, órgão do Executivo ✓ DASP elabora LOA, Executivo Decreta ✓ Legislativo destituído ✓ Princípio da discriminação
1946 Constituição dos Estados Unidos do Brasil ✓ Legislativo restituído ✓ Legislativo vota LOA e propõe emendas ✓ Determina as competências do Tribunal de Contas ✓ Legislativo vota e propõe emendas	1964 Lei nº 4.320 ✓ Institui a classificação funcional ✓ Institui orçamentos plurianuais ✓ Princípio do orçamento bruto
1967 Constituição da República Federativa do Brasil ✓ Limita despesa com pessoal ✓ Institui o OPI ✓ Retira emendas do legislativo que acarretem aumento da despesa	1967 Decreto-Lei nº 200 ✓ Institui planejamento como princípio da administração pública ✓ Institui o orçamento-programa
1969 Emenda à Constituição nº 1 ✓ Princípio do equilíbrio ✓ Princípio da não afetação de receitas	1974 Portaria nº 9 ✓ Atualiza a classificação das despesas da Lei nº 4.320/1964 ✓ Estende orçamento-programa a estados e municípios
1988 Constituição da República Federativa do Brasil ✓ Institui PPA e LDO ✓ Institui "regra de ouro" das finanças públicas ✓ Consagra os princípios anteriores	1999 Portaria nº 42 ✓ Atualiza a classificação das por funções
2000 Lei Complementar nº 101 (LRF) ✓ Institui Receita Corrente Líquida (RCL) ✓ Limita despesas com pessoal com base na RCL ✓ Limita o endividamento ✓ Determina providências e sanções por descumprimento dos limites ✓ Regulamenta LDO	2015 Emenda à Constituição nº 86 de 2015 ✓ Imposição de execução de emendas individuais
2019 Emenda à Constituição nº 100 de 2019 ✓ Imposição de execução de emendas de bancada	

Fonte: elaboração própria com base em Giacomoni (2012 e 2019) e Giambiagi e Além (2016).

CAPÍTULO III

ORÇAMENTO POLÍTICO: relações no processo orçamentário

3.1 Potencialidades do orçamento na política pública

O desenho do modelo normativo de Richard Musgrave procura associar o orçamento ao cumprimento de três objetivos da economia pública: eficiência, equidade e estabilidade. Ele identifica, nesse intuito, as três funções precípua do orçamento: promover ajustamentos na alocação de recursos, promover ajustamentos na distribuição de renda e manter a estabilidade econômica (GIACOMONI, 2019).

Como vimos no Capítulo I, essas são três funções que sistemas de mercado não conseguem exercer nativamente. Mesmo sendo objetivos gerais que motivam a gestão do orçamento público, a consecução delas constitui sua maior potencialidade no âmbito da gestão fiscal, uma vez que as questões orçamentárias transcendem o viés por vezes simplório da alocação matemática. Nas palavras de Poli e Hazan (2014, p. 158):

(...) não basta utilizar o dinheiro público de forma a atingir um mero equilíbrio financeiro, porque a necessidade pública em si não é apenas financeira, mas principalmente social, ou seja, extrafinanceira.

Para as definições das funções supracitadas, ficaremos com a lição de Giambiagi e Além (2016). Para os autores, os benefícios advindos dos bens públicos estão disponíveis para todos, fazendo com que os indivíduos não estejam dispostos a contribuir voluntariamente para seu financiamento, contribuindo para a existência do efeito “carona”¹⁴.

A função alocativa portanto diz respeito às determinações do Estado no sentido de: i) definir os tipos e quantidades de bens públicos ofertados e; ii) calcular a contribuição de cada consumidor. Destaca-se que o governo não necessariamente atuará como produtor do bem ou serviço público, mas como provedor.

No que tange à função distributiva, não raramente a disposição dos fatores de produção e da renda resultante no mercado não atende aos anseios da sociedade. Ao governo, portanto, resta a realização de ajustes de forma a promover uma

¹⁴ Alguém que recebe um benefício de um bem, mas evita pagar por ele (MANKIWI, 2012).

distribuição que a população considere mais justa, utilizando três ferramentas principais para ocasionar a distribuição da renda: as transferências, os impostos (tributação de uma maneira geral) e os subsídios.

Por fim, a função estabilizadora ganhou destaque após os trabalhos de Keynes. O autor de *A Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda* foi responsável por ressaltar o papel do Estado mediante utilização das políticas monetária e (principalmente) fiscal como forma de promover a redução da taxa de desemprego. Aos governos, portanto, é atribuída a responsabilidade de atuar sobre a demanda agregada de forma a proteger a economia de flutuações bruscas, mantendo estáveis as altas taxas de crescimento e de emprego e uma baixa taxa de inflação, garantindo a estabilidade do sistema econômico como um todo (GIAMBIAGI e ALÉM, 2016). No Quadro 3 estão sumarizadas as funções do orçamento, conforme preconizadas por Giacomoni (2012).

Quadro 3: Funções do Orçamento

Função	Objetivo
Alocativa	O Estado responsabiliza-se pela provisão de determinados bens e serviços que o sistema de mercado não é capaz de prover de forma eficiente.
Distributiva	O Estado promove ajustes para uma distribuição de riqueza mais uniforme e próxima de determinado nível de justiça social.
Estabilizadora	O Estado é responsável pela manutenção dos níveis de emprego e de preços, pelo equilíbrio do balanço de pagamentos e por razoável taxa de crescimento econômico.

Fonte: elaboração própria baseada em Giacomoni (2012).

Como consequência das funções mencionadas, estudos dos mais variados buscam entender a capacidade que o setor público tem de propiciar crescimento econômico, estimulando fatores de produção no setor privado com o dispêndio dos recursos arrecadados.

No Brasil, Bogoni, Hein e Beuren (2011), baseados em outros estudos empíricos, conduziram análise acerca da participação dos gastos dos governos dos 10 maiores municípios de cada estado da região Sul do país no PIB de cada um deles. Degenhart, Vogt e Zonatto (2016) e Vogt, Vergini e Hein (2017) emularam o mesmo estudo, para as regiões Sudeste e Centro-Oeste (excluindo Distrito Federal), respectivamente. Considerando as despesas em saúde, educação e assistência (entre outras), os trabalhos concluíram que a relação entre essas alocações e o PIB das cidades analisadas é positiva.

Noutro plano, Corry (1998) elenca alguns dos argumentos utilizados contra a atuação do setor público, os quais destacam-se: i) serviços providos por governos vão de encontro à liberdade individual, pois não dão escolha ao cidadão; ii) serviços gratuitos providos ao longo do tempo incentivam a dependência do Estado e; iii) considerando o amplo escopo do público-alvo da política a ser implementada, torna-se difícil acessar as preferências individuais quanto à qualidade e quantidade dos serviços providos.

Em que pese estes aspectos serem dificuldades factíveis encontradas pelos governos, a necessidade pela provisão pública de bens e serviços é constante, o que faz com que a retirada ou redução da proporção do setor público na economia tenha um custo, minimamente no que diz respeito à equidade em seu *tradeoff* natural com a eficiência.

A análise dos resultados das políticas e desses custos (de oportunidade e/ou de transação) só pode ser possível com transparência e a existência de informação assimétrica prejudica a capacidade da sociedade de realizar essa avaliação, o que pode induzir ao oportunismo político, decorrente do autointeresse dos indivíduos (PERES, 2007).

Se considerarmos que, na gestão das políticas, o acesso às informações é indispensável à Administração Pública para promover a participação da sociedade e dos agentes econômicos (DE CARVALHO et. al., 2013), a potencialidade advinda do orçamento será a de institucionalizar a demonstração daquele e de outros *tradeoffs* encarados pelo governo com relação ao dispêndio dos recursos arrecadados. Este é, como já vimos, um dos papéis da peça orçamentária.

Sendo assim, o desempenho das políticas desenhadas pelo governo passa pelo próprio desempenho no aporte dos recursos. Esse deve primar, precipuamente, por mitigar a ineficiência da alocação e possibilitar um controle mais abrangente das ações do governo (ARAUJO e LOUREIRO, 2005). Uma forma de viabilizar o aprimoramento desse controle é aumentar a visibilidade sobre o processo orçamentário, coagindo o agente público a prestar contas das suas decisões. É disso que trata a temática do *accountability*.

O termo em inglês ainda carece de um vocábulo mais apropriado para a língua portuguesa. A literatura frequentemente utiliza os termos “responsabilização” e/ou “prestação de contas” como forma de definição. Todavia, ambos representam uma tradução aproximada do termo original. Ficaremos aqui com a definição de

Abrucio e Loureiro (2005, p. 75), que definem *accountability*:

(...) como a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados.

Ainda segundo os autores acima, é presumida a relação direta entre governança, institutos democráticos que aumentem a participação da sociedade como um todo e melhores resultados das políticas econômicas e sociais. Envolvendo um sem número de instituições do Estado, como os próprios planejamento e orçamento, a governança também abarca o constrangimento mencionado, ou a fiscalização do poder público, vista como essencial para o aprimoramento da gestão pública. Essa melhoria ocorre, entre outras formas, pelo aperfeiçoamento das instituições públicas advindas da fiscalização e da própria participação social no processo.

Tal participação pode ocorrer basicamente de duas formas: diretamente ou por representação. A sociedade, ou o eleitorado, diretamente, pode “punir” ou “premiar” determinado governante com o seu voto, conforme o juízo de valor dado por cada cidadão às políticas adotadas e aos resultados obtidos. Aqui toma forma a maneira vertical de *accountability* (O’DONNELL, 1998).

Ainda, os agentes públicos e políticos devem (ou deveriam) ser responsabilizados e controlados, representativamente e mutuamente entre si, pelos próprios mecanismos de *checks and balances* dos poderes do Estado (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Aqui se tem o que seria definido como a maneira horizontal de *accountability*.

Podemos considerar que ambas as formas de *accountability* são complementares (O’DONNELL, 1998). Consideremos também que no processo orçamentário, mais precisamente no que tange à sua elaboração, o Poder Executivo possua certa discricionariedade de definir como ocorrerá a execução dos gastos públicos. Podemos supor que a atividade do Legislativo seja a de fiscalizar essa execução e cobrar explicações dos agentes públicos e políticos que deram causa ao desvirtuamento dos dispêndios. Esse acompanhamento é pressuposto da gestão adequada da execução orçamentária (VIGNOLI, 2005). Efetiva-se aí o *accountability* horizontal.

No entanto, O’Donnell (1998) afirmava, à época da publicação de seu trabalho aqui referenciado, a ausência desse tipo de *accountability* em muitos países da

América Latina. Tratando-se de matéria orçamentária, no contexto brasileiro, seria exagerado tomar essa premissa como verdadeira atualmente. Contudo, ainda é passível de questionamento a real efetividade do orçamento público brasileiro como promotor do *accountability* horizontal por parte do Poder Legislativo. Vislumbra-se no modelo norte-americano de compartilhamento de poder sobre o orçamento uma forma de se atingir esse objetivo potencial.

A literatura por vezes apregoa que no orçamento público brasileiro há pouco espaço para despesas efetivamente discricionárias. Os dispêndios com benefícios previdenciários, transferências a estados e municípios, pessoal e encargos e outros tantos livres de vinculação, mas que o governo não pode deixar de fazer, como o custeio da máquina pública, é responsável por assegurar uma base quase imutável ao orçamento público federal, como veremos na subseção a seguir. Ainda, em alguns casos, a literatura também advoga que a criação de obrigatoriedade para a execução do orçamento imporia obstáculos à flexibilidade, própria do planejamento (KANAYAMA, 2009).

O que se faz mister observar, no entanto, é que ainda que se considere uma parcela relativamente baixa de gasto discricionário, esta é a parcela da qual o governo realmente dispõe para implementar suas políticas públicas e fornecer bens públicos. Não são o planejamento e seus instrumentos os responsáveis pelo alegado engessamento da máquina pública. Ele ocorre com menor intensidade no processo de elaboração anual e com maior peso mediante leis ordinárias que, em muitos casos, aumentam e criam despesas sem definir prazos de vigência (GIACOMONI, 2019).

Ocorre que o debate sobre eficiência na alocação desses recursos orçamentários, mais escassos ainda por assim dizer, torna-se preponderante num contexto onde, por exemplo, não exista consenso a respeito do valor desses bens, em que as condições econômicas sofram mudanças e, principalmente, haja rotatividade no governo (BOWEN et al, 2017).

O *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, de 1974, tido como o marco legal da reforma do orçamento americano, foi responsável por aglutinar um processo outrora fragmentado, permitindo ao Congresso uma abordagem mais holística da elaboração de políticas públicas, proporcionando ainda a reafirmação do seu papel na elaboração do orçamento, aumentando a quantidade de informação à sua disposição e restringindo a capacidade discricionária do Poder Executivo

(JOYCE, 1996).

O Ato foi fruto da necessidade do Congresso controlar o Presidente, quando Richard Nixon se negou a executar despesas apropriadas pelo parlamento por mera discordância política. Vislumbrou-se que a descontinuidade na execução orçamentária, por si só, poderia promover ineficiência no provimento dos bens e serviços públicos. Nas democracias é comum a revisão de políticas públicas em face da própria alternância de poder. Não há portanto garantia de que uma mudança de legislatura não implique a extinção de regras e/ou políticas. Nas palavras de Peres (2007, p. 22):

Esse processo representa um custo político de transação, visto que não é possível garantir-se à sociedade civil a durabilidade dos benefícios de uma política pública.

Nessa esteira, programas obrigatórios podem promover maior segurança contra mudanças de governo, porquanto elevam o custo político de serem extintos pelo próximo partido no poder (BOWEN, CHEN e ERASLAN, 2014), sendo este um caso notório de *accountability* horizontal.

Considerando que o processo orçamentário é fruto da negociação (*budget negotiations e bargain*) entre dois partidos (ou duas partes: a que está no poder e a que não está), Bowen et al. (2017) desenvolvem um modelo econométrico buscando demonstrar que programas mandatários (aliados aos instrumentos apropriados de flexibilização) são capazes de promover eficiência de Pareto entre os atores do processo orçamentário.

No caso norte-americano, no entanto, há uma razão para o processo orçamentário se comportar dessa maneira: o protagonismo do Legislativo com relação à matéria. Nos Estados Unidos, ainda que o Presidente também apresente uma “proposta orçamentária” como aqui, a competência de apropriar fundos para as despesas, advindas do poder de gastar e de taxar a população (*power of the purse*) é do Congresso.

Este poder não é meramente um meio pelo qual o Legislativo controla o Executivo, mas como a sociedade controla o governo. Qualquer procedimento que obsta esse objetivo tem um alto custo para a democracia (JOYCE, 1996). A partir dessa afirmação, pois, buscaremos delinear um modelo de orçamento que se assemelhe ao caso brasileiro, com suas prováveis limitações no que diz respeito ao objeto deste trabalho.

3.2 Limites do orçamento como instrumento de política pública

Ora, a principal limitação de qualquer atividade que dependa de recursos financeiros é a escassez. Como vimos anteriormente, em sua gênese o orçamento servia ao propósito de controlar os gastos das coroas pelos representantes da sociedade. À medida em que o Estado cresceu em funções, o orçamento também ficou mais abrangente no mesmo sentido. Atender aos anseios da sociedade, no que diz respeito ao bem-estar geral da população, requer recursos do governo, sejam eles em forma de gastos, incentivos ou benefícios. A definição das formas de atendimento provê ao orçamento público o seu inafastável caráter político, uma vez que, se tratando de recursos escassos, há de se escolher quais serão as prioridades de governo.

De maneira geral, todos desejam mais bem-estar, proporcionado pelo desenvolvimento econômico. As pessoas começarão a divergir nas formas de conquistar esse objetivo e na compreensão de que, na maioria das vezes, mais bem-estar para alguns resulta em menos bem-estar para outros. Todas as pessoas, organizadas em grupos, setores corporações ou mesmo individualmente, têm pleitos a reivindicar do Estado, inclusive o próprio Estado, na figura de seus entes públicos. Eles demandarão que suas prioridades sejam atendidas das mais diversas formas, exercendo influência sobre os governantes, uma vez que os grupos organizados possuirão maior prevalência sobre os indivíduos, senão vejamos nas palavras de Peres (2007, p. 21):

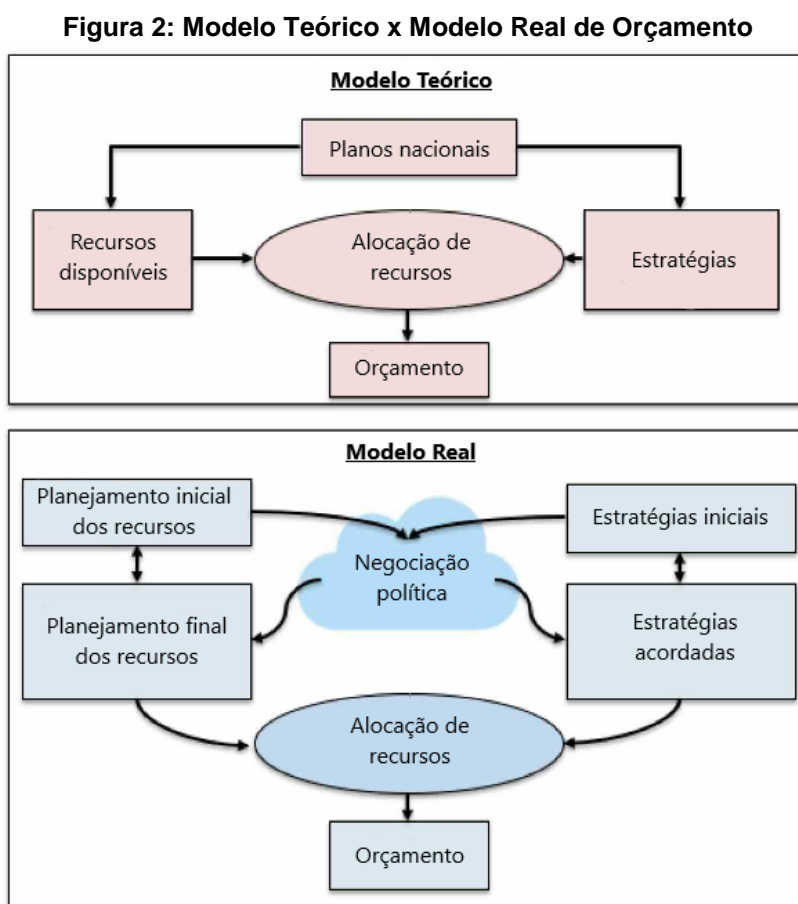
Grandes grupos de interesses difusos encontram maior dificuldade de sustentar sua participação no processo político ou de exercer influência sobre as administrações públicas do que pequenos grupos cujos membros têm um alto interesse específico em uma determinada lei ou política pública.

Segundo Giacomoni (2019, não paginado), a demanda (ou reivindicação) é um dos elementos constitutivos do processo de elaboração do orçamento (ou de leis que o impactam). Um outro é a alocação, é como ela será decidida. Ambos fazem parte de processos políticos tanto complexos quanto mais simples. O que definirá quais políticas públicas serão financiadas via orçamento é o resultado desse processo. Ou seja, se a política é o conflito de preferências, o orçamento registra o resultado desse conflito (WILDAVSKY, 2002). No Brasil, esses conflitos são registrados nos seus instrumentos de planejamento e orçamento, PPA, LDO e LOA,

mas se tornam mais latentes neste último.

A LOA é o organismo definitivo de discriminação da despesa pública e, por conseguinte, a tradução de recursos financeiros em propósitos humanos (WILDAVSKY, 2002). Ela se inicia com uma previsão do Poder Executivo a respeito de todas as despesas que a máquina pública irá e/ou pretenderá realizar para um exercício financeiro, passando para a apreciação do Poder Legislativo e, após sua aprovação, vigerá a forma como os dispêndios serão realizados.

Em um cenário técnico, a lei orçamentária adviria de decisões alocativas retroalimentadas por avaliações realizadas a partir dos recursos disponíveis para consecução da estratégia decorrente do planejamento. Parry e Hughes (2018), entretanto, ilustraram este modelo real de elaboração orçamentária presente na Figura 2, de forma a demonstrar como na prática ele difere da teoria.



Fonte: adaptado de Parry e Hughes (2018).

A partir da década de 1960, em um contexto onde muitos países buscavam o desenvolvimento de experiências modernizadoras de práticas orçamentárias,

inclusive com respaldo das Organizações das Nações Unidas (ONU), em sua primeira obra, o livro *The Politics of The Budgetary Process*, de 1974, Aaron B. Wildavsky propôs um modelo que refutava o caráter teórico-normativo de neutralidade do orçamento, tão em voga e inspirado no PPBS, evidenciando o seu papel central no jogo político, como demonstrado acima.

A esse modelo dá-se o nome de orçamento incremental. Wildavsky demonstra que, com o passar do tempo, o processo de elaboração dos orçamentos se estabiliza e grande parte do que é uma peça orçamentária é fruto do que já foi feito no passado. A partir daí Wildavsky desenvolve dois conceitos chaves para a compreensão do seu modelo.

O primeiro deles é que o orçamento público toma para si uma base, formada pela elaboração dos orçamentos dos anos anteriores. Essa base passa a representar a maior parte da destinação dos recursos, sendo constituída por gastos de difícil exclusão da peça orçamentária. No caso brasileiro, podemos destacar, entre esses gastos, despesas com pessoal, previdência, serviço da dívida e custeio da máquina pública.

Ora, cada unidade organizacional do setor público deve constar da lei orçamentária, com sua respectiva discriminação de quanto recurso será necessário para sua subsistência. É inevitável que as unidades partam de como as despesas se comportaram no ano anterior. Assim, considerando-se como base uma abstração dos recursos com que cada órgão foi contemplado em exercícios passados, a expectativa dos gestores é de que ela seja, no mínimo, mantida para o ano seguinte.

Desta feita, em condições regulares, há um acordo tácito entre os gestores das unidades administrativas com os gestores do órgão central de consolidação do orçamento, garantindo a manutenção das atividades da unidade pelo menos aos níveis atuais de prestação de serviços. A base, portanto, não é anualmente submetida ao escrutínio dos gestores de políticas públicas em sua totalidade (WILDAVSKY, 2002).

Por óbvio, dependendo de fatores diversos que impactam a política fiscal, a base pode ser submetida a ajustes, e daí vem o argumento de Wildavsky. A elaboração do orçamento, seu debate efetivo e decisões mais críticas concentram-se em como os recursos serão alocados para atender ao incremento (ou decremento) da base.

Vale ressaltar que o objeto de estudo de Wildavsky, para a concepção do

método incremental, foi o processo de elaboração orçamentária dos Estados Unidos da América. Em que pese serem dois países presidencialistas, EUA e Brasil possuem papéis bem distintos destinados ao Legislativo em seus respectivos processos orçamentários.

A atuação do Legislativo americano em matéria orçamentária tem papel de destaque e advém do próprio desejo de controlar as decisões alocativas do Executivo, impondo por lei a divisão de responsabilidades e de autoridade sobre a destinação de recursos públicos (FOZZARD, 2001). Isso e seu sistema bipartidário faz com o que o orçamento americano seja a arena de conflitos acirrados no campo ideológico.

Não raramente as disputas contribuem para a dificuldade de aprovação das 13 leis de apropriação que formam o orçamento americano, podendo resultar inclusive em um *shutdown*, que é a paralisação das atividades estatais tendo em vista ausência de autorização legal para a realização de despesas (GIACOMONI, 2019). Dessa forma, a importância da base diz respeito à manutenção de estabilidade do próprio país, no que tange à manutenção de alocações já acordadas e discutidas em orçamentos anteriores. Assim, se algo já foi realizado anteriormente, são grandes as chances daquilo ser feito novamente (WILDAVSKY, 2002).

Já no caso brasileiro, o Poder Legislativo não está habituado com a prerrogativa de pensar e elaborar políticas públicas. Conforme pudemos observar no Capítulo anterior, a iniciativa da lei de orçamento já esteve sob a competência dos parlamentares, ainda que de forma embrionária, no início do processo de construção do orçamento público nacional. Ainda assim, à época das constituições imperiais, o Legislativo nunca efetivamente foi responsável pela elaboração do orçamento, atribuição que tradicionalmente permeava as competências do Executivo, ainda que de maneira informal.

Aliado a isso, também como vimos na seção anterior, toda a nossa composição histórica contribuiu para que as informações relevantes a respeito da elaboração, controle e avaliação do orçamento e de políticas públicas ficassem concentrada nas mãos do Poder Executivo. A própria Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização do país, restituiu a capacidade de atuação dos parlamentares em matéria orçamentária, não sem prever limites. Ainda, os governos brasileiros se caracterizam por serem presidencialismos de coalizão, contando com uma base de apoio no parlamento suficiente para driblar eventuais conflitos de

caráter ideológico (GIACOMONI, 2019).

Todavia, ainda seguindo a lição de Giacomoni (2019), é bastante plausível que o conceito de base e de mudanças incrementais no orçamento corresponda tanto ao caso brasileiro como de inúmeros outros países. Nas palavras de Swain e Hartley (2001, p. 23), o orçamento incremental é:

(...) em termos gerais, descritivamente preciso, analiticamente lógico, razoável como perspectiva normativa e empiricamente correto. Em nossa opinião, o incrementalismo tende a tornar a observação do orçamento melhor do que qualquer outra teoria (*apud* GIACOMONI, 2019, não paginado).

Isso nos leva a não creditar ao caso brasileiro o segundo conceito chave para compreensão do incrementalismo, qual seja o do quinhão justo. Segundo este conceito, cada órgão possui expectativas não apenas à manutenção de sua base, como também de sua expansão, dado aumento ou diminuição da base de outras unidades.

No caso do Brasil essa expectativa é obstada na origem do processo orçamentário, quando são determinados pelo governo os tetos para as despesas, para que as unidades administrativas elaborem suas propostas. Incrementos de receita (deveras limitados) são avaliados pelo órgão central visando o atendimento de ampliação ou de início de novos projetos (GIACOMONI, 2019).

Este é um ótimo exemplo do cenário dialético que constitui a elaboração dos orçamentos, presente em outra obra de Wildavsky, qual seja *Budgeting: a comparative theory of the budgeting process*, de 2002. No livro o autor propõe que entre diferentes nações existem semelhanças nos processos orçamentários que as levam ao encontro do modelo incremental, mas que também existem diferenças a serem consideradas para que seja realizada uma análise comparativa no intuito de se obter respostas para os diferentes desempenhos.

O exemplo mais acima ilustra a dicotomia de objetivos entre dois agentes presentes no processo orçamentário: o que arrecada e o que guarda os recursos. As metas do primeiro estão diretamente associadas ao resultado fiscal, uma vez que, como órgão central e administrador do tesouro público, ele é responsável por grande parte do desempenho da política macroeconômica. Assim, ele terá interesse em manter os níveis de despesa alinhados com os de receita e terá seu trabalho facilitado por decrementos ao orçamento.

Já as metas do segundo, o que guarda recursos, estão ligadas ao seu próprio

desempenho como órgão executor, na busca de realizar suas atividades e operacionalizar os objetivos governamentais. Este, luta tanto para manter sua base como para incrementá-la, conseqüentemente aumentando a despesa pública. Essa divisão de papéis, no entanto, é parte da divisão de trabalho.

Segundo a lição de Wildavsky (2002), os órgãos executivos advogam pelo incremento da despesa, e os órgãos centrais de controle funcionam como guardiões do Tesouro. Ambos esperam que o outro faça seu trabalho; agências administrativas podem defender o incremento sabendo que o órgão central imporá limites, e este, por sua vez, pode exercer controle sabendo que as agências vão buscar aumentar suas despesas ao máximo que puderem.

Isso não significa que ambos atores não podem (ou não devam cooperar), sendo seus papéis dicotômicos componentes do sistema orçamentário como um todo: o órgão central espera que as agências exerçam seus papéis de demandar despesas, facilitando a atuação de definir prioridades e fazer escolhas dentro de um conjunto de opções das próprias agências; estas, por outro lado, esperam que o órgão central forneça os limites de créditos, necessários para que elas distribuam a alocação dentre suas necessidades.

Este mecanismo, por assim dizer, é resultado da racionalidade limitada dos agentes. A complexidade da elaboração do orçamento é tamanha que a quantidade de variáveis que possuem influência sobre ele não pode ser calculada, muito pela impossibilidade de prever os resultados e as conseqüências das decisões e das alternativas a estas. Em uma tradução livre das palavras de Wildavsky (2002), os gestores do orçamento público “simplificam para superar”.

Assim, trabalham muitas vezes com *feedback*, sob uma perspectiva de tentativa e erro. Um órgão central pode, por exemplo, efetuar cortes lineares de crédito orçamentário, na expectativa de receber sinais dos órgãos para saber quem realmente precisa do recurso. Uma agência pode solicitar mais do que realmente precisa para obter uma informação mais apurada do volume da restrição. Essa simplificação é própria do incrementalismo, pois a utilização de uma base proveniente de outras experiências reduz o conflito.

A base é crítica para a estabilidade da despesa e conseqüentemente da política fiscal. Sua falta prejudica os cálculos comuns dos atores. Sem ela, agências não conseguem estimar quanto precisarão e o órgão central não consegue alocar de forma eficiente. Alguns órgãos terão mais crédito do que precisam e outros

precisarão de mais antes do fim do exercício financeiro. Suplementações e recursos sem uso no fim do ano se tornam lugares comuns (WILDAVSKY, 2002).

As diferenças nos tratamentos dados às bases do orçamento incremental são o que diferem os resultados de desempenho dos países. Segundo Wildavsky, as características acima fazem parte de um modelo simplificado de orçamento incremental, que pode ser observado em muitos países (em maior ou menor grau).

As variáveis distintas justificam a citada análise comparativa realizada pelo autor. Entre elas destacaremos riqueza e previsibilidade. Na verdade, ambas guardam relação entre si. Riqueza pode levar à estabilidade, mas se ela se dissipa, o resultado é o mesmo para países ricos ou pobres. Em uma tradução livre das palavras de Wildavsky (2002, p. 15):

A diferença entre as nações ricas e pobres é que a riqueza provê um amortecimento, que leva tempo para se dissipar. Mas se os dispêndios crescem mais rápido que a receita, o resultado é inevitável – a incerteza se torna endêmica.

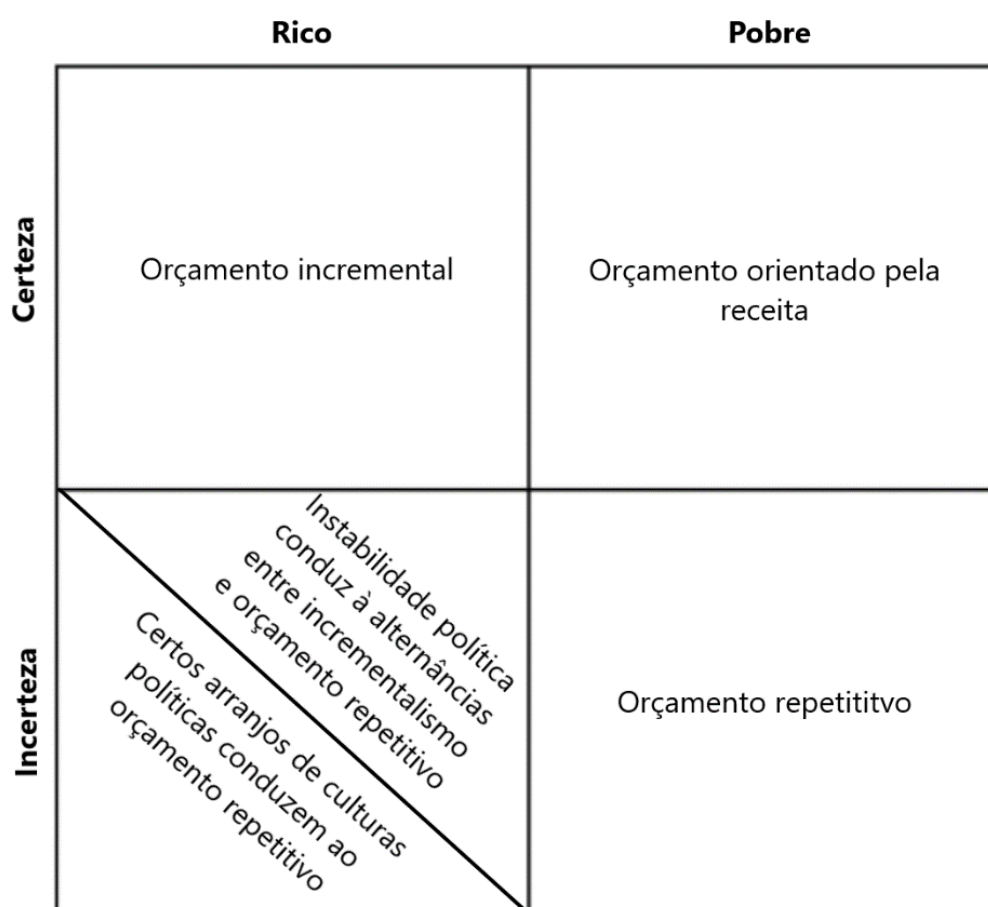
Essas duas variáveis distinguem totalmente o processo orçamentário nos países pobres e ricos. A riqueza diz respeito às disparidades entre os dois tipos de países no quesito PIB *per capita*. Já a previsibilidade diz respeito ao grau de certeza que o país tem da suficiência dos recursos disponíveis para atender aos gastos demandados.

Noutro plano, pobreza se relaciona com a falta de aptidão de mobilizar recursos suficientes pelo simples fato de não haver recursos ou porque não se consegue controlar os dispêndios (ou ambos); e instabilidade e incerteza refletem essa falta de controle, de tal forma que o fluxo de receitas e despesas num passado recente não permite que seja possível projetar o futuro próximo.

Nesse contexto, orçamentos incrementais são resultantes da combinação entre disponibilidade de recursos e previsibilidade (GIACOMONI, 2019). Essa combinação é mais afeta a um modelo idealizado do que à realidade em si. O próprio Wildavsky explicita que, no outro extremo, no qual os orçamentos seriam dominados pela falta de recursos e pela incerteza, eles ocorreriam não de forma incremental, mas repetitiva. Ainda segundo este último, nesse modelo o orçamento seguiria durante todo exercício sendo refeito. A falta de recursos levaria os países pobres a postergar as ações para não ficarem sem dinheiro. Já a incerteza os levaria a repetidas reprogramações para se ajustarem rapidamente ao cenário mais atual.

A grande inovação da obra do autor supracitado, no entanto, parte da sua tentativa de explicar a coexistência de riqueza e incerteza em uma “teoria cultural”. Ele parte do princípio que a instabilidade gerada em países ricos é decorrência de aspectos culturais e políticos intrínsecos a cada nação. Desta feita, entre os dois extremos citados no parágrafo anterior, o autor esquematiza mais três tipos ideais de orçamento decorrentes das combinações possíveis entre riqueza/pobreza e certeza/incerteza, senão vejamos a Figura 3.

Figura 3: Modelos Orçamentários de Wildavsky



Fonte: adaptado de Wildavsky (2002).

A imagem acima nos possibilita perceber a aderência dos processos orçamentário às diferentes possibilidades que podem ocorrer em uma mesma nação, a depender do momento pelo qual ela passa. Como forma de vislumbrar que não há nenhum sistema totalmente incremental, nem repetitivo, nem orientado pela receita, Giacomoni (2019, não paginado) utiliza o conceito de linha contínua, analogamente ao que vimos na subseção 1.3. Ele afirma que os sistemas

orçamentários se posicionam ao longo do contínuo, uns mais perto de cada extremo e outros em posições intermediárias.

Essa, ainda segundo o autor, seria a posição do orçamento federal brasileiro, por se tratar de um país de renda média, segundo os critérios de Wildavsky, acrescentando que a base é extremamente rígida em face de leis ordinárias que criam despesas. As despesas obrigatórias, que perfazem quase 90% das despesas totais (LIMA, 2003), são conhecidas de maneira precisa. Na ocorrência de crescimento econômico, a receita cresce, o incremento é disputado e a base também aumenta, fazendo com que o processo de elaboração do orçamento se assemelhe ao modelo incremental.

Entretanto, há a ocorrência de imprevisibilidade. As despesas discricionárias, que são em sua maioria os investimentos, tornam-se reféns do comportamento das receitas, inclusive das extraordinárias, por vezes utilizadas com o objetivo de mascarar os resultados fiscais. No decorrer do exercício, nas fases de crescimento pequeno ou negativo, a reprogramação da parte discricionária do orçamento por meio de contingenciamentos (cortes) e liberações é contínua, dando ao orçamento nacional tanto o caráter de ser repetitivo como orientado pela receita (GIACOMONI, 2019).

Por óbvio, a imprevisibilidade afeta como investidores enxergam o país, influenciando sua capacidade de captação de recursos. Em um âmbito mais endógeno, afeta principalmente o planejamento, que no fim pode provocar o mesmo efeito. O poder decisório sobre o orçamento não passa a buscar apenas o atendimento das contingências impostas pela realidade, ele cria disparidade entre o planejado e o executado, indo além da mera correção de desvios.

O foco não passa a ser a ação planejada, mas a executada. O próprio modelo de orçamento por programas, que é exigência normativa e a base do planejamento orçamentário, não consegue ser efetivo na organização e gerenciamento do trabalho, com objetivos claros, custos, identificação de responsáveis, cronogramas etc., funcionando basicamente como contas contábeis (GIACOMONI, 2019). Não é espantoso conceber que, nesse contexto, o Poder Executivo possui alguma primazia no processo orçamentário.

Diferentemente do modelo americano, em que o Legislativo realmente compartilha responsabilidade e autoridade sobre o orçamento com o Executivo, as casas parlamentares brasileiras não estão habituadas com a prerrogativa de pensar

e elaborar políticas públicas.

Nesse cenário, podemos citar aqui alguns dos instrumentos que fazem com que o Executivo molde a execução orçamentária à forma de seus objetivos. O primeiro deles é a categoria de créditos adicionais e suas vertentes, criados para funcionarem como mecanismos retificadores do orçamento, mas que têm sido enxergados como perturbadores da execução orçamentária (DA ROCHA, MARCELINO e SANTANA, 2013).

O primeiro tipo de crédito adicional é o suplementar, que por definição deve ser destinado ao reforço de dotações já constantes do orçamento¹⁵. A Carta Magna de 1988 veda a abertura desse tipo de crédito sem a devida autorização legislativa. Todavia, é praxe a inserção de dispositivo na própria lei orçamentária anual que preveja a abertura de créditos suplementares desde que obedecidos determinados critérios e limites¹⁶.

Esse crivo antecipado denota alguma preocupação com a flexibilidade do orçamento que, como vimos, tem uma base rija. No entanto, vale ressaltar que é autorização prévia dada ao Poder Executivo para reforçar dotações sem que elas passem por qualquer análise do Legislativo.

Também condizente ao gênero de créditos adicionais, a abertura de créditos especiais tem como destinação dotações não previstas na lei orçamentária¹⁷. Aqui a consulta ao Legislativo é obrigatória, pois pressupõe-se que a criação de uma nova programação enseje debate do órgão representativo. No entanto, em muitos casos, o debate atende apenas à formalidade legal. A votação acaba conduzida conforme os anseios da coalizão multipartidária, em nome da chamada governabilidade (LIMA, 2003), driblando o sistema de pesos e contrapesos da atuação conjunta dos poderes do Estado.

Por fim, há ainda a categoria dos créditos extraordinários, admitidos para fazerem face a despesas imprevisíveis e urgentes¹⁸. A Lei nº 4.320/64, diferentemente dos dois tipos anteriores de crédito adicional, não exigiu indicação de recursos para sua abertura. Ainda, a Constituição de 1988 permitiu que o referido crédito fosse aberto por meio de Medida Provisória. Desta feita, sendo um instrumento fácil e conveniente para o gestor, o crédito extraordinário acaba por ser

¹⁵Lei nº 4.320/64, art. 41, inciso I.

¹⁶ Art. 4º, Lei nº 13.978/2020 (LOA 2020).

¹⁷Lei nº 4.320/64, art. 41, inciso II.

¹⁸Lei nº 4.320/64, art. 41, inciso III.

sistematicamente utilizado, evidenciando a deficiência do governo em planejar suas funções (DA ROCHA, MARCELINO e SANTANA, 2013).

Ainda segundo os autores acima, o crédito extraordinário acaba se tornando o mecanismo mais rápido de correção disponível para compatibilização de novas prioridades com o orçamento em andamento, ressaltando a dificuldade de elaboração de um planejamento criterioso e o desleixo do Congresso Nacional no debate sobre as políticas públicas do governo.

Havia ainda uma terceira ferramenta e a forma como ela se posiciona hoje é por onde orbita este trabalho. Também em nome da governabilidade, o Executivo era capaz de gerenciar a propositura de emendas parlamentares à lei do orçamento. Na lição de Borsani (2005), no que tange à Teoria da Escolha Pública (*public choice*), pessoas agem movidas por seu próprio interesse mesmo nos momentos em que tomam decisões pela coletividade, sendo o interesse principal do político o de maximizar votos.

A propositura de emendas ao orçamento é a forma que a Constituição de 1988 deu ao parlamentar de compartilhar a autoridade sobre o orçamento público, mas também é a forma que ele tem de promover algum retorno palpável às suas bases eleitorais. Até a edição da EC nº 86 de 2015, ainda que a emenda constasse da lei orçamentária aprovada, a dotação era passível de contingenciamento pelo Executivo.

Qual objetivo e efeito a edição da EC proporcionou, discutiremos mais adiante. O fato é que a concentração de poder, em matéria orçamentária, nas mãos do Executivo, proporcionava (ou ainda proporciona) esvaziamento da função do Legislativo. Uma participação coadjuvante dos parlamentares no processo implica um baixo nível de democratização das decisões tomadas.

Por sua vez, esse baixo nível de democratização prejudica a criação de estratégias de desenvolvimento que contemplem o país como um todo. Pode-se observar que decisões macroeconômicas restam desassociadas de uma estratégia de políticas públicas de longo prazo que promovam a participação de todos os destinatários no processo orçamentário (POLI e HAZAN, 2014). O processo que envolve o ciclo orçamentário deve ser abrangente nesse sentido (ABREU e GOMES, 2013).

Não obstante, o próprio planejamento público se perde no caminho. Em que pese a participação do órgão representativo, votando o orçamento e propondo

emendas, não há incentivo aos parlamentares em garantir o cumprimento de uma programação se eles próprios não foram corresponsáveis pela sua elaboração (LIMA, 2003). Assim, é priorizada a execução do orçamento em detrimento do seu planejamento.

A consequência mais relevante desse foco imediatista, proveniente do modelo repetitivo e/ou orientado à receita descritos por Wildavsky, é a dificuldade em se realizar avaliações do planejamento que promovam o aprendizado organizacional. O cancelamento de dotações que removam créditos significantes de determinada programação inviabiliza a real quantificação do custo daquela ação governamental, bem como torna a avaliação da política atrelada a esses créditos, no mínimo, nebulosa.

A memória administrativa não consegue, dessa forma, guardar com confiabilidade os reais impactos da política implementada. A base até pode crescer, mas sem informações preponderantes para o aperfeiçoamento da máquina estatal e a lacuna gerada pela ausência ou não-tratamento adequado delas se torna óbice para a administração eficiente dos recursos públicos.

“A alocação de recursos necessariamente reflete a distribuição de poder”. A frase de Wildavsky (2002, p. 2) pode ser considerada, assim, o pano de fundo para que os parlamentares demandassem uma retificação constitucional do seu direito de propor emendas. A sua obrigatoriedade de Execução agora pode transformar deputados e senadores em verdadeiras unidades demandantes de orçamento, de forma amplamente pulverizada, com o agravante de já possuírem uma cota (ou base) estabelecida pela qual não precisam “lutar”, como precisam os outros órgãos.

3.3 Os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário

Por muito tempo a literatura era contundente em afirmar que a liberação (ou não) de emendas parlamentares ao orçamento era utilizada, no formato brasileiro de presidencialismo de coalizão, como forma de conduzir as votações na casa legislativa. Isso partindo dos princípios observados pela *public choice*, que afirma serem os políticos e burocratas agentes que atuam em nome do interesse público, no entanto não desprovidos de seus próprios interesses.

Destarte, considerando um comportamento racional desses agentes (*homo economicus*), como suas demandas individuais viriam antes mesmo das demandas públicas - a principal delas chegar ao poder ou se manter nele – haveria um

potencial promotor de ineficiência na alocação dos recursos escassos da economia, em especial no que tange ao orçamento público. Uma vez que determinado parlamentar consegue que a emenda destinada à sua base eleitoral seja executada, ele aumenta as suas chances de reeleição (PEREIRA e MUELLER, 2002). A busca pela obtenção da racionalidade na ação estatal é sobrepujada pela racionalidade individual.

Fica aberto o espaço para o oportunismo dos indivíduos, que perseguindo seus próprios interesses, podem usar de todos os artifícios para alcançá-los, inclusive trapaça. Os conflitos advindos destas relações geram custos de transação, que num primeiro momento serão atribuídos ao Poder Executivo e por ele tratados no âmbito da elaboração e execução do orçamento, conduzindo com relativa confiança o processo orçamentário.

No entanto, nem sempre é possível isolar custos de transação de outros custos, tampouco minimizá-los resultará em eficiência (PERES, 2007). No caso do orçamento público, por exemplo, uma vez que o Executivo dele se vale para reduzir seus custos de transação, um outro custo de transação é gerado para toda a sociedade.

Nesse contexto, considerando que a lei que institui o orçamento anual é de competência privativa do chefe do Executivo, é inafastável a conclusão de que o orçamento público como um todo está no centro do processo político (WILDAVSKI, 2002). Conseqüentemente, as decisões sobre as políticas que constarão da peça orçamentária, bem como suas formas de financiamento, são prementemente de caráter político.

Tal característica é esperada de um sistema presidencialista e representativo, de modo que as decisões sobre como se pretende alocar os recursos podem ser consideradas o diferencial competitivo para a ascensão e/ou manutenção de determinado partido ou agente no poder.

De fato, há proteção Constitucional à prerrogativa do Executivo de definir os rumos dos gastos do governo. Há uma centralização das decisões alocativas em suas mãos, relegando o Legislativo a um papel secundário no processo. Isso limita sua atuação como órgão representativo da sociedade, apesar de ter recuperado boa parte de sua participação perdida no período de ditadura militar (VIGNOLI, 2005).

Ainda, considerando que o ciclo orçamentário não se finda com a aprovação da LOA, supunha-se que o caráter autorizativo de suas deliberações sobre o tema

garantia ao Executivo grande poder de barganha e, conseqüentemente, posição de vantagem no jogo político que orbita ao redor desse ciclo (PEREIRA e MUELLER, 2002). Ao encontro disso, Giacomoni (2019, não paginado) afirma:

A liberação de recursos para o atendimento de emendas se intensificava nas oportunidades em que eram votadas matérias importantes nas casas do Congresso Nacional.

Esse poder de negociação mais favorável ao Executivo se dava, como vimos, pela manutenção de uma base governista majoritária na casa legislativa ou pelo poder de decisão unilateral sobre a não-execução das verbas aprovadas. Sem perder de vista o modelo incremental de Wildavsky visto na subseção 3.1, se levarmos em conta que a maior parte do orçamento, ou seja sua base, já possui seus créditos vinculados, como nos casos de despesas com pessoal, previdência e amortização da dívida, por exemplo, restariam apenas aqueles relativos aos investimentos e à implementação de novos programas para a definição das políticas públicas do governo (LIMA, 2003), que é justamente o que a grande maioria das emendas individuais dos parlamentares busca atender. A atuação do Executivo sobre a execução do orçamento é mais concentrada.

O poder decisório sobre a execução não busca apenas o atendimento das contingências impostas ao orçamento pela realidade. O descompasso criado entre o planejado e o executado, em um primeiro momento, prejudica o próprio processo de planejamento, pois o foco não passa a ser a ação planejada. No intuito de influenciar essa execução, concentrada no Executivo, o planejamento acaba por ser relegado. Conforme afirmam Abrucio e Loureiro (2005, p. 93):

(...) o pouco interesse dos parlamentares na apreciação do PPA e da LDO, indicando baixo número de emendas apresentadas nessa etapa, é revelador do esvaziamento dessas funções (...).

Desta feita, as emendas parlamentares, que deveriam significar a participação efetiva do órgão representativo na alocação de recursos, possuíam a fragilidade de não ter garantida a sua execução, restando ao autor da emenda negociar sua liberação com o Executivo (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005) utilizando seu voto como moeda de troca. Com base nisso, Pereira e Mueller (2002) conduziram estudo que tanto demonstrava que esse mecanismo era efetivamente utilizado pelo Poder Executivo como que o custo de fazê-lo, em créditos orçamentários, era relativamente baixo se comparado com outras despesas do orçamento.

Figueiredo e Limongi (2005) foram além em pesquisa realizada para avaliar a relação entre emendas individuais e o comportamento dos parlamentares em suas votações, afirmando que as convicções políticas dos indivíduos são o cerne da atividade legislativa. Para chegar a essa conclusão, os autores partiram para a negação do pressuposto apregoado pela literatura e imprensa da época, de que as emendas individuais seriam utilizadas como moeda de troca, sugerindo algumas vezes que o desenho institucional fazia com que o Executivo contasse apenas com a liberação das emendas como forma de negociar com o parlamento, o que não é verdade.

Como exemplo, Figueiredo e Limongi sugerem inclusive que, caso fosse verdade que as emendas ditavam os votos, governos seriam incapazes de governar no seu primeiro ano de mandato, já que a nova legislatura, renovada pelas eleições do ano anterior, sequer teria emendas para executar.

Sabemos que os poderes possuem entre si diversos outros mecanismos de barganha, inclusive institucionalizados e que fazem parte do jogo político. Ademais, passados quase quinze anos dos dois estudos supracitados, a realidade hoje imposta é outra. No que tange aos aspectos políticos concernentes à formação dos poderes, os últimos quatro ou cinco anos mergulharam o país em um entrave entre dois pontos opostos do espectro político: direita e esquerda. A despeito desse trabalho não tratar de questões ideológicas, não se pode ignorar sua existência para as considerações que se seguem.

3.4 A Emenda Constitucional nº 86 de 2015

No Brasil, a participação do Legislativo em matéria orçamentária era praticamente nula no período do regime militar. A ascendência do Executivo remonta mesmo às fases de normalidade democrática (GIACOMONI, 2019). Como vimos no Capítulo I, a Constituição Federal de 1988 devolveu aos parlamentares as prerrogativas para a proposição de emendas ao orçamento, instrumento que, por fim, não teve os resultados esperados na ação político-parlamentar, muito em razão do citado caráter autorizativo (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005) da peça orçamentária, sugerindo que o governo está autorizado, mas não obrigado a realizar a despesa.

Ocorre que em 2015 foi promulgada a EC nº 86, sobretudo como forma de alterar essa realidade. Inspirada pelo processo orçamentário norte-americano, em sua concepção originária, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A, de

autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães, buscava tornar impositiva toda a programação da LOA. Entretanto, durante sua tramitação ela sofreu diversas alterações que culminaram com a redução significativa do espaço de atuação da imposição.

Aqui importa fazer uma distinção, muitas vezes confusa na própria literatura quando da comparação entre os orçamentos dos Estados Unidos e do Brasil, qual seja a diferença entre execução obrigatória/discricionária e despesa obrigatória/discricionária. Despesas obrigatórias são aquelas das quais o governo não pode dispor (p. ex., pessoal, previdência, etc.), muitas delas decorrentes de disposições legais e constitucionais. Despesas discricionárias são todas as outras que não são de caráter obrigatório, sobre as quais o governo efetivamente possui poder de decisão sobre a destinação dos recursos, autorizada por lei específica. Destarte, impor a execução significa tornar as despesas discricionárias em obrigatórias, mas tão somente obrigar que os créditos orçamentários sejam utilizados para a finalidade que foram alocados.

A “EC do Orçamento Impositivo”, como apelidada, altera a Constituição Federal de 1988 de forma a determinar que o Poder Executivo seja obrigado a executar as emendas individuais dos parlamentares até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) apurada no ano anterior. A EC tem portanto o objetivo de promover a execução de emendas de forma mais isonômica e demovê-la de “preferências ou privilégios em função da filiação partidária do parlamentar”¹⁹.

Figueiredo e Limongi elaboraram diversas comparações entre o comportamento dos parlamentares de esquerda e de direita para a conclusão de que a liberação de emendas obedece mais a critérios político-partidários do que qualquer outra coisa. À época, de fato, era relativamente simples posicionar os partidos em um dos opostos ideológicos.

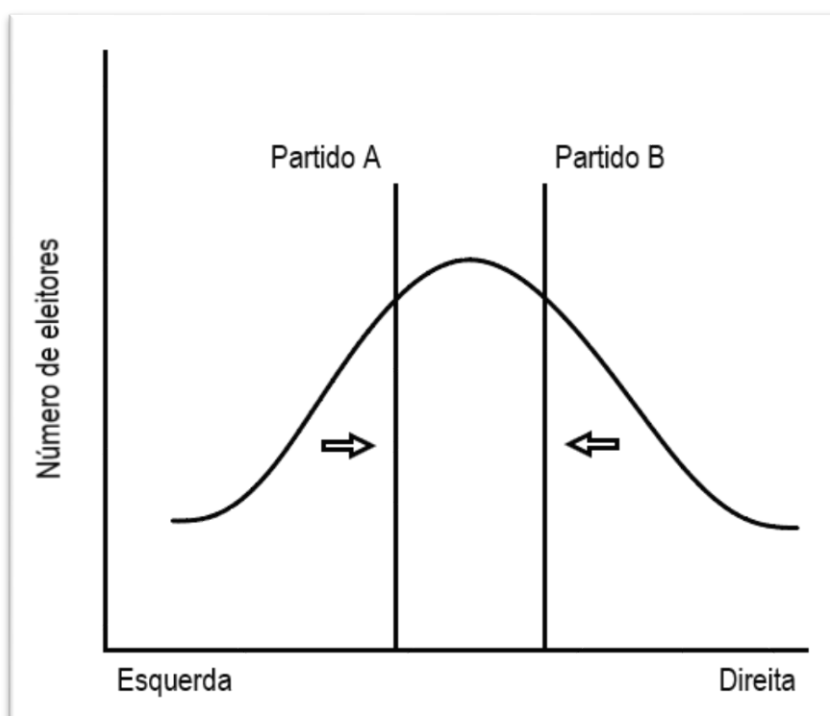
Os últimos anos da política brasileira, contudo, têm ressaltado um novo cenário, confirmando os pressupostos da Teoria da Escolha Pública. Muitos partidos políticos têm migrado e muitos ainda tendem a migrar para o centro do espectro político-ideológico, o que pode ocorrer por não se identificarem com nenhum dos dois extremos ou porque vislumbram que o próprio posicionamento do partido em um deles pode gerar prejuízos em termos de votos obtidos, indo ao encontro do que

¹⁹BRAGA, Sen. Eduardo. Parecer sem número. 2013.

apregoa a *public choice*, senão vejamos o que destaca DYE (2009, p. 122), em tradução livre, seguidamente da Figura 4, que ilustra o descrito pelo autor:

Os partidos e os candidatos não estão interessados em promover princípios, mas em ganhar eleições (...). Assim, todo partido e todo candidato tentam posicionar-se quanto às políticas para atrair o maior número possível de eleitores. Dada uma distribuição unimodal de opinião sobre qualquer questão política, os partidos e políticos convergem para o centro com o objetivo de maximizar votos.

Figura 4: Posicionamento Político



Fonte: adaptado de Dye (2009).

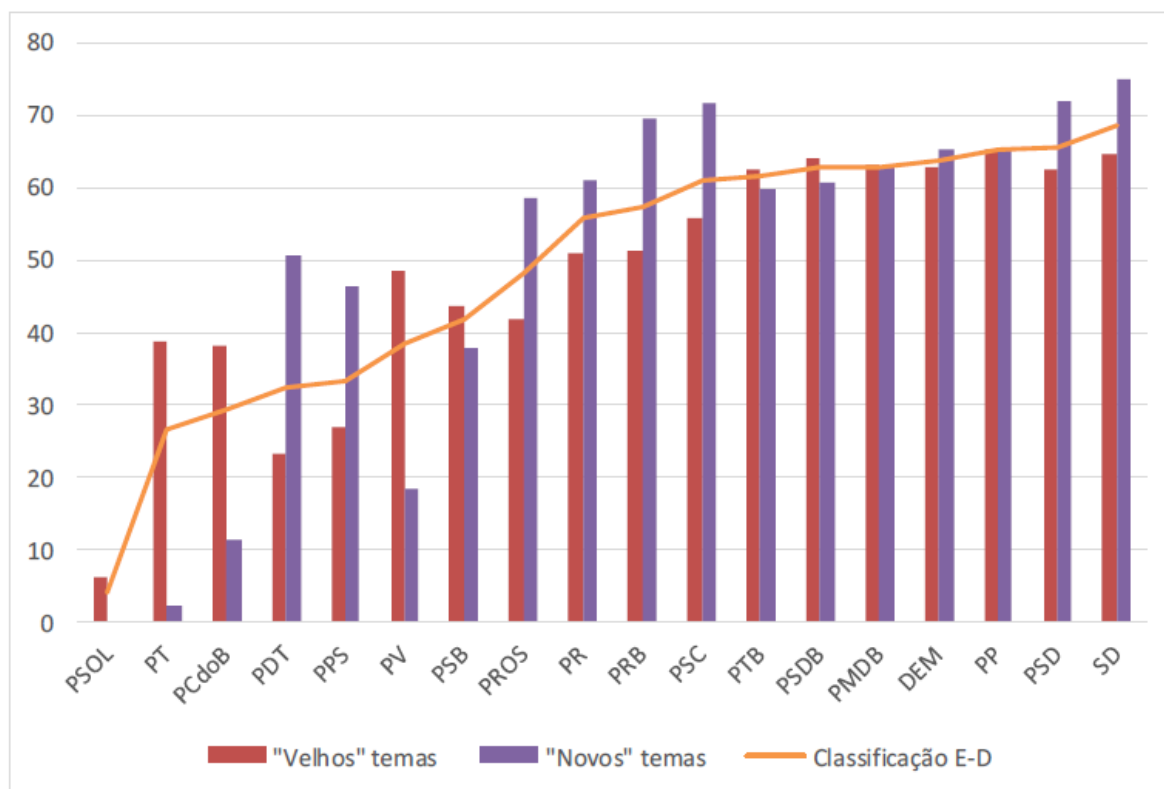
Desta feita, cresceu nos últimos anos a participação dos partidos de centro no parlamento, não obstante não se precise com exatidão quantos e quais são. Em seus estatutos²⁰, muito poucos deixam expresso qual é lado do seu espectro político. Scheeffer (2018) procura posicioná-los realizando análise de como os partidos votaram em determinados temas chave, debruçando-se sobre características que diferenciam esquerda e direita (p. ex., tamanho do estado, direitos e liberdades individuais) e atribuindo expectativas de como os dois lados se posicionaram em proposições críticas no Congresso Nacional.

De posse de como os partidos aderiram ou não às expectativas de comportamento determinadas pelo autor, Scheeffer elaborou uma escala e

²⁰ Disponíveis em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.

posteriormente um gráfico, reproduzido no Gráfico 1, conforme as votações dos partidos acerca de “velhos temas” (p. ex., economia, direitos trabalhistas, reforma agrária) e “novos temas” (p. ex., meio ambiente, multiculturalismo e questões de gênero e raça).

Gráfico 1: Escala Esquerda-Direita



Fonte: Scheffer (2018).

Para complementar o exposto, em dezembro de 2019, o sítio *A Gazeta do Povo* repercutia reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*, onde a maior parte dos partidos políticos (dez, mais especificamente) se autodeclaravam como partidos puramente de centro: PMB, MDB, PL, PSD, PTC, DC, PROS, Avante, Patriota e Podemos. Obviamente, não nos cabe aqui questionar a declaração dos próprios partidos, mas compreender que o posicionamento deles pode mudar no tempo.

Nesse contexto mais atual, se determinado governo sabe quem faz parte de sua base e quem é oposição, o que fazer para diminuir os custos de transação da consecução de uma agenda legislativa? Como lidar com quem está no meio ou indeciso? Não obstante, o Poder Executivo leva isso em consideração e não se pode descartar que a execução de emendas individuais possa ser instrumento de

incentivo em troca do apoio aos projetos de interesse do governo (PEREIRA E MUELLER, 2002).

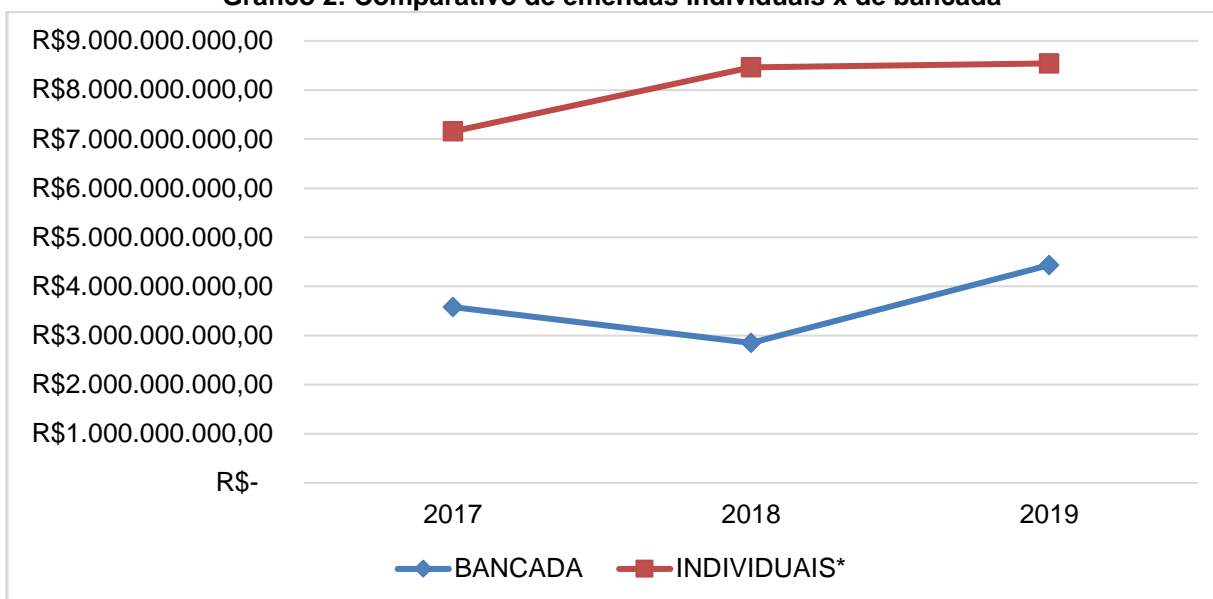
Retornando tanto aos trabalhos de Pereira e Muller (2002) como de Figueiredo e Limongi (2005), os autores questionavam a real relevância do valor das emendas individuais frente às emendas de bancada, sendo estas, sim, consideradas as de maior vulto e, assim, de maior interesse dos parlamentares. Abreu e Gomes (2013) destacaram, todavia, que na verdade as emendas individuais possuíam predileção dos congressistas em detrimento das emendas coletivas (de bancadas e comissões), ainda que estas se aproximem mais de interesses da coletividade do que aquelas.

As dúvidas talvez possam ser sanadas agora, com a EC em vigência. Quase quinze anos após os dois estudos supracitados, a realidade imposta é outra. A cota individual destinada às emendas parlamentares em 1995 era algo em torno de R\$ 1,5 milhão, perfazendo um total de R\$ 871.500.000 milhões à época, considerando um total de 581 parlamentares, entre deputados e senadores (PEREIRA e MULLER, 2002). Esse valor perdurou até 1999, quando em 2000 ela passou a ser de R\$ 2 milhões e em 2001 essa mesma cota individual era de R\$ 2,5 milhões (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2005).

No ano de 2019, a mesma cota individual foi de R\$ 15.420.774 milhões, com o potencial do gasto com emendas perfazendo assim um total de R\$ 9.129.098.208 bilhões - considerando um total de 592 parlamentares que apresentaram emendas naquele ano. Mais de R\$ 5 bilhões a mais se corrigirmos²¹ o valor explicitado por Pereira e Mueller relativo às emendas em 1999. Ainda, em razão da definição constitucional, os valores hoje destinados às emendas individuais ultrapassam aqueles destinados às emendas de bancada, conforme Gráfico 2.

²¹ Valor atualizado frente à SELIC, utilizando a Calculadora do Cidadão, disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/jsp/index.jsp>>.

Gráfico 2: Comparativo de emendas individuais x de bancada



Fonte: elaboração do autor.

*Deputados e senadores.

A nova relevância das emendas individuais, aliadas às questões políticas aventadas mais acima dialogam com o que dizem vertentes dos ramos que estudam a economia institucionalista e neo-institucionalista, principalmente no que diz respeito a dois pontos capazes de contribuir para o aperfeiçoamento da atuação estatal e na melhoria de seu desempenho: o *accountability* (O'DONNEL, 1998) e a emancipação do Poder Legislativo relativa à matéria orçamentária (ABREU e GOMES, 2013), que sugere minimamente uma maior democratização do processo orçamentário, já que a sociedade, por meio de seus representantes, possuiria maior participação na elaboração do orçamento.

CAPÍTULO IV

MÉTODOS, PROCEDIMENTOS E RESULTADOS DE PESQUISA

4.1 Métodos e Procedimentos

Considerando que a promulgação da EC nº 86/2015 buscava, minimamente, promover alguma emancipação do Poder Legislativo em relação ao Executivo, este trabalho se propõe a investigar o impacto que a medida causou nas relações entre os dois poderes, em especial se as emendas individuais ao orçamento, por serem agora de execução obrigatórias, deixaram de ser instrumento de incentivo para que o governo angarie apoio parlamentar.

Para tanto, foram analisadas três hipóteses:

i) se antes da entrada em vigor da emenda podia-se observar relação entre as emendas individuais liberadas (percentual empenhado) com apoio ao governo (percentual de votos a favor);

ii) se após a entrada em vigor da emenda esta relação diminuiu e;

iii) se a mudança alterou o comportamento dos parlamentares nas votações.

Com efeito, para que se pudesse investigar a relação entre emendas e votos foi construída base de dados com informações do período que vai de 2012 a 2017, tanto concernentes aos valores de emendas parlamentares individuais como aos votos dos deputados federais.

Esses anos foram escolhidos para maior consistência dos dados e da análise. O primeiro biênio (2012 e 2013) se refere aos dois anos do meio da legislatura 2011-2014, onde os novos parlamentares já indicaram suas emendas, e também os últimos anos sem a vigência de qualquer norma que impusesse a execução das emendas individuais. Já o segundo biênio (2014 e 2015) são os dois primeiros anos nos quais a obrigação de execução das emendas fora instituída, entrando em vigor por meio das respectivas LDO²² para os referidos exercícios financeiros. Já o último biênio (2016 e 2017) é, analogamente ao primeiro, referente aos dois anos do meio da legislatura 2016-2017 e aos dois primeiros exercícios sob a vigência da EC nº 86 de 2015.

Ato contínuo, foi realizada análise descritiva (quantitativa e qualitativa) sobre a

²² Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014) Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015).

referida base e, de forma complementar, também foi realizada análise estatística. Foram aplicados testes no intuito de verificar a normalidade da distribuição dos dados para a variável principal, qual seja a que controla o percentual de execução de emendas individuais (“% de Execução”), com posterior utilização de teste não paramétrico para análise comparativa da distribuição da referida variável com relação à variável que controla os votos (“med_votos”).

Para a verificação da normalidade da distribuição dos dados utilizou-se o teste de *Shapiro-Wilk* que, em tradução livre de Field, Miles e Field (2012, p. 182), indica se “a distribuição da amostra é significativamente diferente de uma distribuição normal”. Assim, após verificação de que a variável “% de Execução” não apresenta distribuição normal, partiu-se para a realização de teste não paramétrico, de forma a possibilitar a comparação das distribuições da referida variável.

Tal comparação busca observar se as distribuições diferem entre si no período anterior e posterior à obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais. Neste contexto, e como veremos na subseção 4.4, o teste utilizado, qual seja o teste de *Mann-Whitney*, compara as distribuições de “% de Execução” dos votantes ranqueados como “contra” e “a favor” do governo. A hipótese testada pelo procedimento estatístico parte da premissa de que, se não há diferença significativa entre o percentual de execução dos votantes favoráveis e contrários ao governo, não há porque se falar em diferença de tratamento quando da liberação das emendas parlamentares ao orçamento por parte do Poder Executivo.

4.2 A Base de Dados

Para a verificação da relação entre emendas parlamentares e votos proferidos, a base de dados foi construída a partir de três fontes distintas: i) para a obtenção dos valores das emendas individuais dos anos de 2012 a 2014 foram buscadas informações do sítio *Siga Brasil*, do Senado Federal; ii) para os valores dos anos de 2015 à 2017 as informações foram obtidas a partir do sítio *Painel do Orçamento Federal*, do Ministério da Economia e; iii) para os votos dos parlamentares de 2012 a 2017, foram utilizadas informações do sítio *Dados Abertos*, da Câmara dos Deputados.

Os dados do período de 2012 a 2014 necessitaram de tratamento para a obtenção dos valores individualizados de execução das emendas. As ferramentas hoje disponibilizadas pela União apenas apresentam valores de execução

individualizados a partir de 2015, ano do advento da EC nº 86/2015, tanto que tal tratamento foi dispensado para o segundo período, de 2015 a 2017.

Assim, para o período de 2012 a 2014, partindo do valor autorizado na LOA para as emendas e dos valores empenhados, foi possível prospectar seu valor executado. Destaca-se que foram considerados como valores executados não os liquidados, mas sim os empenhados informados pelo supracitado sítio, uma vez que para o presente estudo a relevância encontra-se no cumprimento do suposto “contrato” firmado entre o Poder Executivo e o parlamentar, sendo o empenho (a assunção de obrigação da administração pública com fornecedor de bem ou serviço) suficiente para tanto.

No entanto, verificou-se que, para cada um dos registros de emendas constantes do *Siga Brasil*, o valor empenhado não diz respeito apenas àquela emenda específica, mas ao valor empenhado de todo o subtítulo que recebeu emendas, como podemos ver no exemplo da Tabela 1.

Tabela 1: Exemplo de Valores Empenhados*

Emenda	Ação + Subtítulo	Aprov.	Autoriz.	Empen.
34200023	APOIO A ENTIDADES DE ENSINO SUPERIOR NÃO FEDERAIS - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP - NO ESTADO DO PARANÁ	300.000	700.000	400.000
32200004	APOIO A ENTIDADES DE ENSINO SUPERIOR NÃO FEDERAIS - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP - NO ESTADO DO PARANÁ	400.000	700.000	400.000

Fonte: elaboração do autor.

* Em milhares de reais.

Desta feita, faz-se necessária a obtenção dos valores empenhados para cada emenda. Para tanto é necessário considerar que as emendas possuem prioridade quando da utilização dos recursos. Isso se torna verdade por conta de dois institutos normativos que regulam as emendas parlamentares.

O primeiro é a exigência constitucional de que as emendas ao orçamento sejam compatíveis com o PPA e a LDO²³. Isso faz com que os recursos destinados pelos parlamentares sejam alocados em objetivos estabelecidos pelo próprio governo central. O segundo é o instituto do contingenciamento²⁴, utilizado pelo Executivo como forma de controlar a liberação das emendas.

²³ Art. 166, §3º, I, Constituição Federal de 1988.

²⁴ Art. 9º, Lei Complementar nº 101/2000.

Isto confere primazia aos recursos provenientes de emendas no momento da execução, pois se em um mesmo programa existem recursos tanto de emendas dos parlamentares como do próprio Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) originário do Executivo, este Poder não terá justificativa para contingenciar o recurso destinado pelo parlamentar mas executar o seu próprio.

A partir daí utilizou-se método similar ao de Figueiredo e Limongi (2005) para obtenção do valor executado de cada emenda, com a diferença citada mais acima de que serão considerados os valores empenhados. Estes foram apurados como proporção do valor empenhado total do subtítulo. Ou seja, se a emenda individual corresponde a 50% do valor autorizado para toda a despesa, também corresponderá a 50% de qualquer valor empenhado. A Tabela 2 exemplifica a obtenção dos valores executados das emendas a partir da Tabela 1.

Tabela 2: Exemplo de Valores Executados*

Emenda	Ação + Subtítulo	Aprov.	Autoriz.	Empen.	Exec.
34200023	APOIO A ENTIDADES DE ENSINO SUPERIOR NÃO FEDERAIS - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP - NO ESTADO DO PARANÁ	300.000	700.000	400.000	171.429
32200004	APOIO A ENTIDADES DE ENSINO SUPERIOR NÃO FEDERAIS - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP - NO ESTADO DO PARANÁ	400.000	700.000	400.000	228.571

Fonte: elaboração do autor.

* Em milhares de reais.

No que diz respeito aos votos, no sítio *Dados Abertos*, da Câmara dos Deputados, foram buscadas e consolidadas informações acerca dos votos dos parlamentares para os exercícios de 2012 a 2017, como citado anteriormente. Cada voto de cada parlamentar foi comparado à orientação dada pelo governo para a votação (também presentes naquela fonte) como forma de apurar tanto os parlamentares que votaram a favor de projetos de interesse do governo como as quantidades de votos obtidos a favor ou contra este mesmo governo, dentro do ano.

Não foi possível encontrar os mesmos dados no sítio do Senado Federal, pelo menos não estruturados em planilhas para acesso ao usuário comum. No entanto as informações constam ali, para serem extraídas por aplicações desenvolvidas para tanto, como um tipo de *webservice*.

Com efeito, foram consideradas apenas as votações nominais em plenário de

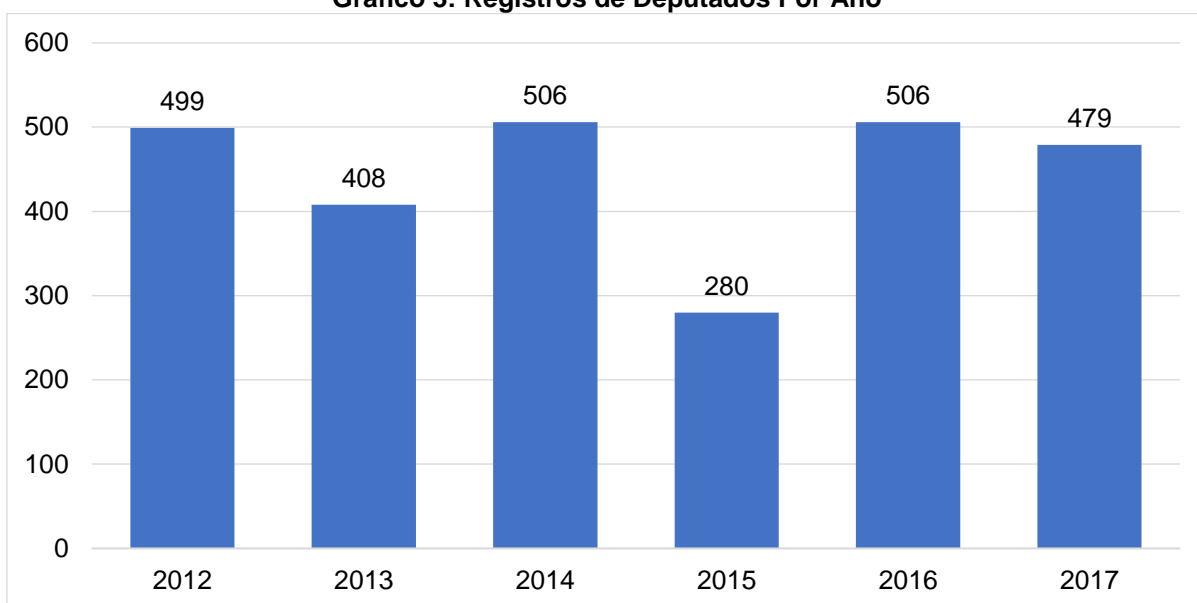
deputados federais em que a orientação do governo é explícita, descrita como “sim”, “não” ou “obstrução”, demonstrando o seu interesse na matéria, excluindo-se: i) as votações meramente procedimentais em que não exista sinalização de preferência do líder do governo; ii) aquelas em que o mesmo libera sua bancada e; iii) votações de comissões.

Importa destacar que para cada votação há um voto de cada deputado, mas que uma proposição (p. ex., uma lei) pode ser formada de várias votações que aprovam ou reprovam destaques, emendas ao texto, requerimentos, entre outros. A base de dados tratou cada votação de forma independente, não havendo relevância para a análise sobre qual proposição cada uma se trata.

Desta feita, a base foi construída em agrupamento por deputado/ano, onde cada registro possui todas as informações consolidadas daquele parlamentar para aquele exercício, como por exemplo o valor total de suas e emendas e quantidade total de votos.

Após a remoção de itens com valores nulos, ou seja, de deputados sem atuação (votos) ou sem emendas aprovadas no orçamento, o conjunto de dados apresentou um total de 2.678 registros, sendo a média de registros por ano de 466, como demonstra o Gráfico 3. Destaca-se que em função disto o ano de 2015 apresentou a menor quantidade de registros, uma vez que se tratando do primeiro ano de uma nova legislatura continha aqueles parlamentares que tiveram suas emendas incluídas na LOA no último ano do seu mandato (2014) porém não foram reeleitos.

Gráfico 3: Registros de Deputados Por Ano



Fonte: elaboração do autor.

As variáveis que foram consideradas estão descritas no Quadro4:

Quadro 4: Descrição das Variáveis

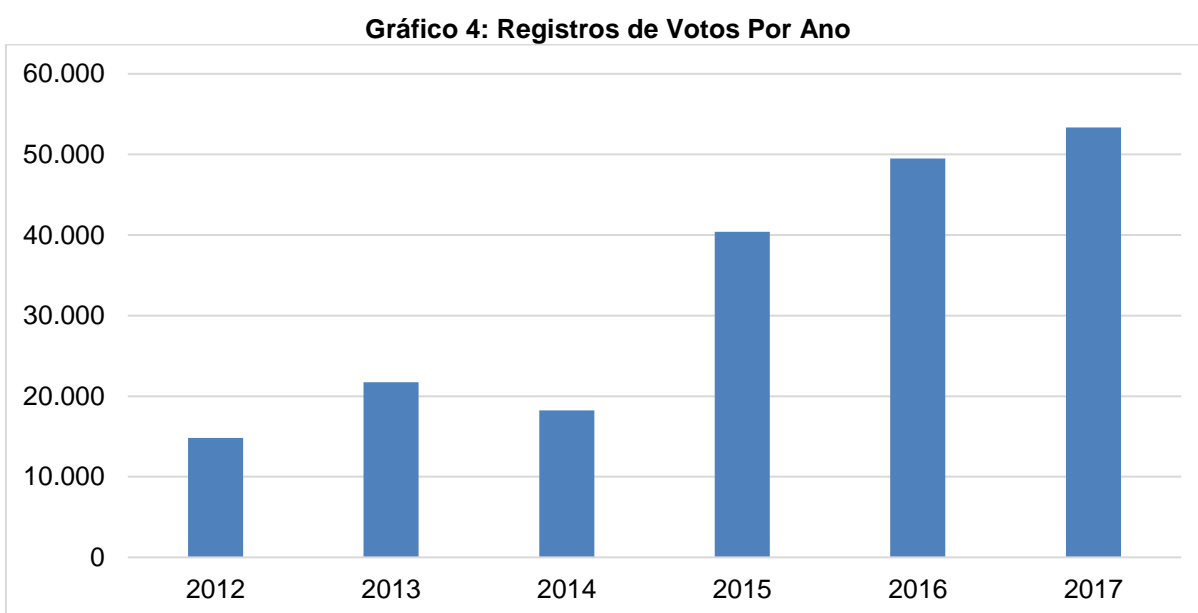
Variável	Tipo de Variável	Descrição
ano	Quantitativa Contínua	Ano da variável
parlamentar	Qualitativa Nominal	Nome do Parlamentar
partido_inicio	Qualitativa Ordinal	Partido Político no início
partido_final	Qualitativa Ordinal	Partido Político no Final
uf	Qualitativa Ordinal	Unidade Federativa
qtd_emendas	Quantitativa Contínua	Quantidade de Emendas
autorizado_total	Quantitativa Discreta	Valor Autorizado Total
empenhado_total	Quantitativa Discreta	Valor Empenhado Total
pc_execucao	Quantitativa Discreta	Porcentagem de Execução
votos_totais	Quantitativa Contínua	Quantidade de Votos
votos_favor	Quantitativa Contínua	Quantidade de Votos a Favor
votos_contra	Quantitativa Contínua	Quantidade de Votos Contra
pc_favor	Quantitativa Discreta	Porcentagem de Votos a Favor
pc_contra	Quantitativa Discreta	Porcentagem de Votos Contra
med_votos	Qualitativa Ordinal (<i>dummy</i>)	Acima da Média de votos a favor = 1
		Abaixo da Média = 0

Fonte: elaboração do autor.

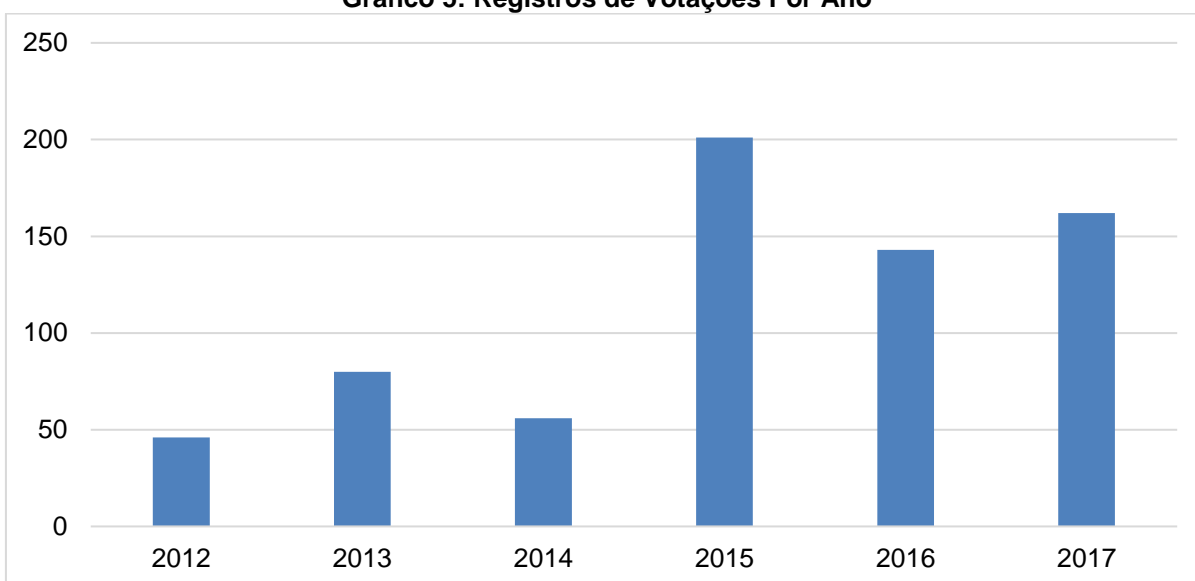
Por fim, é válido ressaltar que a variável “med_votos” foi criada a fim de classificar os deputados de acordo com sua porcentagem de votos favoráveis ao governo. Aos parlamentares cuja proporção de votos a favor foi superior à média total de votos favoráveis naquele ano, atribui-se o valor 1 e, aos demais, o valor 0. Desse modo é possível comparar as médias de cada grupo com os testes apropriados. A análise dos dados e o tratamento estatístico estão descritos a seguir.

4.3 Análise descritiva dos dados

Foram analisados 198 mil votos individuais de deputados, distribuídos em 688 votações em que o líder do governo manifestou posicionamento entre os anos de 2012 e 2017. É interessante notar que tanto a quantidade de votos como de votações sugerem um aumento da atividade parlamentar, pelo menos no que tange à atividade de plenário, em especial quando do início da legislatura 2015-2018, conforme Gráficos 4 e 5.

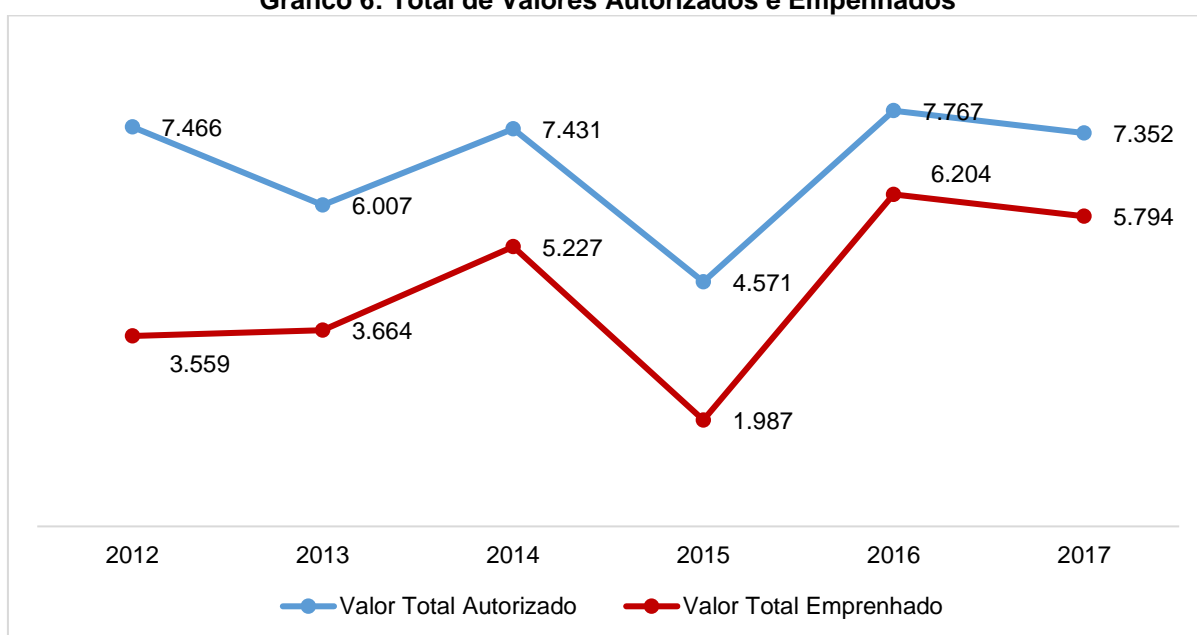


Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 5: Registros de Votações Por Ano

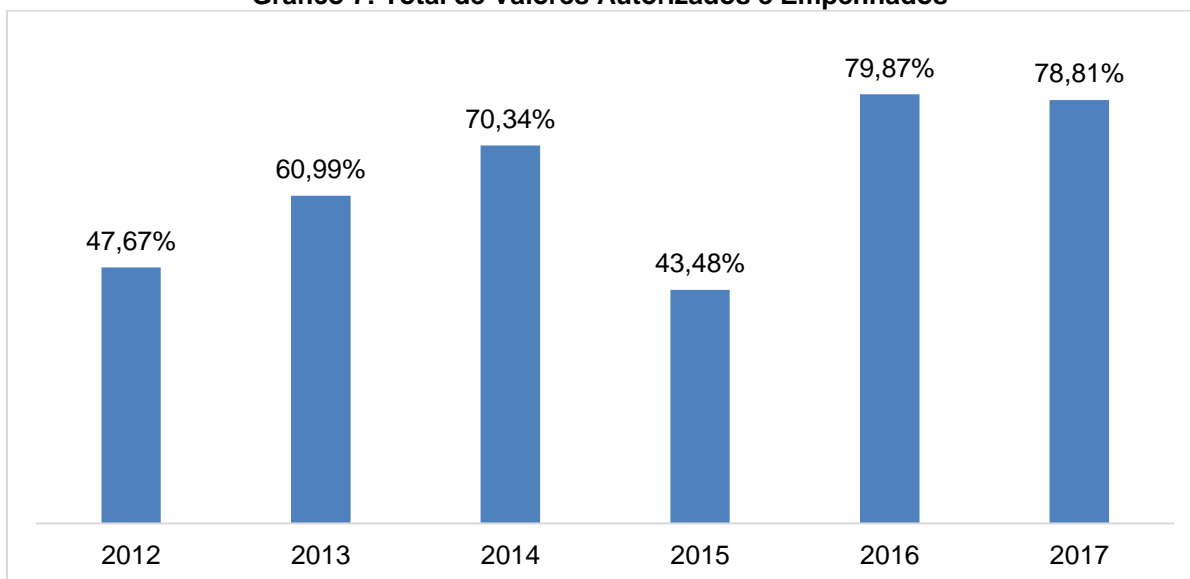
Fonte: elaboração do autor.

Também ao longo do mesmo período foram executadas 36.746 emendas de deputados, movimentando um montante de 26,4 bilhões de reais, o que corresponde a 65,1% do total de 40,6 bilhões de reais autorizado para o período. Os Gráficos 6 e 7 apresentam, respectivamente, os valores totais autorizados e empenhados por ano e suas diferenças percentuais. Vale notar que a queda apresentada em 2015 se justifica pela quantidade reduzida da amostra, aventada anteriormente.

Gráfico 6: Total de Valores Autorizados e Empenhados*

Fonte: elaboração do autor.

* Em milhões de reais.

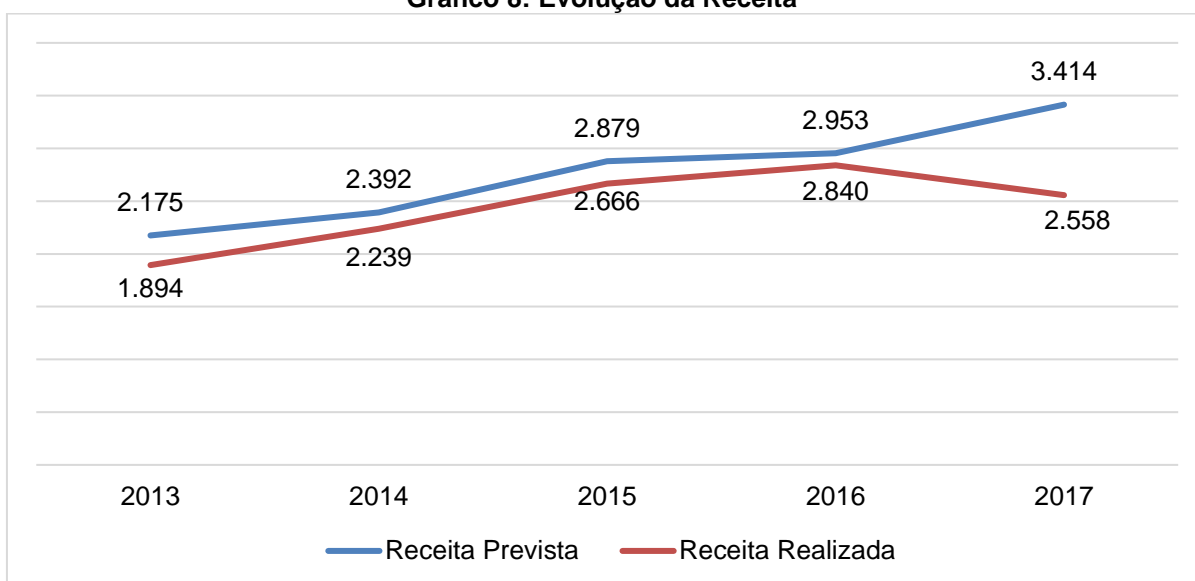
Gráfico 7: Total de Valores Autorizados e Empenhados*

Fonte: elaboração do autor.

Para 2014, 2016 e 2017 tanto valores absolutos quanto relativos apontam para um maior volume de execução de emendas individuais, que pode ser explicado ou pelo aumento da receita arrecada (indicando aumento da base do orçamento, conforme vimos em 3.2) ou pela efetividade da obrigação de execução das emendas.

Apesar de 2017 apresentar uma queda relativa ao ano anterior, os valores de execução permanecem próximos, sendo de 79,87% para 2016 e 78,81% para 2017. Esta relativa manutenção dos valores de um ano para o outro nos ajuda a perceber a efetividade da obrigação de execução decorrente da EC nº 86/2015 frente a queda vertiginosa de arrecadação observada em 2017, na ordem de 281 bilhões de reais (aproximadamente 10% com relação a 2016), conforme Gráfico 8.

Gráfico 8: Evolução da Receita*

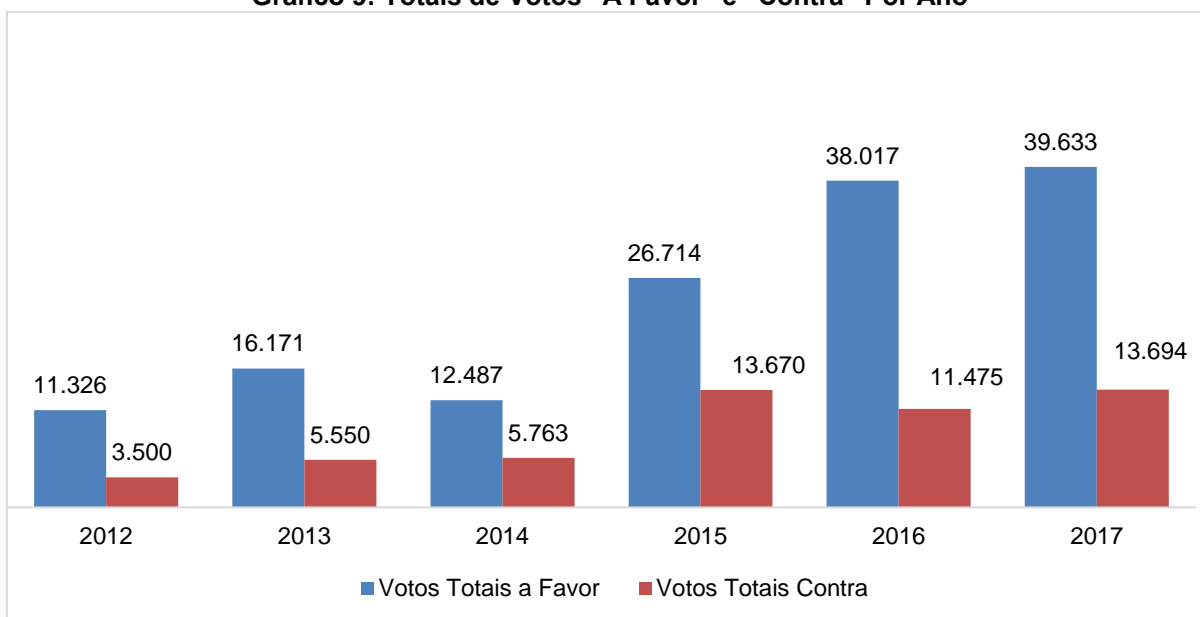


Fonte: elaboração do autor com base no Portal de Transparência do Governo Federal.

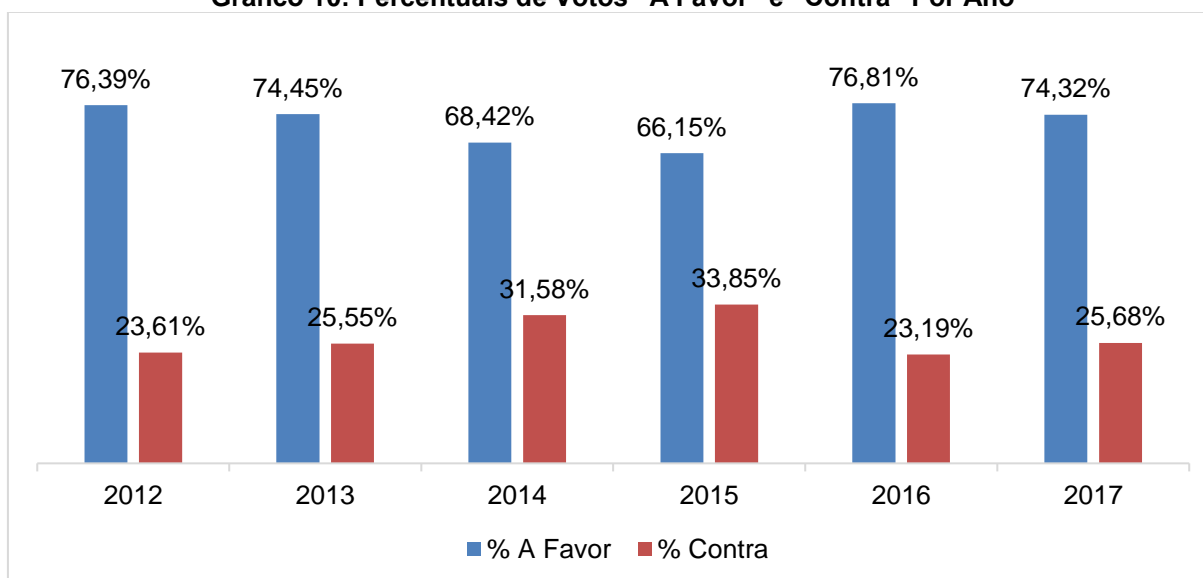
* Em trilhões de reais.

No que tange aos votos, dos 198 mil proferidos, 72,9% foram favoráveis ao governo, perfazendo um total de 144.348 votos proferidos a favor. Os Gráficos 9 e 10 demonstram as quantidades de votos a favor e contra o governo por ano, bem como o percentual de ambos, respectivamente.

Destaca-se o apoio obtido pelo governo. Os quantitativos absolutos bem como os relativos demonstram que, para todo o período, foi consideravelmente maior parcela de deputados que votou a favor do que contra a indicação do Executivo. Neste sentido, no que tange à análise estatística que veremos adiante, foi essa distribuição que justificou a criação da variável *dummy* “med_votos”, como forma de identificar deputados com percentual de apoio ao governo acima dos percentuais observados no Gráfico 10, distinguindo-os em votantes contrários e favoráveis conforme se encontrem abaixo ou acima destes percentuais médios.

Gráfico 9: Totais de Votos “A Favor” e “Contra” Por Ano

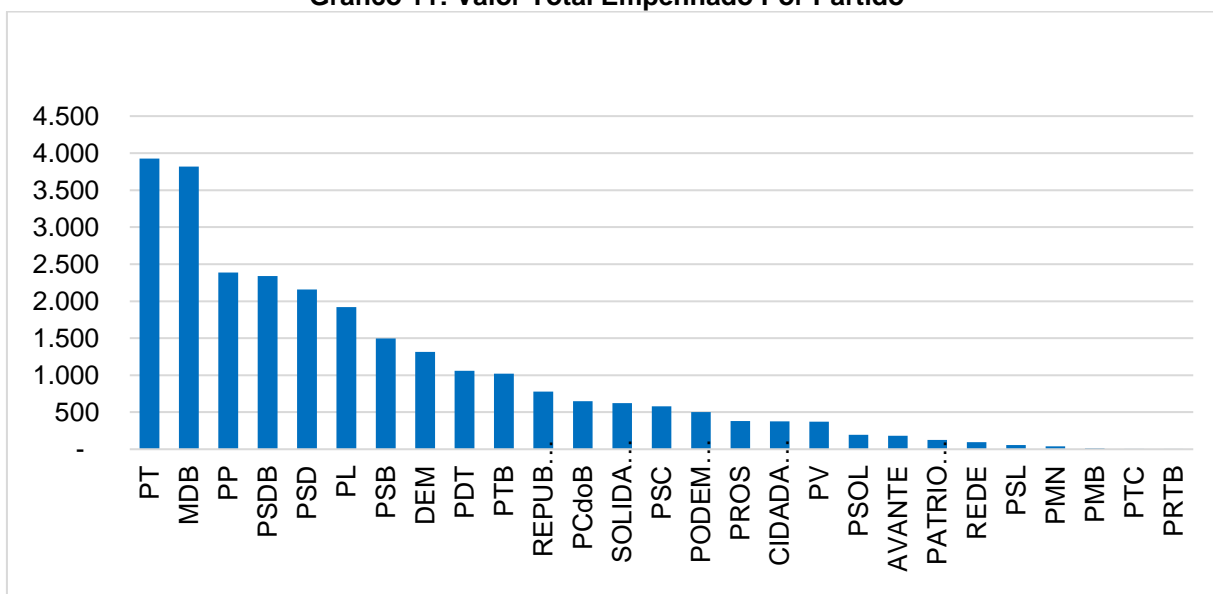
Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 10: Percentuais de Votos “A Favor” e “Contra” Por Ano

Fonte: elaboração do autor.

Não obstante, no que tange aos partidos políticos, as duas principais legendas da coalizão eleita para o mandato presidencial nas duas legislaturas analisadas, quais sejam PT e MDB, são responsáveis pelo maior montante de emendas executadas. Junto a PP, PSDB e PSD totalizam 14,6 bilhões de reais, o que representa 55,4% do total no período, conforme Gráfico 11.

Gráfico 11: Valor Total Empenhado Por Partido*



Fonte: elaboração do autor.

* Em milhões de reais.

No que se refere à relação entre emendas individuais e os votos dos parlamentares, a próxima subseção será responsável pela realização de teste estatístico para tanto.

No entanto aqui já podemos vislumbrar o comportamento de ambas variáveis. A Tabela 3 mostra o desvio padrão dos percentuais de execução de emendas e de votos a favor. O que se percebe é que o percentual de execução das emendas individuais dos parlamentares começa, a partir de 2014, a se aproximar de um valor comum, dada a redução do desvio. No entanto o percentual de votos a favor do governo se comporta de modo contrário, também a partir de 2014.

Tabela 3: Desvio Padrão das Variáveis

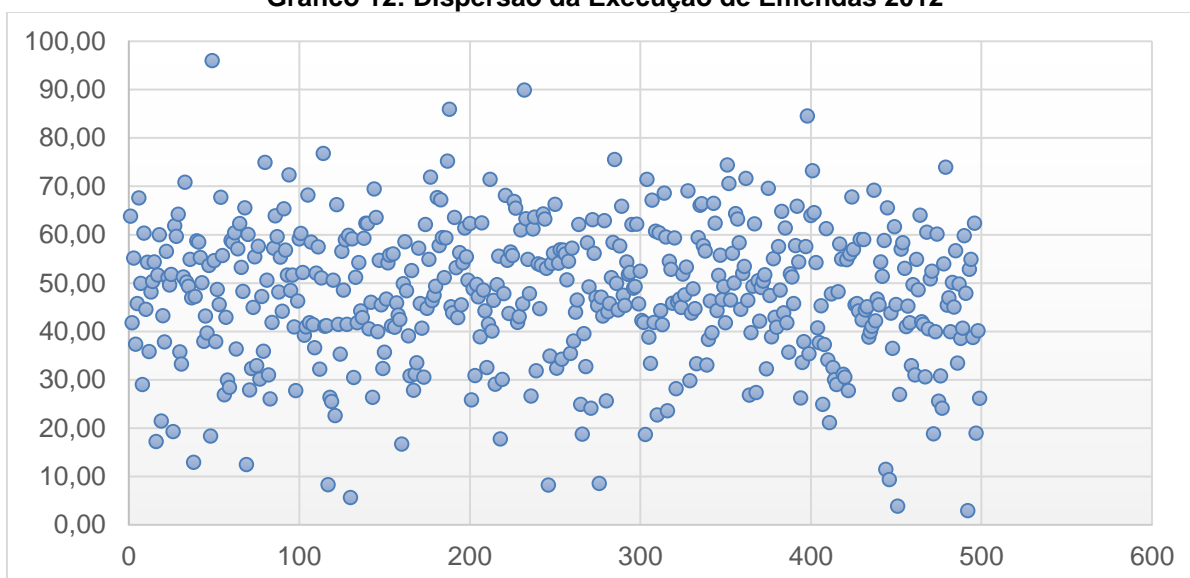
Variável	2012	2013	2014	2015	2016	2017
% Execução	13,98	12,46	7,56	6,65	8,58	4,69
% Votos a favor	18,59	18,13	12,20	23,76	23,69	29,05

Fonte: elaboração do autor.

Os Gráficos 12 a 17 reafirmam a Tabela 3, demonstrando que para os anos de 2012 e 2013, quando o governo ainda podia dispor das emendas e os percentuais de votos a favor eram mais homogêneos, os percentuais de execução possuíam maior variação, diferente dos demais anos. Para o ano de 2017, na verdade, verifica-se a maior heterogeneidade do percentual de votos a favor, mas

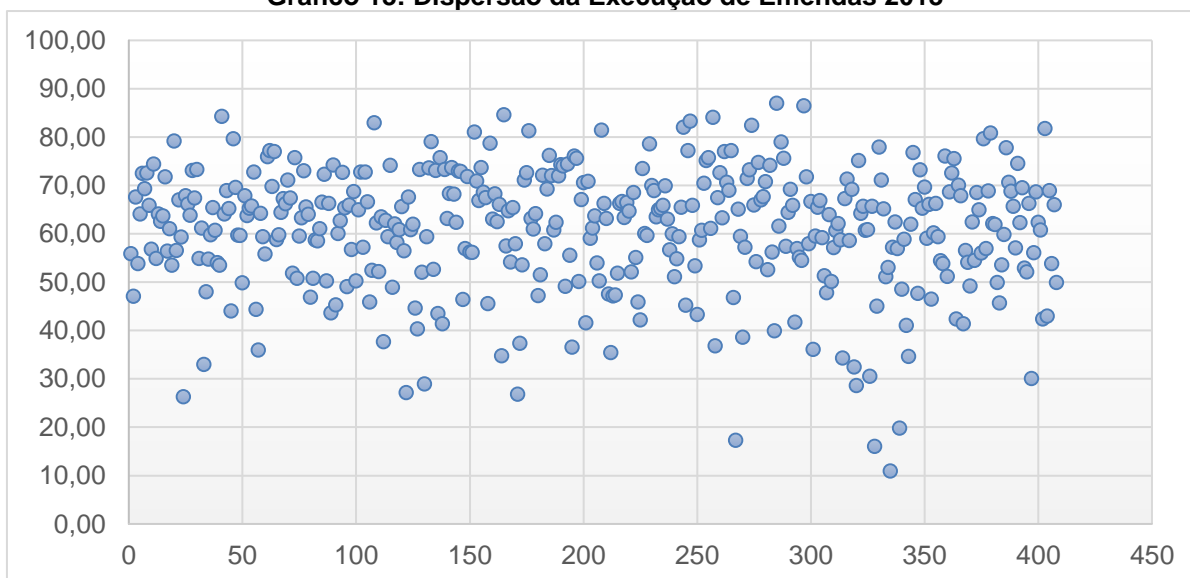
também a menor dispersão do percentual de emendas individuais executadas.

Gráfico 12: Dispersão da Execução de Emendas 2012

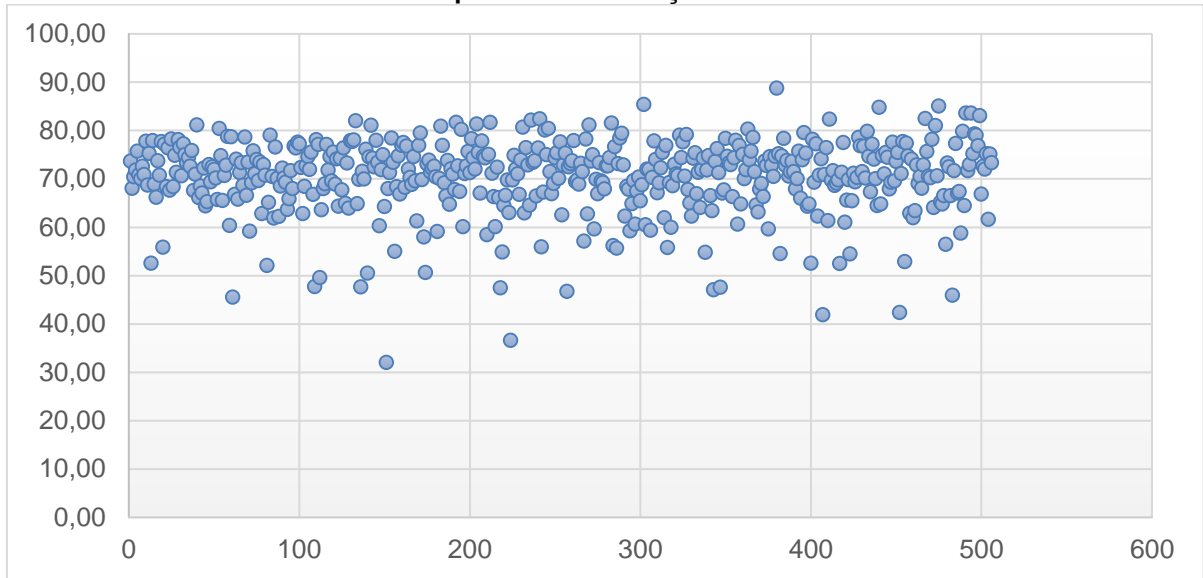


Fonte: elaboração do autor.

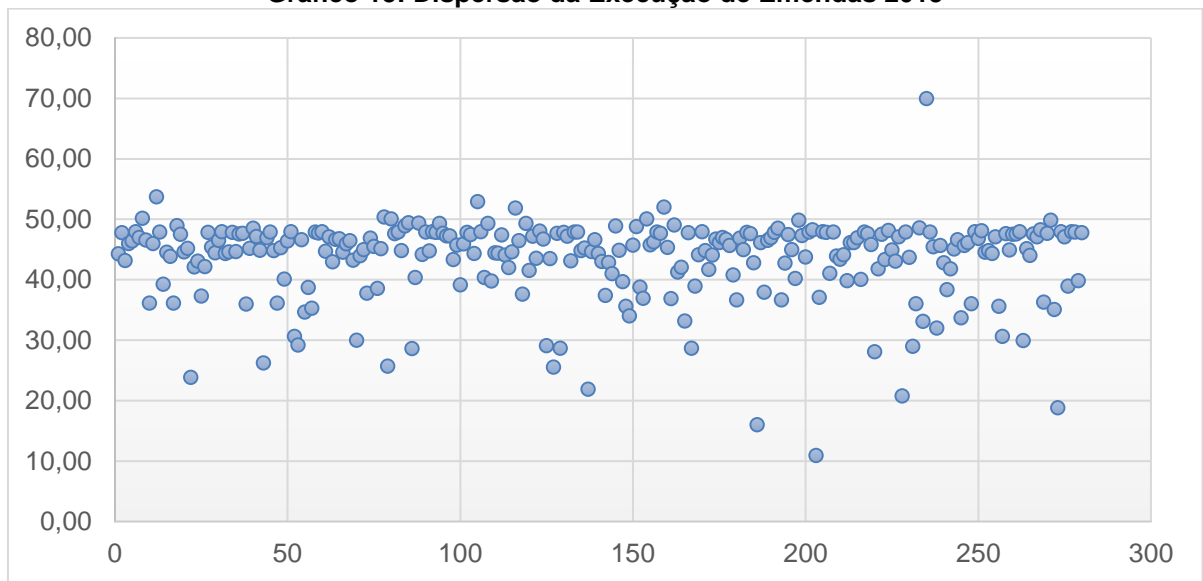
Gráfico 13: Dispersão da Execução de Emendas 2013



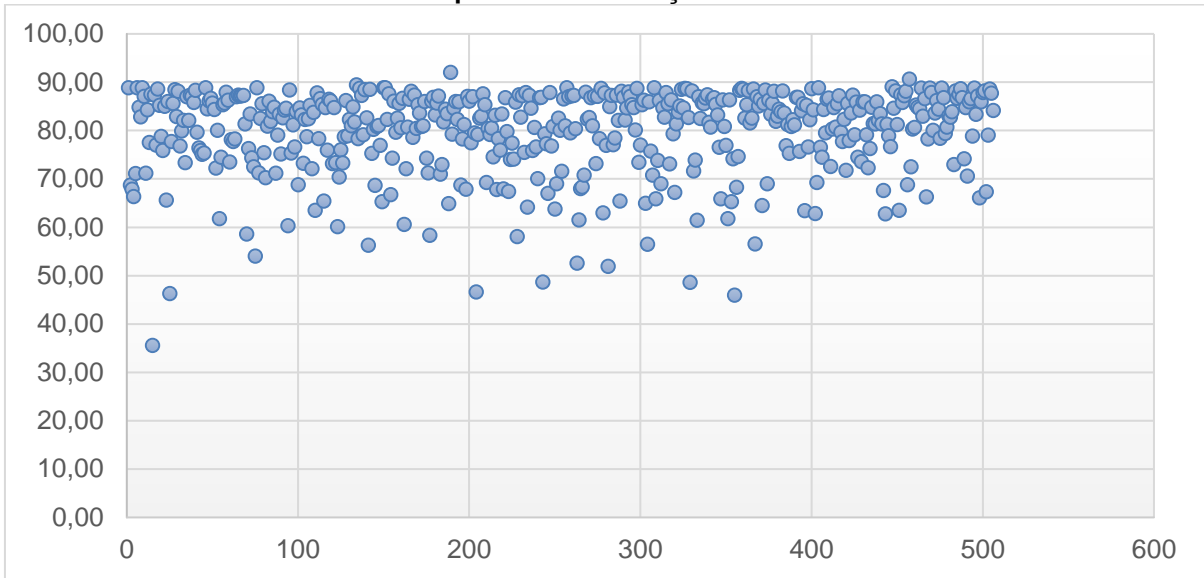
Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 14: Dispersão da Execução de Emendas 2014

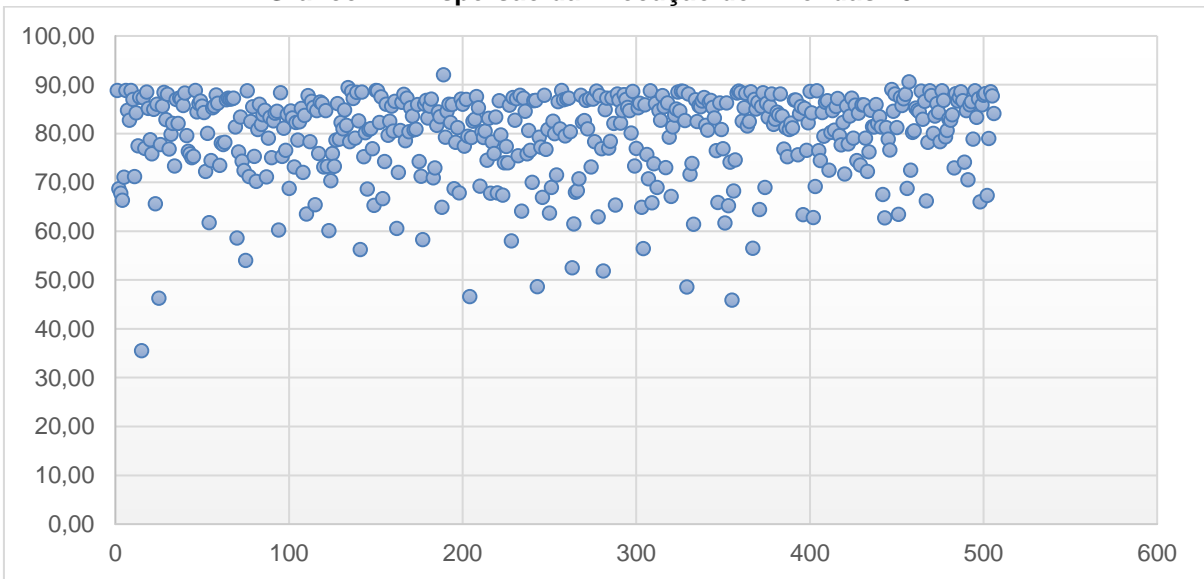
Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 15: Dispersão da Execução de Emendas 2015

Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 16: Dispersão da Execução de Emendas 2016

Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 17: Dispersão da Execução de Emendas 2017

Fonte: elaboração do autor.

Por fim, na Tabela 4 são apresentadas a estatísticas descritivas das variáveis quantitativas referenciadas no Quadro 4.

Tabela 4: Estatísticas Descritivas das Variáveis Quantitativas

Variável	Quant. de Emendas	Valor Total Autorizado	Valor Total Empenhado	Porcentagem de Execução
Média	13.72	15,152,639.25	9,869,747.27	65.22%
Desvio Padrão	6.21	570,061.52	2,537,897.08	16.76%
Mínimo	1.00	9,000,000.00	433,101.22	2.89%
25%	9.00	14,900,000.00	7,824,321.47	51.56%

Mediana	13.00	15,000,000.00	10,331,778.15	69.38%
75%	18.00	15,342,436.00	12,083,562.48	79.26%
Máximo	35.00	17,902,436.00	14,733,885.07	96.18%

Variável	Votos Totais	Votos Totais a Favor	Porcentagem a Favor	Votos Totais Contra	Porcentagem Contra
Média	73.94	53.90	73.57%	20.03	26.43%
Desvio Padrão	46.11	38.70	21.73%	26.76	21.73%
Mínimo	1.00	0.00	0.00%	0.00	0.00%
25%	36.00	24.00	61.26%	4.00	8.33%
Mediana	59.00	38.00	78.42%	11.00	21.58%
75%	113.00	84.00	91.67%	20.00	38.74%
Máximo	201.00	194.00	100.00%	199.00	100.00%

Fonte: elaboração do autor.

4.4 Procedimento estatístico

Como forma de complementar a análise descritiva recém demonstrada, optou-se ainda pela realização de análise estatística. Esta por sua vez fez uso da ferramenta *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 21.0. Inicialmente testou-se o ajuste dos dados à distribuição normal pelo teste de *Shapiro-Wilk* afim de analisar a normalidade dos dados, dispostos na Tabela 5.

Tabela 5: Testes de Normalidade da Variável “% de Execução”

	Shapiro-Wilk		
	Estatística	Gl	p-valor
% de Execução 2012	0,988	499	0,000
% de Execução 2013	0,962	408	0,000
% de Execução 2014	0,921	506	0,000
% de Execução 2015	0,816	280	0,000
% de Execução 2016	0,858	506	0,000
% de Execução 2017	0,772	479	0,000
% de Execução Todos os anos	0,936	2678	0,000

Fonte: elaboração do autor.

Segundo o teste de *Shapiro-Wilk*, a variável “% de Execução” não apresenta distribuição normal. Deste modo, realizou-se o teste não paramétrico de *Mann-Whitney* a fim de analisar o efeito dos votos (a favor ou contra) no percentual de execução das emendas individuais dos deputados. Para todos os testes, o nível de significância adotado foi o de ($p \leq 0,05$). O Quadro 5 traz os resumos dos testes de hipótese realizados sobre a variável “% de Execução” de acordo com a variável categórica “med_voto” para cada ano analisado.

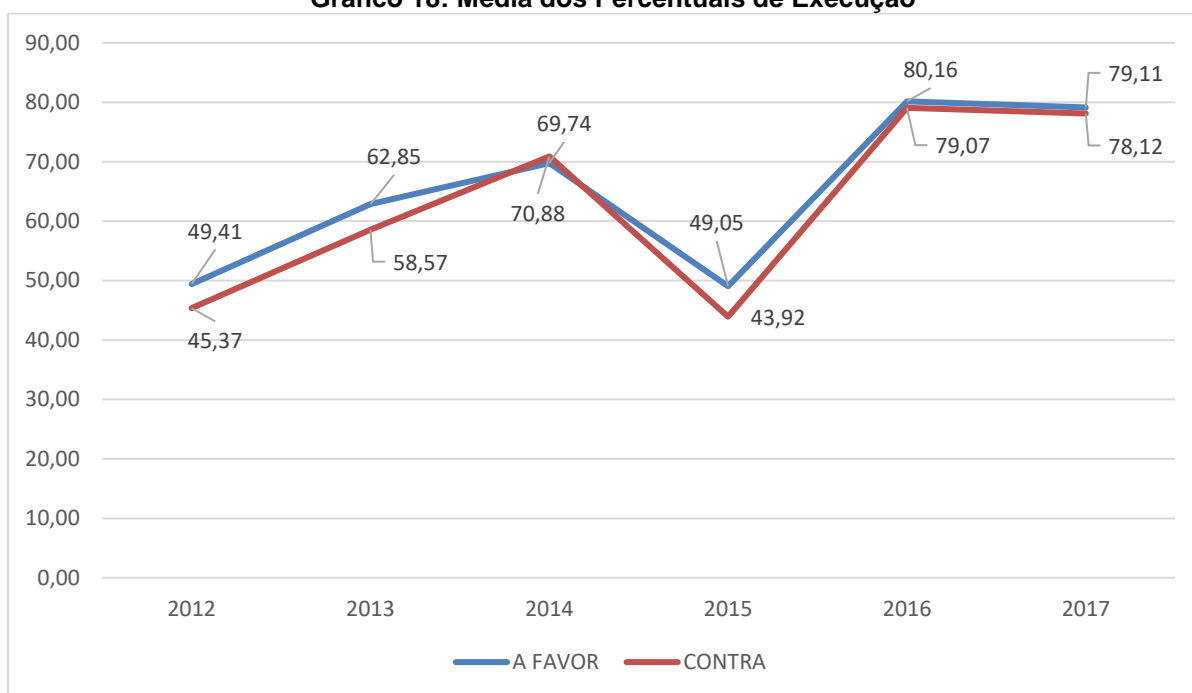
Quadro 5: Resumo dos Testes de Hipótese

Hipótese nula	Teste	Sig.	Decisão
No ano de 2012, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,001	Rejeitar a hipótese nula.
No ano de 2013, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,002	Rejeitar a hipótese nula.
No ano de 2014, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,114	Reter a hipótese nula.
No ano de 2015, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,025	Rejeitar a hipótese nula.
No ano de 2016, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,182	Reter a hipótese nula.
No ano de 2017, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,100	Reter a hipótese nula.

Fonte: elaboração do autor.

Percebe-se que para os anos de 2012, 2013 e 2015 os testes recomendam que rejeitemos a hipótese nula de que não há diferença entre os grupos que votam a favor e contra o governo. Já para os anos de 2014, 2016 e 2017, a recomendação é de retermos a hipótese nula, não apresentando assim diferença significativa entre os deputados que votaram a favor ou contra o governo.

Assim, o teste de *Mann-Whitney* demonstra que a distribuição do percentual de execução entre os votantes das duas categorias (contra e a favor) difere entre os períodos sem e com a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais. Contudo, ainda há que se observar em que medida essa diferença ocorre. Vejamos portanto o Gráfico 18 e a Tabela 6, que demonstram as médias de execução para as duas categorias, em valores relativos e absolutos respectivamente.

Gráfico 18: Média dos Percentuais de Execução**Tabela 6: Média dos Valores de Execução***

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A Favor	7.401,98	9.273,86	10.241,92	7.347,52	12.306,55	12.118,87
Contra	6.772,48	8.595,07	10.409,39	6.545,00	12.129,73	11.964,12
Diferença	629,50	678,79	-167,47	802,51	176,82	154,76

Fonte: elaboração do autor.

* Em milhares de reais.

Assim, observamos que os votantes da categoria “a favor” captaram em emendas mais de R\$ 600 mil que os votantes da categoria “contra” nos anos de 2012 e 2013, anos sem a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais. Essa diferença diminuiu para mais de R\$ 150 mil nos anos de 2016 e 2017, sugerindo uma menor variação na execução das emendas e uma distribuição mais homogênea de valores, corroborando a Tabela 3 e os Gráficos 16 e 17.

A diferença negativa do ano de 2014 também vai ao encontro disso. Uma vez que neste ano já havia a obrigatoriedade de execução, muito embora instituída por meio da LDO do exercício, o valor médio de emendas executadas pela categoria “contra” ser maior que o da categoria “a favor” sugere que a imposição minimamente reduziu a relevância do apoio ao governo. A exceção fica para o ano de 2015, primeiro ano de vigência da EC nº 86. A já citada quantidade reduzida dos registros e o expurgo de valores nulos de execução de emendas e de votos em razão de se tratar do primeiro ano de uma nova legislatura (ver subseção 4.2) pode explicar o

porque do comportamento da média não se assemelhar ao dos anos de 2016 e 2017.

CONCLUSÃO

Vimos no decorrer deste estudo que existe uma predileção do governo acerca da priorização da execução orçamentária em detrimento do planejamento. O Executivo é o responsável por determinar quais políticas serão implementadas para se buscar o desenvolvimento econômico, conforme as preferências do partido que detém o poder.

Recorrendo mais uma vez à *public choice*, pressupõe-se que o desejo desse mesmo partido é permanecer no poder. A forma para que se possa maximizar votos é, portanto, atender as demandas de seus eleitores implementando as políticas por eles legitimadas com o voto. Desta feita, o governo tem grande incentivo para contornar o *accountability* (O'DONNELL, 1998). O constrangimento a prestar contas de suas decisões retira, sobretudo, sua flexibilidade e a liberdade para tomar decisões.

A promulgação da EC nº 86/2015 pode então ser encarada como um primeiro passo para a atribuição de *accountability* ao orçamento público, entretanto apenas à parcela que diz respeito às emendas individuais. Uma análise conjunta das subseções 4.3 e 4.4 sugere que podem ser verdadeiras tanto a primeira hipótese de pesquisa - de que antes da entrada em vigor da emenda podia-se observar relação entre as emendas individuais liberadas (percentual empenhado) com apoio ao governo (percentual de votos a favor) - quanto a segunda - de que após a entrada em vigor da emenda esta relação diminuiu.

A distribuição das emendas bem como o teste estatístico realizado apontam para uma relação entre o percentual executado e o percentual de votos a favor do governo para os anos de 2012 e 2013, sendo possível ainda descartar essa relação para os anos de 2014, 2016 e 2017.

A exceção fica para o ano de 2015 que, mesmo com a obrigação de execução de emendas constantes da LDO daquele ano, não se pôde descartar a hipótese nula do teste de *Mann-Whitney*. Todavia, os gráficos de dispersão e o desvio padrão demonstram um comportamento do percentual de execução das emendas semelhante ao dos demais anos em que a execução de emendas individuais é obrigatória. O resultado do teste pode então ser explicado em face da amostra reduzida, pelas razões já explicitadas.

A terceira hipótese, no entanto, não pode ser confirmada. Muito embora os

dados demonstrem que após a promulgação da EC há um aumento na dispersão dos votos a favor do governo, não podemos afirmar que o comportamento dos deputados em plenário foi alterado em razão dela. Como vimos, a atividade legislativa na Câmara dos Deputados sofreu substancial aumento a partir de 2015, o que por si só pode contribuir para uma maior dispersão dos votos.

Concluimos, portanto, que as emendas individuais ao orçamento podiam ser usadas pelo Poder Executivo como incentivo à obtenção de apoio na Câmara dos Deputados e que, minimamente, este incentivo pode ter perdido grande parte do seu poder de persuasão no que diz respeito à negociação de uma pauta governista no parlamento.

Contudo, em que pese podermos observar uma maior homogeneidade na execução das emendas individuais nos períodos em que a Emenda Constitucional do orçamento impositivo estava vigente, outros fatores não detalhados aqui também podem ter contribuído para tanto, que não apenas a mera instituição da norma.

Dentre eles encontra-se a obrigação dos parlamentares alocarem pelo menos metade de suas cotas individuais para programas da área de saúde pública. Isso permite que o governo gerencie os recursos aplicados nesta função de forma a considerar as cotas dos parlamentares para cumprimento do mínimo constitucional exigido para saúde, o que pode aumentar o próprio interesse do Executivo em ter estas emendas executadas.

Também, como ressaltado na subseção 4.1, a análise aqui realizada se ateve aos valores empenhados. É possível que uma análise mais pormenorizada sobre os valores liquidados, desde que garantido o correto tratamento dado aos restos a pagar, confirme os resultados aqui obtidos ou não, uma vez que sabidamente em muitas situações o empenho da despesa não garante sua execução (liquidação e pagamento).

Inclusive, não se pode afastar situações em que o governo utilize o cronograma de desembolso financeiro durante o ano para devolver à execução das emendas individuais algum poder de negociação, pelo menos no que diz respeito à tempestividade da liberação dos recursos. Em determinado momento, o governo pode priorizar a liberação mais rápida dos recursos daqueles parlamentares de sua base.

Ou seja, em que pese os resultados sugerirem uma redução no poder de barganha do Executivo quando da liberação das emendas individuais, as

ferramentas de negociação não se esgotaram em absoluto, e no atual arranjo do sistema político-partidário do país, a execução imposta às emendas individuais talvez seja um passo deveras curto na direção de um maior controle da discricionariedade do Executivo por parte do Legislativo, não implicando necessariamente compartilhamento de poder sobre matéria orçamentária, pelo menos para governos que consigam se articular com o parlamento.

Afinal, esta é outra conclusão do trabalho: a forte influência que o Executivo exerce sobre o Legislativo. Vale ressaltar que muito embora o período analisado tenha contemplado partes de legislaturas diferentes, uma reeleição presidencial e ainda um processo de *ipeachment* (em 2016), em todos os anos analisados o governo gozou de prestígio junto à Câmara dos Deputados na forma de apoio dos parlamentares às votações naquela casa, demonstrando a capacidade de governabilidade do presidencialismo de coalizão.

Ora, o desempenho dos governos não pode ser dissociado daquele dos parlamentares. Figueiredo e Limongi (2005) afirmam que participar de um governo funciona como moeda eleitoral; que em um governo bem-sucedido há incentivos ao parlamentar para cooperar, sendo o contrário igualmente verdade. É uma explicação plausível para o apoio massivo observado nos dados, sobretudo para a virada de chave da base governista quando do supracitado *ipeachment*.

A EC nº 86/2015, contudo, garante uma execução mais homogeneizada das emendas individuais. Pelo que pudemos ver na pesquisa, esta execução mais desprovida da conveniência do Executivo não demonstrou consequências claras para a forma como votaram os parlamentares no período analisado. Ademais, a vigência da obrigação é deveras curta para quaisquer projeções.

O que se pode esperar do Executivo, no entanto, é um maior cuidado com relação ao planejamento dos gastos, pois a parte da despesa que as emendas individuais mais atacam é justamente a parcela da qual o governo dispõe para implementar seus projetos, qual seja a parte de investimentos.

Segundo dados do Tesouro Nacional Transparente e do Painel do Orçamento Federal, os valores das emendas individuais destinadas a investimentos corresponderam à algo em torno de 9% dos investimentos do Governo Federal desde a promulgação da EC nº 86/2015. Também é essa categoria de gasto público que mais sofre com políticas fiscais de austeridade. Importa notar contudo que ainda que parte do montante esteja agora nas mãos dos parlamentares, ainda é o governo

quem elabora o portfólio de ações que serão contempladas com os recursos das emendas. Na necessidade de proceder ajustes fiscais, a linha azul do Gráfico 18 se aproximará mais ainda das emendas, reduzindo o espaço fiscal de atuação do Executivo. Ou seja, o planejamento das prioridades será ainda mais importante.

Como vimos, a origem da EC refletiu o desejo dos parlamentares de retificarem seu direito constitucional de propor emendas ao orçamento, removendo do Executivo uma de suas ferramentas de barganha política. A sua obrigatoriedade de execução agora pode transformar deputados e senadores em verdadeiras unidades demandantes de orçamento, de forma amplamente pulverizada, com o agravante de já possuírem uma cota (ou base, na visão de Wildavsky) estabelecida pela qual não precisam “lutar”, como precisam os outros órgãos.

Ainda, em 2019 foi promulgada outra Emenda Constitucional que trata de emendas ao orçamento. A EC nº 100 de 2019 desta feita visa estabelecer obrigação de execução das emendas coletivas de bancada, em mecanismo similar ao da EC nº 86/2015 (no montante de 1% da RCL do exercício anterior²⁵). Poder-se-ia depreender que mais uma Emenda Constitucional sobre a matéria procurasse apenas proteger o Legislativo da estratégia de execução por parte do Executivo, não fosse a seguinte alteração também introduzida pela EC nº 100/ 2019.

A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade²⁶.

Não se pode afirmar se a disposição tornará efetiva a imposição sobre toda a execução do orçamento, mas em caso positivo ela sim poderá ter a função de atribuir *accountability* ao orçamento federal. A possibilidade no entanto diz respeito à “programações orçamentárias”, o que pressupõe as programações constantes da LOA.

Destarte a mensagem que Legislativo passa, similarmente à EC nº 86/2015, é de preocupação com a execução do orçamento anual, não com seu planejamento a longo prazo. Em que pese a obrigação de executar as programações tenha o potencial de funcionar como um incentivo para que o governo planeje melhor, o parlamento ainda se priva de efetivamente compartilhar o poder e a autoridade de alocar os recursos e influenciar políticas públicas.

²⁵ Constituição Federal de 1988, art. 166, §11.

²⁶ Idem, art. 165, §10.

Se o Executivo cria uma política (ou seja, decide para onde podem ir os recursos) e o Legislativo destina para ela seus créditos (ou seja, indica para onde vai o recurso) mas o programa não tem resultados satisfatórios, apenas o governo (ou seja, quem realmente tomou a decisão alocativa) paga o preço. Por fim a responsabilização que deveria ser mútua apenas se inverte e o resultado pode continuar sendo o mesmo: má alocação (*misallocation*).

Nesta esteira, os resultados das políticas públicas dependem diretamente desta complexa relação entre os Poderes e a afirmação de Wildavsky (2002) se adequa ao propósito desta compreensão: “A alocação de recursos necessariamente reflete a distribuição de poder”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Welles Matias; GOMES, Ricardo Corrêa. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam essa aproximação? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 47(2), p. 515-540, mar./abr. 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 76-102, 2005.

APENAS um partido se define como de direita no Brasil; Esquerda tem sete. *Gazeta do Povo*, 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/apenas-um-partido-se-define-como-de-direita-no-brasil-esquerda-tem-sete/>. Acesso em: 17/06/2020.

ARAUJO, Fernando Cosenza; LOUREIRO, Maria Rita. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 39(6), p. 1231-1252, nov./dez. 2005.

ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BOGONI, Nadia Mar; HEIN, Nelson; BEUREN, Ilse Maria. Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 45(1), p. 159-179, jan./fev. 2011.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 103-125, 2005.

BOWEN, T. Renee; CHEN, Ying; ERASLAN. Mandatory Versus Discretionary Spending: the Status Quo Effect. **American Economic Review**, vol. 104, n. 10, p. 2941-2974, out., 2014.

BOWEN, T. Renee; CHEN, Ying; ERASLAN, Hülya; ZÁPAL, Jan. Efficiency of flexible budgetary institutions. **Journal Of Economic Theory**, vol. 167, p. 148-176, 2017.

BRAGA, Sen. Eduardo. Parecer sem número da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A de 2000, 2013. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 19 de jun. 2020.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 11 de junho 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 11 de junho 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 de junho 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm>. Acesso em: 11 de junho de 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 11 de junho de 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do setor público. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 03-15, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Dados Abertos, 2020. Os dados da Câmara a qualquer hora, ao seu dispor. Disponível em: <<https://dadosabertos.camara.leg.br/>>. Acesso em: 11 de jun. de 2020.

CORRY, Dan. The role of Public Sector and Public Expenditure. In: FRANKLIN, Jane (Org.). Social Policy and Social Justice. London: Institute For Public Policy Research, p. 73-102, 1998.

CÔRTEZ, Cláudia Azevedo. **Déficit público e espaço fiscal: ilusão ou realidade no Distrito Federal?** 2019. 173 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. [Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira].

DA COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa; FREIRE, Fátima Souza; GARTNER, Ivan Ricardo; CLEMENTE, Ademir. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 47(5), 1089-1116, set./out. 2013.

DA ROCHA, Diones Gomes; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como

mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.

DE CARVALHO, Frederico A.; JORGE, Marcelino José; PIGATTO, José Alexandre Magrini; ALVES, Francisco José dos Santos. Fatores determinantes da abertura orçamentária pública: um estudo empírico apoiado em dados secundários para uma amostra de países. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 23, n. 4, p. 157-183, out./dez. 2012.

DE LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano; MEDEIROS, Janann Joslin. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 46(5), p. 1251-1270, set./out. 2012.

DEGENHART, Larissa; VOGT, Mara; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios da Região Sudeste do Brasil. **Revista de Geste – REGE**, São Paulo, n. 23, p. 233-245, junho. 2016.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, p. 99-131, Ed. UnB, 2009.

FIELD, Andy; MILES, Jeremy; FIELD, Zoë. **Discovering Statistics Using R**. London: Sage Publications Ltd, 2012.

FOZZARD, Adrian. The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting. Overseas Development Institute, Working Paper n. 147, London, 2001.

GIACOMONI, James. Bases normativas do Plano Plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 38(1), p. 79-91, jan./fev. 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental: Teoria – Sistema - Processo**. Edição do Kindle. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana. **Finanças Públicas**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GOMES, Laurentino. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Caderno ASLEGIS**, n. 39, p. 61-71, jan./abr. 2010.

GRADVHOL, Michel André Bezerra Lima. A norma implícita do orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 77-122, jan./jun. 2018.

HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf Rainer; VON HAGEN, Jürgen. **Fiscal Governance in Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

JOYCE, Philip G. Congressional budget reform: the unanticipated implications for federal policy. **Public Administration Review**, 56.4, p. 317-325, 1996.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 28, p. 127-144, out./dez. 2009.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 15ª Edição. São Paulo: Atlas, 2016.

LACASSE, François. Budget and policy making: issues, tensions and solutions. **Sigma Papers – OECD**, Paris, nº 8, p. 23-54, 1996.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, Brasília, nº 26, p. 5-16, 2003.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Tradução da 5ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 09/06/2020.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento - OCDE. Best Practices for Budget Transparency, 2002. Disponível em: <<https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>>. Acesso em 09/06/2020.

PARRY, Michael; HUGHES, Jesse. **Accounting for Governments: from budget to audit**. 1ª Edição. PFM Training Limited, 2018.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, p. 265-301, 2002.

PERES, Ursula Dias. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios – RGBN**, São Paulo, vol. 9, n. 24, p. 15-30, mai./ago., 2007.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Possíveis contribuições de Charles Taylor para o orçamento público: desafios para as políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, vol. 18, n. 1, p. 155-167, jan./jun. 2014.

SCHEEFFER, Fernando. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. **E-legis**, Brasília, n. 27, p. 119-142, set./dez. 2018.

SENADO FEDERAL. Siga Brasil, 2020. O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 12 de jun. de 2020.

STIGLITZ, Joseph. **Economics of the public sector**. 2ª ed., London: Norton & Company, 1988.

VIGNOLI, Francisco Humberto Vignoli. Legislação e execução orçamentária. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 365-380, 2005.

VOGT, Mara; VERGINI, Danielle Paná; HEIN, Nelson. Relação entre crescimento econômico e gastos públicos dos municípios da região centro-oeste do Brasil. **CONTABILOMETRIA - Brazilian Journal of Quantitative Methods Applied to Accounting**, Monte Carmelo, v. 4, n. 1, p. 45-63, jan./jun. 2017.

WILDAVSKY, Aaron B. **Budgeting: a comparative theory of budgetary process**, 4ª ed., New Brunswick (U.S.A.) and Oxford (U.K.): Transaction Publishers Boston, 2002.

APÊNDICE A – ARTIGO SÍNTESE DA PESQUISA

Orçamento Público e Político: relações institucionais sob o contexto da Emenda Constitucional nº 86/2015

Paulo Roberto Ramos Silva²⁷

Resumo

A atual estratégia de execução orçamentária brasileira tem provido desconexão entre esta e seu planejamento, prejudicando sua função de atuar como plano de desenvolvimento macroeconômico para o país. Um dos aspectos que contribui para tanto advém da posição de vantagem do Poder Executivo com relação ao Legislativo no que concerne à elaboração do orçamento. No ano de 2015, com o intuito de balancear essa relação, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, que obriga o Poder Executivo a executar as emendas parlamentares individuais ao orçamento. Este estudo busca investigar se a promulgação da referida emenda causou impacto na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, sendo realmente capaz ou não de promover alguma emancipação deste último no processo de elaboração e execução do orçamento.

Palavras-chave: despesa pública; emenda parlamentar; orçamento público; orçamento impositivo; políticas públicas.

Abstract

The current Brazilian budgeting strategy has provided disconnection between its execution and planning, damaging the nation macroeconomic development function of public budget by itself. One of the aspects that contributes to this comes from the advantage position in which the Executive Branch finds itself in relation to the

²⁷ Servidor da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), pós-graduado em Planejamento Econômico e Finanças Públicas – Universidade de Brasília (Unb). E-mail: paulorobertoramossilva@gmail.com.

Legislative one, regarding the elaboration of the public budget. In 2015, in order to balance this relationship, Constitutional Amendment nº 86 was approved, which obliges the Executive Branch to execute individual parliamentary amendments to the budget. This study seeks to investigate whether the enactment of the said amendment had an impact on the relationship between the Executive and Legislative branches, being really able or not to set the latter free from constraints in the budget preparation and execution process.

Keywords: *public expenditure; parliamentary amendment; public budget; imposing budget; public policy.*

1. Introdução

O objetivo deste estudo é investigar uma das ferramentas que agrega a atuação conjunta dos dois Poderes: a emenda parlamentar individual ao orçamento. É a forma mais direta do Legislativo influenciar a carteira de políticas públicas do governo, além de dialogar com suas bases eleitorais. As decisões acerca da aplicação desses recursos, assim como todas as outras presentes no orçamento, estão intimamente ligadas ao sucesso das funções precípuas do Estado, de alocar, distribuir (redistribuir) e estabilizar a economia.

Nesse contexto, e de forma mais específica, este trabalho se propõe a analisar a relação entre o comportamento em plenário dos membros do Poder Legislativo, em termos de votos, e a liberação de emendas individuais ao orçamento público. O objetivo é esclarecer se o Poder Executivo utilizava o instituto como forma de incentivo aos parlamentares, na busca do êxito de sua agenda legislativa, e se tal incentivo foi retirado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015.

Isso ocorria porque, tecnicamente, o orçamento era meramente autorizativo (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Após a tramitação e a votação na casa legislativa, o Poder Executivo ficava autorizado a executar receitas e despesas. Com o advento da “Lei de Responsabilidade Fiscal”, criou-se a figura do contingenciamento. O instituto, que tem a finalidade de auxiliar o cumprimento de metas fiscais em ocasiões de frustração de receitas, conferia primazia ao Executivo sobre o Legislativo no processo orçamentário, uma vez que é aquele que possui, de forma mais apurada, informações a respeito do andamento da arrecadação. A consequência natural foi o esvaziamento da função do Legislativo em caráter orçamentário (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005).

Podemos considerar o orçamento público como o eixo em torno do qual se encaixam as mais diversas peças para o funcionamento do Estado. Em um mecanismo tão complexo como é o setor público, seu objetivo de promover bem-estar depende das várias partes de sua engrenagem trabalhando em conjunto. E ainda assim o desenvolvimento econômico necessário e buscado para tanto depende de fatores outros sobre os quais muitas vezes não se possui gerência. O bom funcionamento dessas engrenagens não garante por si o sucesso no desempenho econômico, contudo seu funcionamento deficiente garantirá o fracasso.

Dessa feita, qualquer instituto que prime pelo aperfeiçoamento das ações do

setor público contribuirá em alguma medida para o aumento do bem-estar social. A promulgação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 buscou, entre outros, fortalecer o Poder Legislativo, para que sua atuação no processo orçamentário seja mais contundente. Uma maior participação do órgão representativo sugere uma maior democratização do processo. O que se pretende investigar com este estudo é, portanto, se antes da norma havia relação entre o comportamento dos parlamentares e a execução de emendas individuais e se ela foi capaz de mudar esta relação, ao mesmo tempo que transformou a dinâmica entre os poderes.

2. Orçamento como instrumento da ação governamental

Nos anos em que o mundo foi assolado pelas duas grandes guerras (1914 a 1918 e 1939 a 1945), a expansão das despesas públicas verificada em países como Inglaterra, Estados Unidos e França foi significativa, muito em razão dos gastos militares. A retração esperada das despesas não ocorreu com o fim dos eventos que as justificaram, sugerindo que outras causas além das calamidades dariam lastro ao aumento dos dispêndios públicos (GIAMBIAGI e ALÉM, 2016).

O novo patamar do setor público convergiu para novas competências, principalmente a de promover desenvolvimento econômico. Esses novos Estados, baseados em pressupostos keynesianos, assumem que um determinado crescimento das despesas públicas é tolerável desde que inserido em um contexto de desenvolvimento.

A elaboração de uma estratégia para tanto, segundo Abreu e Gomes (2013), considera dois aspectos atuando em conjunto: i) mecanismos de planejamento da ação governamental e; ii) a política macroeconômica adotada.

Podemos entender política fiscal como um dos desdobramentos da política macroeconômica. Bogoni, Hein e Beuren (2011, p. 161) a definem como sendo composta "(...) de um conjunto de políticas, planos e ações que o governo utiliza para injetar ou diminuir recursos na economia, dadas suas prioridades e disponibilidades de recursos".

Sendo assim, as decisões de como o Estado aplica os próprios recursos têm influência direta no desenvolvimento do país (ABREU e GOMES, 2013). Como "carteira" de políticas públicas o orçamento possui responsabilidade destacada no desempenho econômico, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Para a

Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento - OCDE (2002), é o principal documento de políticas públicas do governo e demonstra como elas serão financiadas.

Ou seja, para qualquer gasto que o governo deseje realizar, deverá ser demonstrado, no orçamento, o montante dos recursos e a forma como eles serão arrecadados. Wildavsky (2002), de forma sucinta afirma, em tradução livre, que orçamento é “traduzir recursos financeiros em propósitos humanos”.

Orçamentos são, conseqüentemente, a articulação das políticas públicas em termos de alocação de recursos e política fiscal; é o desdobramento, em aspectos objetivos, das funções precípua do Estado (alocativa, distributiva e estabilizadora) e do planejamento governamental. É deste, portanto, que a administração pública lança mão na busca de uma gestão eficiente dos seus gastos.

O planejamento é uma ferramenta prospectiva, sistematicamente elaborada, que considera o futuro para a tomada de decisão (ABREU e GOMES, 2013). Ele é abstraído em um conjunto de determinadas políticas públicas que, por sua vez, é a manifestação de vontade do atual detentor do poder, e reflete sua ideia de estratégia para o desenvolvimento.

Caracteriza-se dessa forma como política de Estado, que perdura no tempo, perene, pois independe do governo transitório (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Em suma, planejar é obrigatório. As prioridades de determinado governo devem constar em um plano, conforme a própria exigência normativa impõe²⁸.

Com efeito, o orçamento passa, então, a se preocupar não apenas com o controle das despesas, mas com o objetivo destas, constantes de planejamento elaborado pelos governos, característica básica dos modelos modernos de orçamento necessários para fazer jus à enorme gama de atribuições dos Estados.

Na verdade, como consequência de um longo período de expansão dos gastos públicos de ordem mundial depois da Segunda Grande Guerra, a verificação de continuados déficits nas contas públicas fez com que inúmeros países buscassem mecanismos para realização de ajustes fiscais, via orçamento público, contribuindo para que este passasse a ser instrumento de controle não só político e administrativo, mas também econômico.

²⁸ Constituição Federal de 1988, art. 165.

3. Principais aspectos evolutivos do orçamento público brasileiro

A competência privativa para a elaboração da proposta orçamentária, à época das Constituições Imperiais, era do Legislativo. No entanto, Giacomoni (2012) cita Arizio Viana (1950), que afirmava que a iniciativa para elaboração da lei orçamentária, ainda que por meio de orientações extraoficiais, sempre partia do Ministério da Fazenda.

As Constituições da Segunda República (de 1934) e do Estado Novo (de 1937), todavia, passaram ao Executivo a iniciativa para a propositura do orçamento, outorgando ao Legislativo a votação da proposta e a apresentação de emendas. Entretanto, no Estado Novo, o orçamento federal acabava sempre por ser elaborado e decretado pelo chefe do Executivo, por não ter instalado as previstas Câmara dos Deputados e o Conselho Federal (GIACOMONI, 2012).

A participação do Legislativo seria restaurada na Constituição de 1946, inclusive com a propositura ilimitada de emendas ao orçamento. Contudo, o grande destaque no que se referia à matéria até então ocorreria em 1964, com a edição da Lei nº 4.320. Ela viria para auxiliar na correção de diversas falhas de procedimento e padronização desejadas por técnicos e especialistas da época.

Além disso, aliada às já tradicionais classificações da despesa em unidades administrativas e elementos, a classificação funcional, instituída pela referida norma, permitiu tratamento estatístico mais apurado no que dizia respeito à carga tributária e aos gastos públicos, possibilitando ainda a verificação de como as três esferas do setor público (União, estados, Distrito Federal e municípios) empregavam seus recursos em cada uma das funções – p. ex., educação, saúde e transporte (GIAMBIAGI e ALÉM, 2016).

Muito embora a Lei nº 4.320/1964 tenha significado um avanço, por muitos ela foi considerada uma norma obsoleta quando da sua promulgação, tendo em vista os longos anos de debate que a antecederam e a expectativa gerada acerca avanços considerados importantes, em especial no que tangia ao orçamento-programa Giacomoni (2019).

Diretamente influenciado pelo PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*) é o atual modelo de orçamento por programas estabelecido por diversas nações, sendo o método fundamentalmente adotado pelas normas de direito financeiro brasileiro. O marco legal da sua instituição é o Decreto-Lei nº 200, de

1967. Reproduzindo os dizeres de Da Costa et. al. (2013, p. 1098):

O Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

Nessa esteira e partilhando da mesma preocupação do Decreto-Lei, de ter o planejamento como princípio fundamental para orientação da administração pública federal, a Constituição de 1967 bem como a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 instituíram o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). No entanto este não gozou de muita efetividade devido a aspectos técnicos (como falta de legislação apropriada e limitações de alcance do plano) e variadas crises nas finanças públicas brasileiras, em especial a inflação, que de forma geral prejudicaram o próprio exercício do planejamento (GIACOMONI, 2019).

Em 1988, a nova Constituição Federal alçou o planejamento das ações do governo ao patamar de instrumento chave para o alcance de desenvolvimento com equilíbrio (GIACOMONI, 2004), associando a Lei Orçamentária Anual (LOA) às suas inovações como instrumentos de planejamento: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

O PPA passaria a ser o principal instrumento de planejamento da ação do estado brasileiro. Nele devem constar, para um período de quatro anos, a previsão de todas as despesas de capital (e as de custeio delas decorrentes) e ainda os programas de duração continuada. A LDO ficou responsável pela definição das metas e prioridades do governo para o período de um ano, coincidente com o da LOA, incluindo ainda eventuais alterações na legislação tributária. Ademais, o mecanismo criado pela Carta Magna de 1988 institui a harmonização dos instrumentos de planejamento e orçamento, em que o PPA orienta a elaboração da LDO que, por sua vez, orienta a elaboração da LOA.

Por sua vez, o orçamento público é representado pela LOA. Ela estima todas as receitas e fixa todas as despesas para um exercício financeiro. Essa abrangência do orçamento garante (ou deveria garantir) um panorama mais completo possível de como e em quanto o governo afeta a economia (LACASSE, 1996).

A Constituição de 1988 buscou ainda recuperar prerrogativas do Legislativo relativas à matéria orçamentária, na esteira do processo de redemocratização do país após o período do governo militar, assegurando-lhe participação efetiva tanto

pela possibilidade de proposição de emendas ao orçamento como pela garantia de fiscalização das ações do governo. As disposições constitucionais, no entanto, não foram suficientes para criar o elo entre os instrumentos criados, sendo incapaz de impedir a deterioração das finanças públicas na década de 90.

Muitas disposições foram relegadas à previsão futura em lei complementar, em especial no que tange ao conteúdo da LDO, lacuna esta que só foi corrigida com a edição da Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Foi a própria LRF que criou a figura da “limitação de empenho”, ou contingenciamento, que exclui do cronograma mensal de execução orçamentária créditos autorizados.

O executivo, todavia, utiliza-se do contingenciamento para exercer discricionariedade sobre as emendas ao orçamento. Desta feita, a EC nº 86/2015 institui a obrigação das emendas individuais ao orçamento serem executadas até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, na tentativa de retirar do Poder Executivo grande parte do seu poder de barganha. A Figura 1 elenca a cronologia dos principais aspectos evolutivos expostos nesta seção.

Figura 5: Evolução Normativa do Orçamento

<p>1824</p> <p>Constituição Imperial</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Institui a exigência de orçamento formal ✓ Executivo propunha, Legislativo decretava ✓ Princípio da anualidade 	
	<p>1830</p> <p>Decreto Legislativo de 15 de Dezembro</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Primeiro orçamento brasileiro ✓ Fixava a despesa e orçava receita das províncias
<p>1891</p> <p>Constituição da Primeira República</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Institui o Tribunal de Contas <p>Emenda Constitucional de 1926</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Princípio da exclusividade 	
	<p>1922</p> <p>Decreto nº 4.536 – Código de Contabilidade</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Exercício financeiro de 01/01 a 31/12 ✓ Executivo envia proposta para LOA de iniciativa do Legislativo
<p>1834</p> <p>Constituição da Segunda República</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ LOA de iniciativa do Executivo ✓ Legislativo vota LOA e propõe emendas ✓ Princípios da unidade/universalidade 	
	<p>1937</p> <p>Constituição do Estado Novo</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Institui o DASP, órgão do Executivo ✓ DASP elabora LOA, Executivo Decreta ✓ Legislativo destituído ✓ Princípio da discriminação
<p>1946</p> <p>Constituição dos Estados Unidos do Brasil</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Legislativo restituído ✓ Legislativo vota LOA e propõe emendas ✓ Determina as competências do Tribunal de Contas ✓ Legislativo vota e propõe emendas 	
	<p>1964</p> <p>Lei nº 4.320</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Institui a classificação funcional ✓ Institui orçamentos plurianuais ✓ Princípio do orçamento bruto
<p>1967</p> <p>Constituição da República Federativa do Brasil</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Limita despesa com pessoal ✓ Institui o OPI ✓ Retira emendas do legislativo que acarretem aumento da despesa 	
	<p>1967</p> <p>Decreto-Lei nº 200</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Institui planejamento como princípio da administração pública ✓ Institui o orçamento-programa
<p>1969</p> <p>Emenda à Constituição nº 1</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Princípio do equilíbrio ✓ Princípio da não afetação de receitas 	
	<p>1974</p> <p>Portaria nº 9</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Atualiza a classificação das despesas da Lei nº 4.320/1964 ✓ Estende orçamento-programa a estados e municípios
<p>1988</p> <p>Constituição da República Federativa do Brasil</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Institui PPA e LDO ✓ Institui "regra de ouro" das finanças públicas ✓ Consagra os princípios anteriores 	
	<p>1999</p> <p>Portaria nº 42</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Atualiza a classificação das por funções
<p>2000</p> <p>Lei Complementar nº 101 (LRF)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Institui Receita Corrente Líquida (RCL) ✓ Limita despesas com pessoal com base na RCL ✓ Limita o endividamento ✓ Determina providências e sanções por descumprimento dos limites ✓ Regulamenta LDO 	
	<p>2015</p> <p>Emenda à Constituição nº 86 de 2015</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Imposição de execução de emendas individuais
<p>2019</p> <p>Emenda à Constituição nº 100 de 2019</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Imposição de execução de emendas de bancada 	

Fonte: elaboração própria com base em Giacomoni (2012 e 2019) e Giambiagi e Além (2016).

4. Orçamento Político: relações no processo orçamentário

4.1. Potencialidades do orçamento na política pública

O desenho do modelo normativo de Richard Musgrave procura associar o orçamento ao cumprimento de três objetivos da economia pública: eficiência, equidade e estabilidade. Ele identifica, nesse intuito, as três funções precípua do orçamento: promover ajustamentos na alocação de recursos, promover ajustamentos na distribuição de renda e manter a estabilidade econômica (GIACOMONI, 2019).

Mesmo sendo objetivos gerais que motivam a gestão do orçamento público, a consecução delas constitui sua maior potencialidade no âmbito da gestão fiscal, uma vez que as questões orçamentárias transcendem o viés por vezes simplório da alocação matemática. Nas palavras de Poli e Hazan (2014, p. 158):

(...) não basta utilizar o dinheiro público de forma a atingir um mero equilíbrio financeiro, porque a necessidade pública em si não é apenas financeira, mas principalmente social, ou seja, extrafinanceira.

Para as definições das funções supracitadas, ficaremos com a lição de Giambiagi e Além (2016). Para os autores, os benefícios advindos dos bens públicos estão disponíveis para todos, fazendo com que os indivíduos não estejam dispostos a contribuir voluntariamente para seu financiamento, contribuindo para a existência do efeito “carona”²⁹.

A função alocativa portanto diz respeito às determinações do Estado no sentido de: i) definir os tipos e quantidades de bens públicos ofertados e; ii) calcular a contribuição de cada consumidor. Destaca-se que o governo não necessariamente atuará como produtor do bem ou serviço público, mas como provedor.

No que tange à função distributiva, não raramente a disposição dos fatores de produção e da renda resultante no mercado não atende aos anseios da sociedade. Ao governo, portanto, resta a realização de ajustes de forma a promover uma distribuição que a população considere mais justa, utilizando três ferramentas principais para ocasionar a distribuição da renda: as transferências, os impostos (tributação de uma maneira geral) e os subsídios.

Por fim, a função estabilizadora ganhou destaque após os trabalhos de Keynes. O autor de *A Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda* foi responsável por ressaltar o papel do Estado mediante utilização das políticas monetária e

²⁹ Alguém que recebe um benefício de um bem, mas evita pagar por ele (MANKIWI, 2012).

(principalmente) fiscal como forma de promover a redução da taxa de desemprego. Aos governos, portanto, cabe atuarem de forma a proteger a economia de flutuações bruscas, mantendo estáveis as altas taxas de crescimento e de emprego e uma baixa taxa de inflação, garantindo a estabilidade do sistema econômico como um todo (GIAMBIAGI e ALÉM, 2016).

Corry (1998) elenca alguns dos argumentos utilizados contra a atuação do setor público, dentre os quais destacam-se: i) serviços providos por governos vão de encontro à liberdade individual, pois não dão escolha ao cidadão; ii) serviços gratuitos providos ao longo do tempo incentivam a dependência do Estado e; iii) considerando o amplo escopo do público-alvo da política a ser implementada, torna-se difícil acessar as preferências individuais quanto à qualidade e quantidade dos serviços providos.

Em que pese estes aspectos serem dificuldades factíveis encontradas pelos governos, a necessidade pela provisão pública de bens e serviços é constante, o que faz com que a retirada ou redução da proporção do setor público na economia tenha um custo, minimamente no que diz respeito à equidade em seu *tradeoff* natural com a eficiência.

Se considerarmos que, na gestão das políticas, o acesso às informações é indispensável à Administração Pública para promover a participação da sociedade e dos agentes econômicos (DE CARVALHO et. al., 2013), a potencialidade advinda do orçamento será a de institucionalizar a demonstração daquele e de outros *tradeoffs* encarados pelo governo com relação ao dispêndio dos recursos arrecadados. Este é, portanto, um dos papéis da peça orçamentária (OCDE, 2002).

Esse deve ainda primar, precipuamente, por mitigar a ineficiência da alocação e possibilitar um controle mais abrangente das ações do governo (ARAUJO e LOUREIRO, 2005). Uma forma de viabilizar o aprimoramento desse controle é aumentar a visibilidade sobre o processo orçamentário, coagindo o agente público a prestar contas das suas decisões. É disso que trata a temática do *accountability*.

O termo em inglês ainda carece de um vocábulo mais apropriado para a língua portuguesa. Ficaremos aqui com a definição de Abrucio e Loureiro (2005, p. 75), que definem *accountability* “(...) como a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

Podemos supor que a atividade do Legislativo, na qualidade de instituição

representante do povo, seja a de fiscalizar essa execução e cobrar explicações dos agentes públicos e políticos que deram causa ao desvirtuamento dos dispêndios. Esse acompanhamento é pressuposto da gestão adequada da execução orçamentária (VIGNOLI, 2005). Contudo, é passível de questionamento a real efetividade do orçamento público brasileiro como promotor do *accountability*.

A literatura por vezes apregoa que no orçamento público brasileiro há pouco espaço para despesas efetivamente discricionárias. Os dispêndios com benefícios previdenciários, transferências a estados e municípios, pessoal e encargos e outros tantos livres de vinculação, mas que o governo não pode deixar de fazer, como o custeio da máquina pública, é responsável por assegurar uma base quase imutável ao orçamento público federal. Ainda, em alguns casos, a literatura também advoga que a criação de obrigatoriedade para a execução do orçamento imporá obstáculos à flexibilidade, própria do planejamento (KANAYAMA, 2009).

O que se faz mister observar, no entanto, é que ainda que se considere uma parcela relativamente baixa de gasto discricionário, esta é a parcela da qual o governo realmente dispõe para implementar suas políticas públicas e fornecer bens públicos. Não são o planejamento e seus instrumentos os responsáveis pelo alegado engessamento da máquina. Ele ocorre com menor intensidade no processo de elaboração anual e com maior peso mediante leis ordinárias que, em muitos casos, aumentam e criam despesas sem definir prazos de vigência (GIACOMONI, 2019).

Ocorre que o debate sobre eficiência na alocação desses recursos orçamentários, mais escassos ainda por assim dizer, torna-se preponderante num contexto onde, por exemplo, não exista consenso a respeito do valor desses bens, em que as condições econômicas sofram mudanças e, principalmente, haja rotatividade no governo (BOWEN et al, 2017). Vislumbra-se no modelo norte-americano de compartilhamento de poder sobre o orçamento uma forma de se atingir esse objetivo potencial.

O *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, de 1974, tido como o marco legal da reforma do orçamento americano, foi responsável por reafirmar o papel do Legislativo na elaboração do orçamento, restringindo a capacidade discricionária do Poder Executivo (JOYCE, 1996). O Ato foi fruto da necessidade do Congresso controlar o Presidente, quando Richard Nixon se negou a executar despesas apropriadas pelo parlamento por mera discordância política. A descontinuidade na execução orçamentária por si só poderia promover ineficiência

no provimento dos bens e serviços públicos.

Nessa esteira, programas obrigatórios podem promover maior segurança contra mudanças de governo, porquanto elevam o custo político de serem extintos pelo próximo partido no poder (BOWEN, CHEN e ERASLAN, 2014), sendo este um caso notório de *accountability*.

No caso norte-americano, no entanto, há uma razão para o processo orçamentário se comportar dessa maneira: o protagonismo do Legislativo com relação à matéria. Nos Estados Unidos, ainda que o Presidente também apresente uma “proposta orçamentária” como aqui, a competência de apropriar fundos para as despesas, advindas do poder de gastar e de taxar a população (*power of the purse*) é do Congresso.

Este poder não é meramente um meio pelo qual o Legislativo controla o Executivo, mas como a sociedade controla o governo. Qualquer procedimento que obsta esse objetivo tem um alto custo para a democracia (JOYCE, 1996). A partir dessa afirmação, buscaremos delinear um modelo de orçamento que se assemelhe ao caso brasileiro.

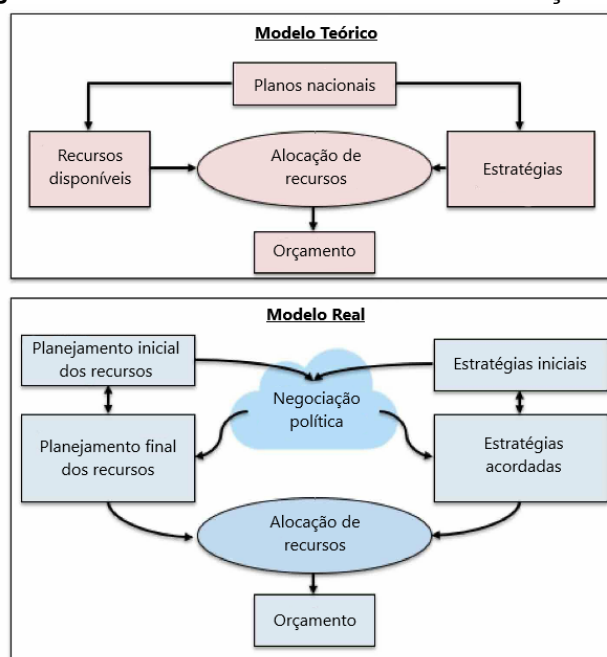
4.2. Limites do orçamento como instrumento de política pública

Ora, a principal limitação de qualquer atividade que dependa de recursos financeiros é a escassez. De maneira geral, todos desejam mais bem-estar, proporcionado pelo desenvolvimento econômico. As pessoas começarão a divergir nas formas de conquistar esse objetivo e na compreensão de que, na maioria das vezes, em razão da escassez, mais bem-estar para alguns resulta em menos bem-estar para outros.

Segundo Giacomoni (2019), a demanda (ou reivindicação) é um dos elementos constitutivos do processo de elaboração do orçamento. Outro é a alocação. Ambos fazem parte de processos políticos se a política é o conflito de

Em um cenário puramente técnico, a lei orçamentária adviria de decisões alocativas retroalimentadas por avaliações realizadas a partir dos recursos disponíveis para consecução da estratégia decorrente do planejamento. Parry e Hughes (2018), entretanto, ilustraram este modelo real de elaboração orçamentária presente na Figura 2, de forma a demonstrar como na prática ele difere da teoria.

Figura 6: Modelo Teórico x Modelo Real de Orçamento



Fonte: adaptado de Parry e Hughes (2018).

Em sua primeira obra, *The Politics of The Budgetary Process*, de 1964, Aaron B. Wildavsky propôs um modelo que refutava o caráter teórico-normativo de neutralidade do orçamento, tão em voga e inspirado no PPBS, evidenciando o seu papel central no jogo político, como demonstrado acima.

A esse modelo dá-se o nome de orçamento incremental. Wildavsky afirma que o orçamento público toma para si uma base, formada pela elaboração dos orçamentos dos anos anteriores. Essa base passa a representar a maior parte da destinação dos recursos, sendo constituída por gastos de difícil exclusão da peça orçamentária. Por óbvio a base pode ser submetida a ajustes, e daí vem o argumento de Wildavsky. A elaboração do orçamento, seu debate efetivo e decisões mais críticas concentram-se em como os recursos serão alocados para atender ao incremento (ou decremento) da base.

Vale ressaltar que o objeto de estudo de Wildavsky, para a concepção do método incremental, foi o processo de elaboração orçamentária dos Estados Unidos da América. Em que pese serem dois países presidencialistas, EUA e Brasil possuem papéis bem distintos destinados ao Legislativo em seus respectivos processos orçamentários.

A atuação do Legislativo americano em matéria orçamentária tem papel de destaque e advém do próprio desejo de controlar as decisões alocativas do

Executivo, impondo por lei a divisão de responsabilidades nessa seara (FOZZARD, 2001). Não raramente as disputas orçamentárias contribuem para a dificuldade de aprovação das 13 leis de apropriação que formam o orçamento americano, podendo resultar inclusive em um *shutdown* (GIACOMONI, 2019).

Já no caso brasileiro, o Poder Legislativo não está habituado com a prerrogativa de pensar e elaborar políticas públicas. Aliado a isso, nossa composição histórica contribuiu para que as informações orçamentárias relevantes ficassem concentrada nas mãos do Poder Executivo. A própria Constituição de 1988 restituiu a capacidade de atuação parlamentar em matéria orçamentária não sem prever limites. Ainda, os governos brasileiros se caracterizam por serem presidencialismos de coalizão, contando com uma base de apoio no parlamento suficiente para driblar eventuais conflitos de caráter ideológico (GIACOMONI, 2019).

Todavia, ainda seguindo a lição de Giacomoni (2019), é bastante plausível que o conceito de base e de mudanças incrementais no orçamento corresponda tanto ao caso brasileiro como de inúmeros outros países. Nas palavras de Swain e Hartley (2001, p. 23), o orçamento incremental é:

(...) em termos gerais, descritivamente preciso, analiticamente lógico, razoável como perspectiva normativa e empiricamente correto. Em nossa opinião, o incrementalismo tende a tornar a observação do orçamento melhor do que qualquer outra teoria (*apud* GIACOMONI, 2019, não paginado).

Em sua outra obra, qual seja *Budgeting: a comparative theory of the budgeting process*, de 2002, Wildavsky propõe que entre diferentes nações existem semelhanças nos processos orçamentários que as levam ao encontro do modelo incremental, mas que também existem diferenças que levam a diferentes desempenhos.

Variáveis distintas justificam uma análise comparativa, destacando-se entre elas riqueza e previsibilidade. Na verdade, ambas guardam relação entre si. Riqueza pode levar à estabilidade, mas se ela se dissipa, o resultado é o mesmo para países ricos ou pobres. Em uma tradução livre das palavras de Wildavsky (2002, p. 15):

A diferença entre as nações ricas e pobres é que a riqueza provê um amortecimento, que leva tempo para se dissipar. Mas se os dispêndios crescem mais rápido que a receita, o resultado é inevitável – a incerteza se torna endêmica.

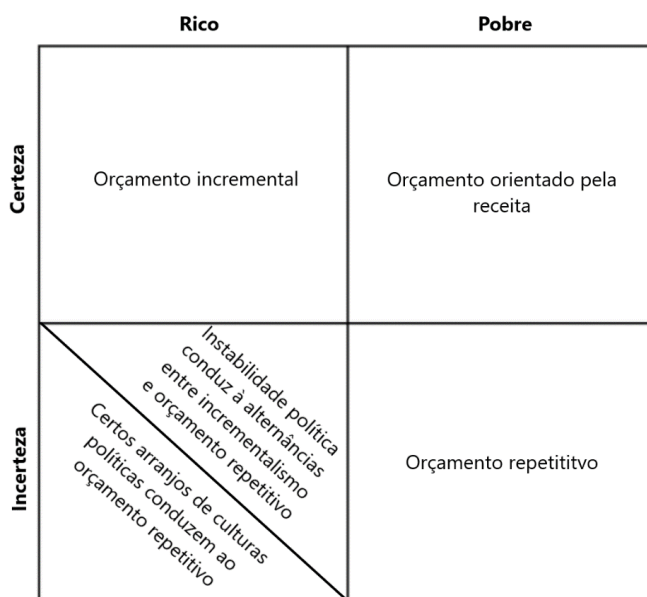
Essas duas variáveis distinguem totalmente o processo orçamentário nos países pobres e ricos, sendo que a riqueza diz respeito às disparidades no quesito

PIB *per capita* e previsibilidade ao grau de certeza que o país tem da suficiência dos recursos disponíveis para atender aos gastos demandados.

Nesse contexto, orçamentos incrementais são resultantes da combinação entre disponibilidade de recursos e previsibilidade (GIACOMONI, 2019). Essa combinação é mais afeta a um modelo idealizado do que à realidade em si. O próprio Wildavsky explicita que, no outro extremo, no qual os orçamentos seriam dominados pela falta de recursos e pela incerteza, eles ocorreriam não de forma incremental, mas repetitiva, onde a falta de recursos levaria os países pobres a postergar as ações para não ficarem sem dinheiro. Já a incerteza os levaria a repetidas reprogramações para se ajustarem rapidamente ao cenário mais atual.

Desta feita, o autor esquematiza os tipos idealizados de orçamento decorrentes das combinações possíveis entre riqueza/pobreza e certeza/incerteza, senão vejamos a Figura 3.

Figura 7: Modelos Orçamentários de Wildavsky



Fonte: adaptado de Wildavsky (2002).

O autor afirma ainda que os sistemas orçamentários se posicionam ao longo do contínuo, uns mais perto de cada extremo e outros em posições intermediárias. Essa, segundo Giacomoni (2019), seria a posição do orçamento federal brasileiro, por se tratar de um país de renda média, segundo os critérios de Wildavsky, e que a base é extremamente rígida. As despesas obrigatórias, que perfazem quase 90% das despesas totais (LIMA, 2003), são conhecidas de maneira precisa. Na

ocorrência de crescimento econômico, a receita cresce, o incremento é disputado e a base também aumenta, fazendo com que o processo de elaboração do orçamento se assemelhe ao modelo incremental.

Entretanto, há a ocorrência de imprevisibilidade. As despesas discricionárias, que são em sua maioria os investimentos, tornam-se reféns do comportamento das receitas, inclusive das extraordinárias, por vezes utilizadas com o objetivo de mascarar os resultados fiscais. No decorrer do exercício, nas fases de crescimento pequeno ou negativo, a reprogramação da parte discricionária do orçamento por meio de contingenciamentos (cortes) e liberações é contínua, dando ao orçamento nacional tanto o caráter de ser repetitivo como orientado pela receita (GIACOMONI, 2019).

Nesse contexto, não é espantoso conceber que quem controla a carteira (o Poder Executivo) possui alguma primazia no processo orçamentário. Uma das ferramentas capazes de conferir esta preponderância era a capacidade do Executivo, em nome da governabilidade, gerenciar de forma política a execução de emendas parlamentares à lei do orçamento. Na lição de Borsani (2005), no que tange à Teoria da Escolha Pública (*public choice*), pessoas agem movidas por seu próprio interesse mesmo nos momentos em que tomam decisões pela coletividade, sendo o interesse principal do político o de maximizar votos.

A propositura de emendas ao orçamento é a forma que a Constituição de 1988 deu ao parlamentar de compartilhar a autoridade sobre o orçamento público, mas também é a forma que ele tem de promover retorno palpável às suas bases. Até a edição da EC nº 86/2015, ainda que a emenda constasse da lei orçamentária aprovada, a dotação era passível de contingenciamento pelo Executivo.

“A alocação de recursos necessariamente reflete a distribuição de poder”. A frase de Wildavsky (2002, p. 2) pode ser considerada, assim, o pano de fundo para que os parlamentares demandassem uma retificação constitucional do seu direito de propor emendas. A sua obrigatoriedade de Execução agora pode transformar deputados e senadores em verdadeiras unidades demandantes de orçamento, de forma amplamente pulverizada, com o agravante de já possuírem uma cota (ou base) estabelecida pela qual não precisam “lutar”, como precisam os outros órgãos.

4.3. Os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário

Por muito tempo a literatura era contundente em afirmar que a liberação (ou

não) de emendas parlamentares ao orçamento era utilizada, no formato brasileiro de presidencialismo de coalizão, como forma de conduzir as votações na casa legislativa.

Destarte, considerando um comportamento racional desses agentes (*homo economicus*), uma vez que determinado parlamentar consegue que a emenda destinada à sua base eleitoral seja executada, ele aumenta as suas chances de reeleição (PEREIRA e MUELLER, 2002). A busca pela obtenção da racionalidade na ação estatal é sobrepujada pela racionalidade individual.

Ainda, considerando que o ciclo orçamentário não se finda com a aprovação da LOA, supunha-se que o caráter autorizativo de suas deliberações sobre o tema garantia ao Executivo grande poder de barganha e, conseqüentemente, posição de vantagem no jogo político que orbita ao redor desse ciclo (PEREIRA e MUELLER, 2002). Ao encontro disso, Giacomoni (2019, não paginado) afirma que “a liberação de recursos para o atendimento de emendas se intensificava nas oportunidades em que eram votadas matérias importantes nas casas do Congresso Nacional”.

Sem perder de vista o modelo incremental de Wildavsky, se levarmos em conta que a maior parte do orçamento já possui seus créditos vinculados, restariam apenas os relativos aos investimentos e à implementação de novos programas para a definição de políticas públicas (LIMA, 2003), que é justamente o que a grande maioria das emendas individuais dos parlamentares busca atender. A atuação do Executivo sobre a execução do orçamento é portanto mais concentrada.

Desta feita, as emendas parlamentares, que deveriam significar a participação efetiva do órgão representativo na alocação de recursos, possuíam a fragilidade de não ter garantida a sua execução, restando ao autor da emenda negociar sua liberação com o Executivo (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005) utilizando seu voto como moeda de troca e relegando o planejamento a uma mera formalidade. Conforme afirmam Abrucio e Loureiro (2005, p. 93) “(...) o pouco interesse dos parlamentares na apreciação do PPA e da LDO, indicando baixo número de emendas apresentadas nessa etapa, é revelador do esvaziamento dessas funções (...)”.

Pereira e Mueller (2002) conduziram estudo que tanto demonstrava que esse mecanismo de negociação de liberação das emendas era efetivamente utilizado pelo Poder Executivo como o custo de fazê-lo, em créditos orçamentários, era relativamente baixo se comparado com outras despesas do orçamento.

Figueiredo e Limongi (2005) foram além em pesquisa realizada para avaliar a

relação entre emendas individuais e o comportamento dos parlamentares em suas votações, afirmando que as convicções políticas dos indivíduos são o cerne da atividade legislativa. Os autores partiram para a negação do pressuposto apregoado pela literatura e imprensa da época - emendas individuais são utilizadas como moeda de troca - sugerindo por vezes que o desenho institucional fazia com que o Executivo contasse apenas com a liberação das emendas como forma de negociar com o parlamento.

Sabemos que os poderes possuem diversos outros mecanismos de barganha, inclusive institucionalizados e que fazem parte do jogo político. Ademais, passados quase quinze anos dos dois estudos supracitados, a realidade hoje imposta é outra.

4.4. A Emenda Constitucional nº 86 de 2015

No Brasil, a participação do Legislativo em matéria orçamentária era praticamente nula no período do regime militar. A ascendência do Executivo remonta mesmo às fases de normalidade democrática (GIACOMONI, 2019). Ocorre que a EC nº 86/2015 foi promulgada sobretudo para alterar essa realidade. Inspirada pelo processo orçamentário norte-americano, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A³⁰ buscava tornar impositiva toda a programação da LOA. Entretanto, diversas alterações culminaram com a redução significativa do espaço de atuação da imposição.

Aqui importa fazer uma distinção, muitas vezes confusa na própria literatura quando da comparação entre os orçamentos dos Estados Unidos e do Brasil, qual seja a diferença entre execução obrigatória/discricionária e despesa obrigatória/discricionária. Despesas obrigatórias são aquelas das quais o governo não pode dispor (p. ex., pessoal, previdência, etc.), muitas delas decorrentes de disposições legais e constitucionais.

Aqui importa fazer uma distinção, muitas vezes confusa na própria literatura quando da comparação entre os orçamentos dos Estados Unidos e do Brasil, qual seja a diferença entre execução obrigatória/discricionária e despesa obrigatória/discricionária. Despesas obrigatórias são aquelas das quais o governo não pode dispor (p. ex., pessoal, previdência, etc.), muitas delas decorrentes de disposições legais e constitucionais.

³⁰ Autoria: Senador Antônio Carlos Magalhães

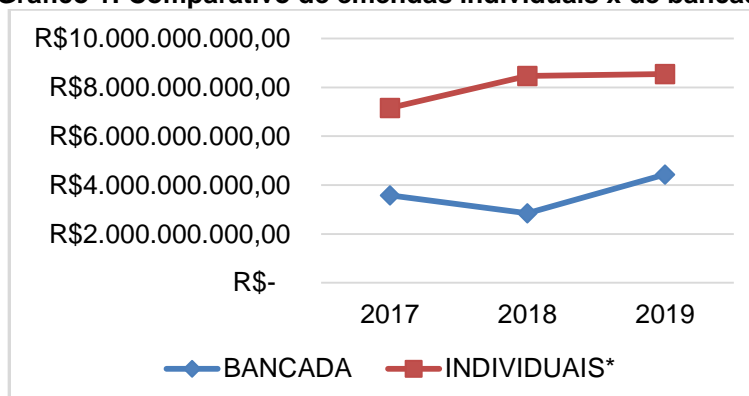
Já as discricionárias são todas as outras que não são de caráter obrigatório, sobre as quais o governo efetivamente possui poder de decisão sobre a destinação dos recursos, autorizada por lei específica. Destarte, impor a execução significa tornar as despesas discricionárias em obrigatórias, mas tão somente obrigar que os créditos orçamentários sejam utilizados para a finalidade que foram alocados.

A “Emenda do Orçamento Impositivo”, como apelidada, altera a Constituição de forma a determinar a obrigação de execução das emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) apurada no ano anterior. A EC objetiva promover maior isonomia no tratamento às emendas e demovê-la de “preferências ou privilégios em função da filiação partidária do parlamentar”³¹.

A cota destinada às emendas parlamentares individuais em 1995 era algo em torno de R\$ 1,5 milhão, perfazendo R\$ 871.500.000 milhões à época, considerando um total de 581 parlamentares (PEREIRA e MULLER, 2002). Em 2000 ela passou a ser de R\$ 2 milhões e em 2001, de R\$ 2,5 milhões (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2005).

No ano de 2019, a mesma cota individual foi de R\$ 15.420.774 milhões, com o potencial do gasto com emendas perfazendo R\$ 9.129.098.208 bilhões - considerando um total de 592 parlamentares. Mais de R\$ 5 bilhões a mais se corrigirmos³² o valor explicitado por Pereira e Mueller relativo às emendas em 1999. Em razão da EC nº 86/2015, os valores hoje destinados às emendas individuais ultrapassam aqueles destinados às emendas de bancada, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1: Comparativo de emendas individuais x de bancada



Fonte: elaboração do autor.

*Deputados e senadores.

³¹ BRAGA, Sen. Eduardo. Parecer sem número. 2013.

³² Valor atualizado frente à SELIC, utilizando a Calculadora do Cidadão, disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/jsp/index.jsp>>.

A nova relevância das emendas individuais dialogam com vertentes dos ramos da economia institucionalista e neo-institucionalista, principalmente no que diz respeito a dois pontos capazes de contribuir para o aperfeiçoamento da atuação estatal e na melhoria de seu desempenho: o *accountability* (O'DONNEL, 1998), quando limita a discricionariedade do Poder Executivo, e a maior participação do Legislativo em matéria orçamentária, que sugere minimamente uma maior democratização do processo orçamentário (ABREU e GOMES, 2013) por meio dos representantes da sociedade.

5. Resultados de Pesquisa

5.1. Métodos e Procedimentos

Considerando que a promulgação da EC nº 86/2015 buscava, minimamente, promover alguma emancipação do Poder Legislativo em relação ao Executivo, este trabalho se propôs a investigar o impacto que a medida causou nas relações entre os dois poderes, em especial se as emendas individuais, por serem agora obrigatórias, deixaram de ser instrumento de incentivo para que o governo angarie apoio parlamentar.

Para tanto, foram analisadas três hipóteses:

- i) se antes da entrada em vigor da emenda podia-se observar relação entre as emendas individuais liberadas (percentual empenhado) com apoio ao governo (percentual de votos a favor);**
- ii) se após a entrada em vigor da emenda esta relação diminuiu e;**
- iii) se a mudança alterou o comportamento dos parlamentares nas votações.**

Com efeito, para que se pudesse investigar a relação entre emendas e votos foi construída base de dados com informações do período que vai de 2012 a 2017, tanto concernentes aos valores de emendas parlamentares individuais como aos votos dos deputados federais.

Esses anos foram escolhidos pois: i) o primeiro biênio (2012 e 2013) se refere aos últimos anos sem a vigência de qualquer norma que impusesse a execução das emendas individuais; ii) o segundo biênio (2014 e 2015) são os dois primeiros anos nos quais a obrigação de execução das emendas fora instituída, muito embora por

meio das respectivas LDO³³ e; iii) o último biênio (2016 e 2017) refere-se aos dois primeiros exercícios sob a vigência da EC nº 86/2015.

Ato contínuo, foi realizada análise descritiva (quantitativa e qualitativa) sobre a referida base e, de forma complementar, foi realizada análise estatística. Foram aplicados testes no intuito de verificar a normalidade (teste de *Shapiro-Wilk*) da distribuição dos dados para a variável principal (“% de Execução”), qual seja a que controla o percentual de execução de emendas individuais.

Após verificação de que a variável não apresenta distribuição normal, partiu-se para a realização de teste não paramétrico (teste de *Mann-Whitney*), de forma a possibilitar a comparação das distribuições da referida variável com relação à variável que categoriza os votos entre favoráveis ou não ao governo (“med_votos”).

A hipótese testada pelo procedimento estatístico parte da premissa de que, se não há diferença significativa entre o percentual de execução dos votantes favoráveis e contrários ao governo, não há porque se falar em diferença de tratamento quando da liberação das emendas parlamentares ao orçamento por parte do Poder Executivo.

5.2. A Base de Dados

Para a verificação da relação entre emendas parlamentares e votos proferidos, a base de dados foi construída a partir de três fontes distintas: i) para a obtenção dos valores das emendas individuais dos anos de 2012 a 2014 foram buscadas informações do sítio *Siga Brasil*, do Senado Federal; ii) para os valores dos anos de 2015 à 2017 as informações foram obtidas a partir do sítio *Painel do Orçamento Federal*, do Ministério da Economia e; iii) para os votos dos parlamentares de 2012 a 2017, foram utilizadas informações do sítio *Dados Abertos*, da Câmara dos Deputados.

Os dados do período de 2012 a 2014 necessitaram de tratamento para a obtenção dos valores individualizados de execução das emendas. As ferramentas hoje disponibilizadas pela União apenas apresentam valores de execução individualizados a partir de 2015, ano do advento da EC nº 86/2015, tanto que tal tratamento foi dispensado para o segundo período, de 2015 a 2017.

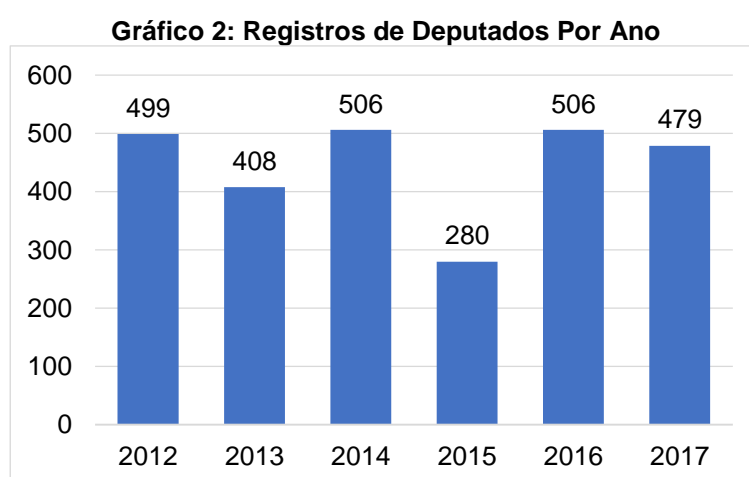
Assim, para o período de 2012 a 2014, partindo do valor autorizado na LOA e

³³ Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014) Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015).

dos valores empenhados, foi possível prospectar seu valor executado individualizado. Foram considerados como valores executados os valores empenhados, uma vez que para o presente estudo a relevância encontra-se no cumprimento do suposto “contrato” firmado entre o Poder Executivo e o parlamentar, sendo o empenho (a assunção de obrigação da administração pública com fornecedor de bem ou serviço) suficiente para tanto.

No que diz respeito aos votos, foram consideradas apenas as votações nominais em plenário de deputados federais em que a orientação do governo é explícita, descrita como “sim”, “não” ou “obstrução”, demonstrando o seu interesse na matéria, excluindo-se votações meramente procedimentais e aquelas em que o governo libera sua bancada. A base de dados tratou cada votação de forma independente, não havendo relevância para a análise sobre qual proposição cada uma se trata.

Após a remoção de itens com valores nulos, ou seja, de deputados sem atuação ou sem emendas aprovadas no orçamento, o conjunto de dados apresentou um total de 2.678 registros, sendo a média de registros por ano de 466, como demonstra o Gráfico 2. Destaca-se que em função disto o ano de 2015 apresentou a menor quantidade de registros, uma vez que se tratando do primeiro ano de uma nova legislatura continha aqueles parlamentares que tiveram suas emendas incluídas na LOA no último ano do seu mandato (2014) porém não foram reeleitos.



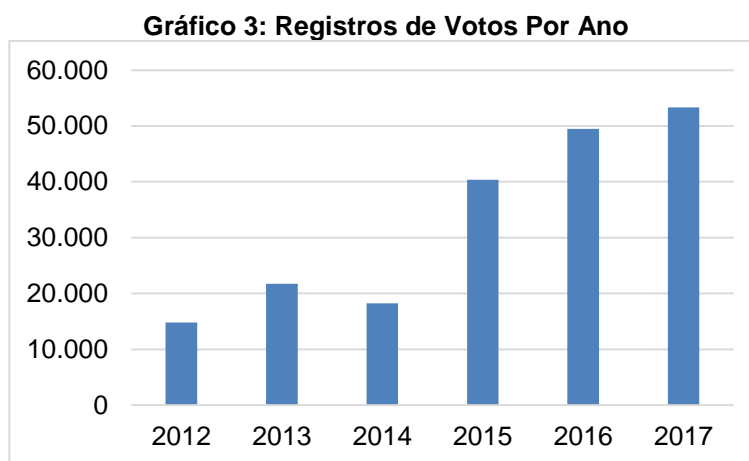
Fonte: elaboração do autor.

Por fim, é válido ressaltar que a variável “med_votos” foi criada a fim de classificar os deputados de acordo com sua porcentagem de votos favoráveis ao

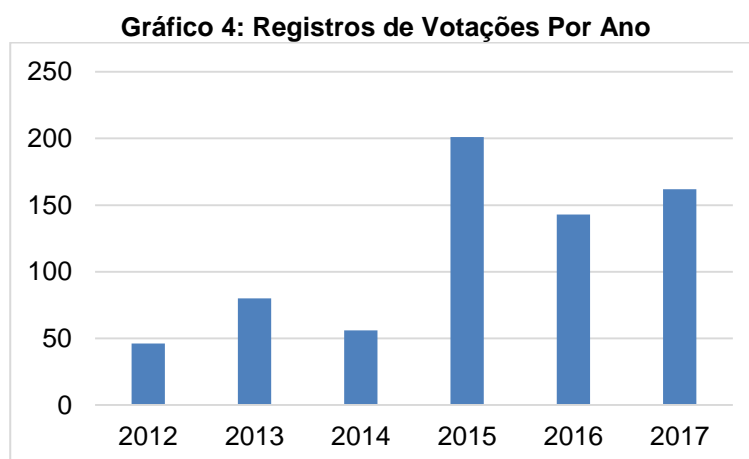
governo. Aos parlamentares cuja proporção de votos a favor foi superior à média total de votos favoráveis naquele ano, atribui-se o valor 1 e, aos demais, o valor 0. Desse modo é possível comparar as médias de cada grupo com os testes apropriados. O tratamento estatístico está descrito a seguir.

5.3. Análise descritiva dos dados

Foram analisados 198 mil votos individuais de deputados, distribuídos em 688 votações. Nota-se que tanto a quantidade de votos como de votações sugerem um aumento da atividade parlamentar, pelo menos no que tange à atividade de plenário, em especial quando do início da legislatura 2015-2018, conforme Gráficos 3 e 4.



Fonte: elaboração do autor.

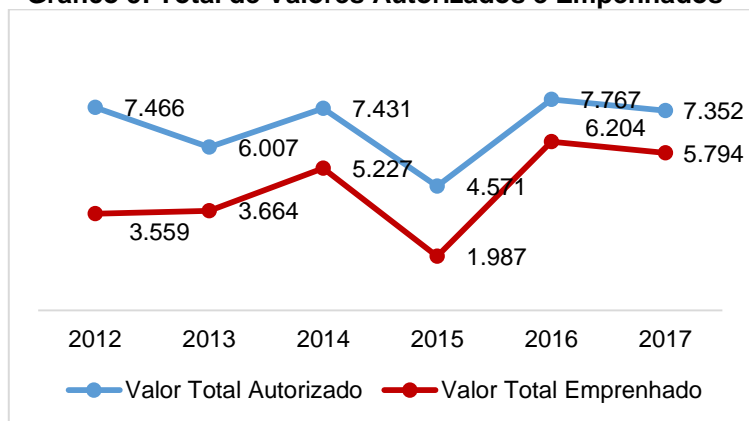


Fonte: elaboração do autor.

Também ao longo do mesmo período foram executadas 36.746 emendas de deputados, movimentando um montante de 26,4 bilhões de reais, o que corresponde a 65,1% do total de 40,6 bilhões de reais autorizado para o período. Os Gráficos 5 e

6 apresentam, respectivamente, os valores totais autorizados e empenhados por ano e suas diferenças percentuais. Vale notar que a queda apresentada em 2015 se justifica pela quantidade reduzida da amostra, aventada anteriormente.

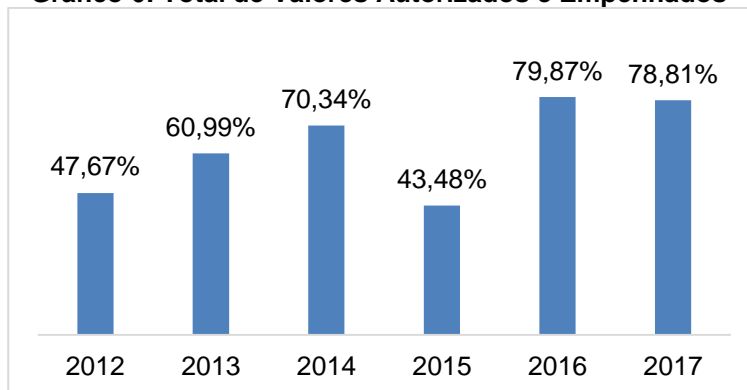
Gráfico 5: Total de Valores Autorizados e Empenhados*



Fonte: elaboração do autor.

* Em milhões de reais.

Gráfico 6: Total de Valores Autorizados e Empenhados*

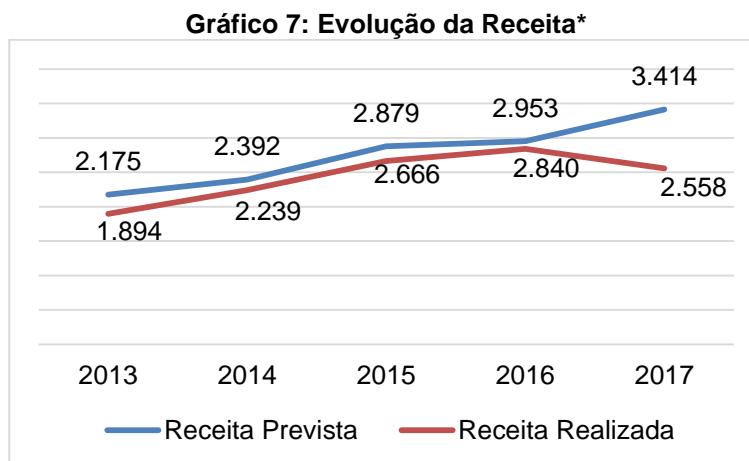


Fonte: elaboração do autor.

Para 2014, 2016 e 2017 tanto valores absolutos quanto relativos apontam para um maior volume de execução de emendas individuais, que pode ser explicado ou pelo aumento da receita arrecada (indicando aumento da base do orçamento) ou pela efetividade da obrigação de execução das emendas.

Apesar de 2017 apresentar uma queda relativa ao ano anterior, os valores de execução permanecem próximos. Esta relativa manutenção dos valores de um ano para o outro nos ajuda a perceber a efetividade da obrigação de execução decorrente da EC nº 86/2015 frente a queda vertiginosa de arrecadação observada em 2017, na ordem de 281 bilhões de reais (aproximadamente 10% com relação a

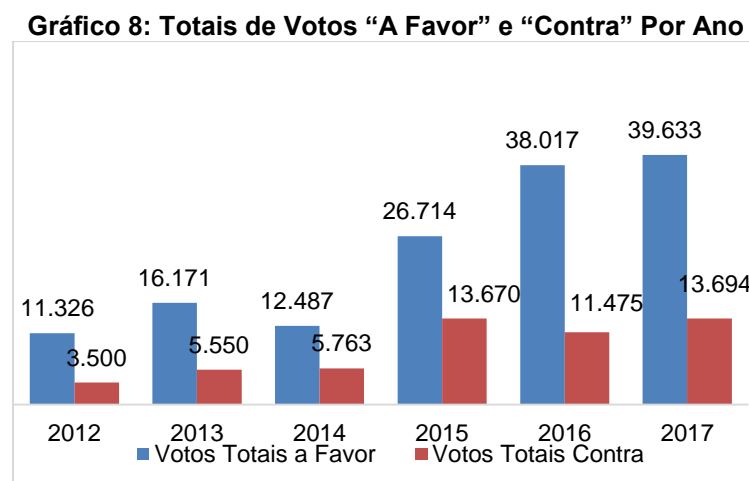
2016), conforme Gráfico 7.



Fonte: elaboração do autor com base no Portal de Transparência do Governo Federal.
* Em trilhões de reais.

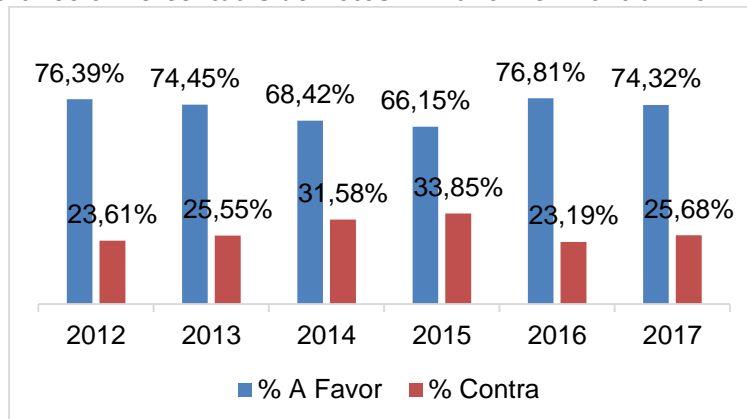
No que tange aos votos, dos 198 mil proferidos, 72,9% foram favoráveis ao governo, perfazendo um total de 144.348 votos proferidos a favor. Os Gráficos 8 e 9 demonstram as quantidades de votos a favor e contra o governo por ano, bem como o percentual de ambos, respectivamente.

Destaca-se em toda análise o apoio obtido pelo governo. Em números absolutos e relativos foi consideravelmente maior a parcela de deputados que votou a favor do que contra a indicação do Executivo. Foi essa distribuição que justificou a criação da variável *dummy* “med_votos”, como forma de identificar deputados com percentual de apoio ao governo acima dos percentuais observados no Gráfico 9, distinguindo-os em votantes contrários e favoráveis conforme se encontrem abaixo ou acima destes percentuais médios.



Fonte: elaboração do autor.

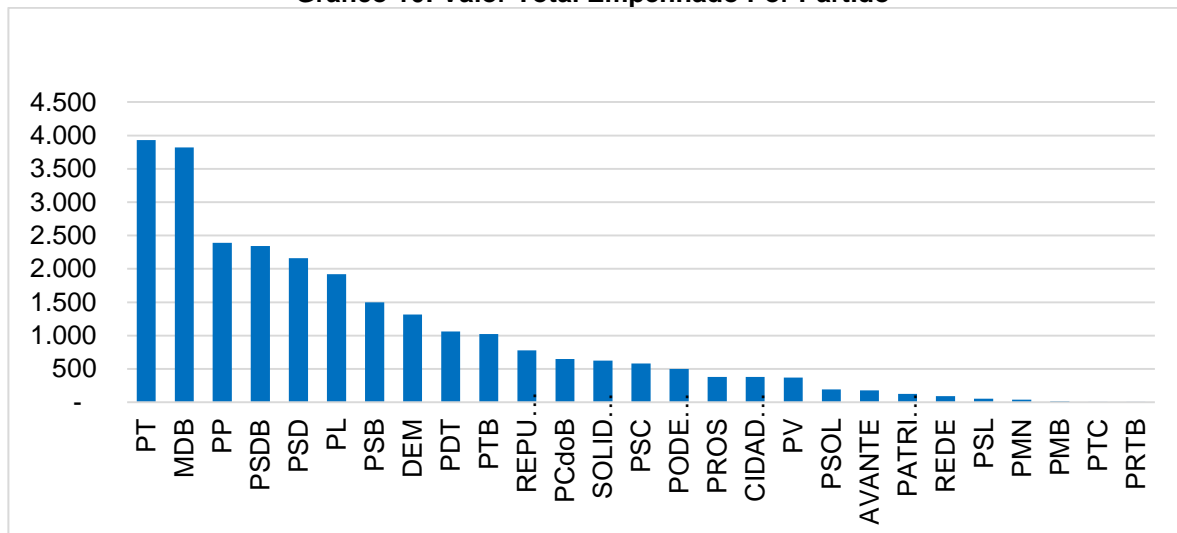
Gráfico 9: Percentuais de Votos “A Favor” e “Contra” Por Ano



Fonte: elaboração do autor.

Não obstante as duas principais legendas da coalizão eleita para o mandato presidencial nas duas legislaturas analisadas (PT e MDB) são responsáveis pelo maior montante de emendas executadas. Junto a PP, PSDB e PSD totalizam 14,6 bilhões de reais, o que representa 55,4% do total no período, conforme Gráfico 10.

Gráfico 10: Valor Total Empenhado Por Partido*



Fonte: elaboração do autor.

* Em milhões de reais.

Aqui já podemos vislumbrar o comportamento de ambas variáveis. A Tabela 1 mostra o desvio padrão dos percentuais de execução de emendas e de votos a favor. O que se percebe é que o percentual de execução das emendas individuais dos parlamentares começa, a partir de 2014, a se aproximar de um valor comum, dada a redução do desvio. No entanto o percentual de votos a favor do governo se

comporta de modo contrário, também a partir de 2014.

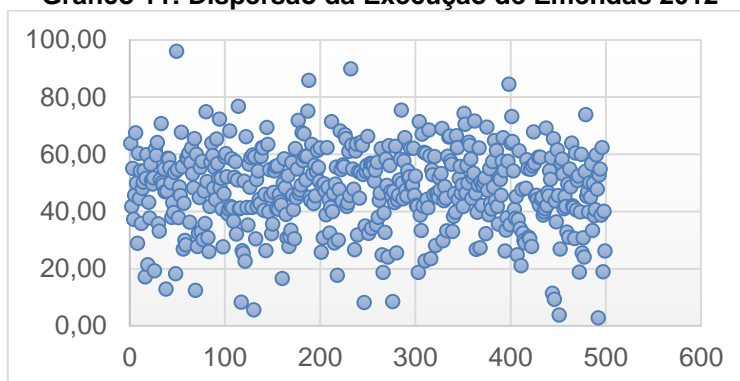
Tabela 1: Desvio Padrão das Variáveis

Variável	2012	2013	2014	2015	2016	2017
% Execução	13,98	12,46	7,56	6,65	8,58	4,69
% Votos a favor	18,59	18,13	12,20	23,76	23,69	29,05

Fonte: elaboração do autor.

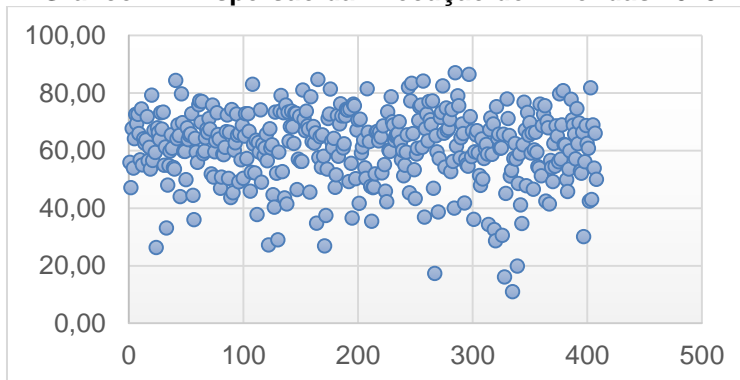
Os Gráficos 11 a 16 reafirmam a Tabela 1, demonstrando que para os anos de 2012 e 2013, quando o governo ainda podia dispor das emendas e os percentuais de votos a favor eram mais homogêneos, os percentuais de execução possuíam maior variação, diferente dos demais anos. Para o ano de 2017, na verdade, verifica-se a maior heterogeneidade do percentual de votos a favor, mas também a menor dispersão do percentual de emendas individuais executadas.

Gráfico 11: Dispersão da Execução de Emendas 2012



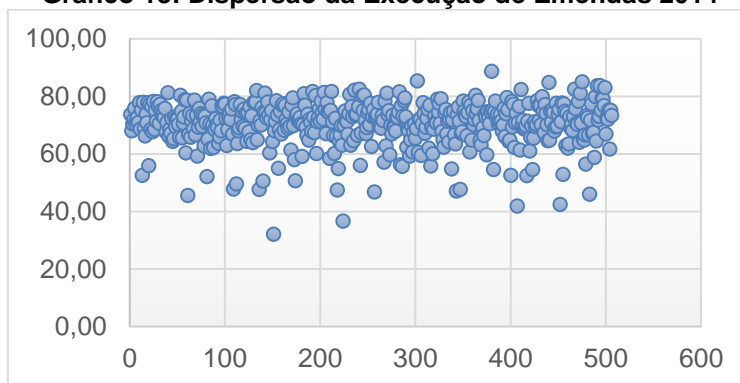
Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 12: Dispersão da Execução de Emendas 2013



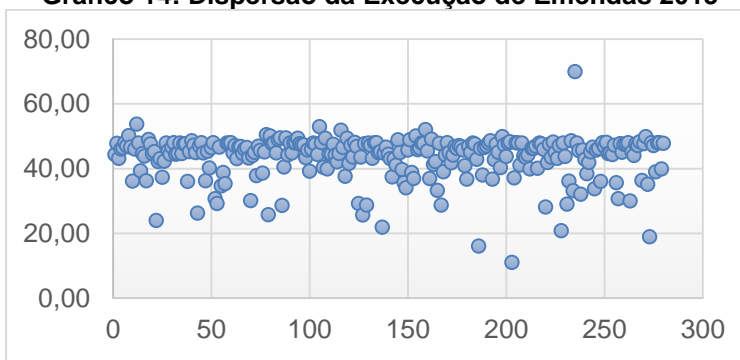
Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 13: Dispersão da Execução de Emendas 2014



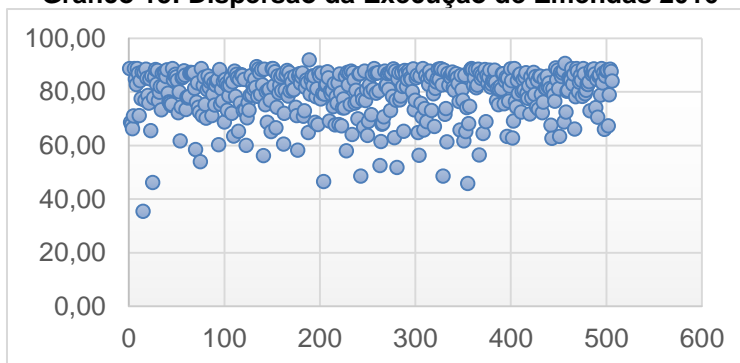
Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 14: Dispersão da Execução de Emendas 2015



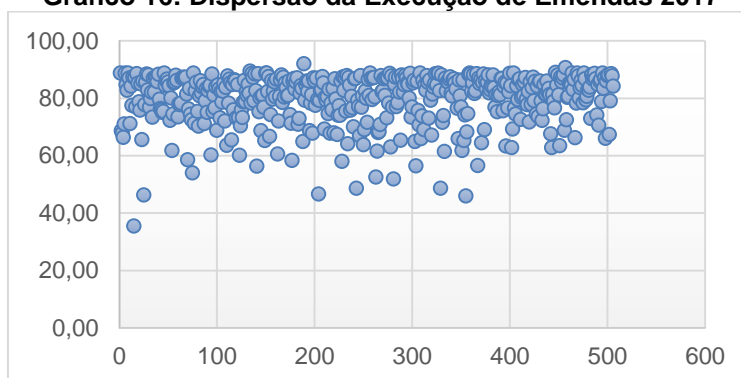
Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 15: Dispersão da Execução de Emendas 2016



Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 16: Dispersão da Execução de Emendas 2017



Fonte: elaboração do autor.

5.4. Procedimento estatístico

Como forma de complementar a análise descritiva recém demonstrada, optou-se ainda pela realização de análise estatística. Esta por sua vez fez uso da ferramenta *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 21.0. Inicialmente testou-se o ajuste dos dados à distribuição normal pelo teste de *Shapiro-Wilk* afim de analisar a normalidade dos dados, dispostos na Tabela 2.

Tabela 2: Testes de Normalidade da Variável “% de Execução”

	Shapiro-Wilk		
	Estatística	Gl	p-valor
% de Execução 2012	0,988	499	0,000
% de Execução 2013	0,962	408	0,000
% de Execução 2014	0,921	506	0,000
% de Execução 2015	0,816	280	0,000
% de Execução 2016	0,858	506	0,000
% de Execução 2017	0,772	479	0,000
% de Execução Todos os anos	0,936	2678	0,000

Fonte: elaboração do autor.

Segundo o teste de *Shapiro-Wilk*, a variável “% de Execução” não apresenta distribuição normal. Deste modo, realizou-se o teste não paramétrico de *Mann-Whitney* a fim de analisar o efeito dos votos (a favor ou contra) no percentual de execução das emendas individuais dos deputados. Para todos os testes, o nível de significância adotado foi o de ($p \leq 0,05$). O Quadro 1 traz os resumos dos testes de hipótese realizados sobre a variável “% de Execução” de acordo com a variável categórica “med_voto” para cada ano analisado.

Quadro 1: Resumo dos Testes de Hipótese

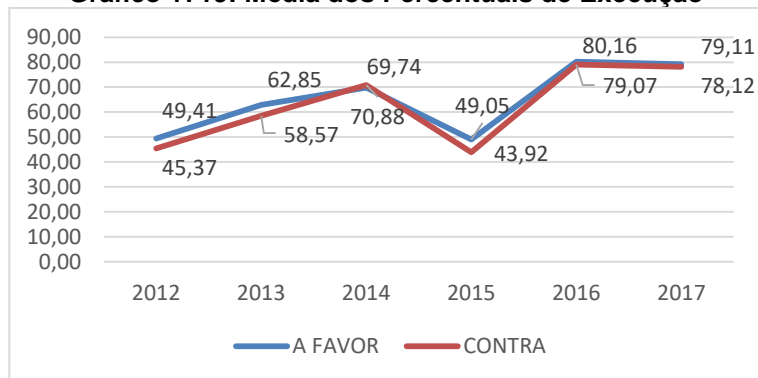
Hipótese nula	Teste	Sig.	Decisão
No ano de 2012, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,001	Rejeitar a hipótese nula.
No ano de 2013, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,002	Rejeitar a hipótese nula.
No ano de 2014, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,114	Reter a hipótese nula.
No ano de 2015, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,025	Rejeitar a hipótese nula.
No ano de 2016, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,182	Reter a hipótese nula.
No ano de 2017, a distribuição da variável “% de Execução” é a mesma entre as categorias de “med_voto”	Teste U de Mann-Whitney de amostras independentes	0,100	Reter a hipótese nula.

Fonte: elaboração do autor.

Percebe-se que para os anos de 2012, 2013 e 2015 os testes recomendam que rejeitemos a hipótese nula de que não há diferença entre os grupos que votam a favor e contra o governo. Já para os anos de 2014, 2016 e 2017, a recomendação é de retermos a hipótese nula, não apresentando assim diferença significativa entre os deputados que votaram a favor ou contra o governo.

Assim, o teste de *Mann-Whitney* mostrou que os votos a favor tiveram efeito sobre a porcentagem de execução das ementas nos anos de 2012, 2013 e 2015, mas não em 2014, 2016 e 2017. A distribuição do percentual de execução entre as duas categorias (contra e a favor) difere entre os períodos sem e com a obrigatoriedade de execução. Vejamos ainda o Gráfico 17 e a Tabela 3, que demonstram as médias de execução para as duas categorias.

Gráfico 1719: Média dos Percentuais de Execução



Fonte: elaboração do autor.

Tabela 3: Média dos Valores de Execução*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A Favor	7.401,98	9.273,86	10.241,92	7.347,52	12.306,55	12.118,87
Contra	6.772,48	8.595,07	10.409,39	6.545,00	12.129,73	11.964,12
Diferença	629,50	678,79	-167,47	802,51	176,82	154,76

Fonte: elaboração do autor.

* Em milhares de reais.

Assim, observamos que os votantes da categoria “a favor” captaram em emendas mais de R\$ 600 mil que os votantes da categoria “contra” nos anos de 2012 e 2013, anos sem a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais. Essa diferença diminuiu para mais de R\$ 150 mil nos anos de 2016 e 2017, sugerindo um menor variação na execução das emendas e uma distribuição mais homogênea de valores, corroborando a Tabela 1 e os Gráficos 15 e 16.

A diferença negativa do ano de 2014 também vai ao encontro disso. Uma vez que neste ano já havia a obrigatoriedade de execução, muito embora instituída por meio da LDO do exercício, o valor médio de emendas executadas pela categoria “contra” ser maior que o da categoria “a favor” sugere que a imposição minimamente reduziu a relevância do apoio ao governo.

A exceção fica para o ano de 2015, primeiro ano de vigência da EC nº 86. A já citada quantidade reduzida dos registros e o expurgo de valores nulos de execução de emendas e de votos em razão de se tratar do primeiro ano de uma nova legislatura pode explicar o porque do comportamento da média não se assemelhar ao dos anos de 2016 e 2017.

6. Conclusão

As análises acima sugerem a confirmação da primeira e da segunda hipóteses de pesquisa, quais sejam: i) a de que antes da entrada em vigor da emenda podia-se observar relação entre as emendas individuais liberadas (percentual executado/empenhado) com apoio ao governo (percentual de votos a favor) e; ii) que após a entrada em vigor da emenda esta relação diminuiu.

A distribuição das emendas bem como o teste estatístico realizado apontam para uma relação entre o percentual executado e o percentual de votos a favor do governo para os anos de 2012 e 2013, sendo possível ainda descartar essa relação para os anos de 2014, 2016 e 2017.

A exceção fica para o ano de 2015 que, mesmo com a obrigação de execução de emendas constantes da LDO daquele ano, não se pôde descartar a hipótese nula do teste de *Mann-Whitney*. Todavia, os gráficos de dispersão e o desvio padrão demonstram um comportamento do percentual de execução das emendas semelhante ao dos demais anos em que a execução é obrigatória. O resultado do teste pode então ser explicado em face da amostra reduzida daquele ano, como anteriormente descrito. A EC nº 86/2015, contudo, garante uma execução mais homogênea das emendas individuais em valores maiores que nos anos anteriores.

A terceira hipótese, no entanto, não pode ser confirmada. Muito embora os dados demonstrem que após a promulgação da EC há um aumento na dispersão dos votos a favor do governo, não podemos afirmar que o comportamento dos deputados em plenário foi alterado em razão dela. Como vimos, a atividade legislativa na Câmara dos Deputados sofreu substancial aumento a partir de 2015, o que por si só pode contribuir para uma maior dispersão dos votos.

Concluimos, portanto, que as emendas individuais ao orçamento podiam ser usadas pelo Poder Executivo como incentivo à obtenção de apoio na Câmara dos Deputados e que este incentivo foi retirado do arcabouço de possibilidades do governo no que fez respeito à negociação de sua pauta no parlamento, o que não significa dizer que as ferramentas se esgotaram.

Afinal outra conclusão do trabalho foi sobre a forte influência que o Executivo exerce sobre o Legislativo. Vale ressaltar que muito embora o período analisado tenha contemplado partes de legislaturas diferentes, uma reeleição presidencial e ainda um processo de *impeachment* (em 2016), em todos os anos analisados o governo gozou de prestígio junto à Câmara dos Deputados na forma de apoio dos parlamentares às votações daquela casa, demonstrando a capacidade de governabilidade do presidencialismo de coalizão.

Ora, o desempenho dos governos não pode ser dissociado daquele dos parlamentares. Figueiredo e Limongi (2005) afirmam que participar de um governo funciona como moeda eleitoral; que em um governo bem-sucedido há incentivos ao parlamentar para cooperar, sendo o contrário igualmente verdade. É uma explicação plausível para o apoio massivo observado nos dados, sobretudo para a virada de chave da base governista quando do supracitado *impeachment*.

7. Referências Bibliográficas

ABREU, Welles Matias; GOMES, Ricardo Corrêa. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam essa aproximação? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 47(2), p. 515-540, mar./abr. 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 76-102, 2005.

ARAUJO, Fernando Cosenza; LOUREIRO, Maria Rita. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 39(6), p. 1231-1252, nov./dez. 2005.

BOGONI, Nadia Mar; HEIN, Nelson; BEUREN, Ilse Maria. Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 45(1), p. 159-179, jan./fev. 2011.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 103-125, 2005.

BOWEN, T. Renee; CHEN, Ying; ERASLAN. Mandatory Versus Discretionary Spending: the Status Quo Effect. **American Economic Review**, vol. 104, n. 10, p. 2941-2974, out., 2014.

BOWEN, T. Renee; CHEN, Ying; ERASLAN, Hülya; ZÁPAL, Jan. Efficiency of flexible budgetary institutions. **Journal Of Economic Theory**, vol. 167, p. 148-176, 2017.

BRAGA, Sen. Eduardo. Parecer sem número da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A de 2000, 2013. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 19 de jun. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 de junho 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Dados Abertos, 2020. Os dados da Câmara a qualquer hora, ao seu dispor. Disponível em: <<https://dadosabertos.camara.leg.br/>>. Acesso em: 11 de jun. de 2020.

CORRY, Dan. The role of Public Sector and Public Expenditure. In: FRANKLIN, Jane (Org.). *Social Policy and Social Justice*. London: Institute For Public Policy Research, p. 73-102, 1998.

DA COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa; FREIRE, Fátima Souza; GARTNER, Ivan Ricardo; CLEMENTE, Ademir. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 47(5), 1089-1116, set./out. 2013.

DE CARVALHO, Frederico A.; JORGE, Marcelino José; PIGATTO, José Alexandre Magrini; ALVES, Francisco José dos Santos. Fatores determinantes da abertura orçamentária pública: um estudo empírico apoiado em dados secundários para uma amostra de países. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 23, n. 4, p. 157-183, out./dez. 2012.

DE LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano; MEDEIROS, Janann Joslin. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 46(5), p. 1251-1270, set./out. 2012.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, p. 99-131, Ed. UnB, 2009.

FOZZARD, Adrian. The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting. Overseas Development Institute, Working Paper n. 147, London, 2001.

GIACOMONI, James. Bases normativas do Plano Plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 38(1), p. 79-91, jan./fev. 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental**: Teoria – Sistema - Processo. Edição do Kindle. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana. **Finanças Públicas**. 5º Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf Rainer; VON HAGEN, Jürgen. **Fiscal Governance in Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

JOYCE, Philip G. Congressional budget reform: the unanticipated implications for federal policy. **Public Administration Review**, 56.4, p. 317-325, 1996.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 28, p. 127-144, out./dez. 2009.

LACASSE, François. Budget and policy making: issues, tensions and solutions. **Sigma Papers – OECD**, Paris, nº 8, p. 23-54, 1996.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, Brasília, nº 26, p. 5-16, 2003.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Tradução da 5ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 09/06/2020.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento - OCDE. Best Practices for Budget Transparency, 2002. Disponível em: <<https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>>. Acesso em 09/06/2020.

PARRY, Michael; HUGHES, Jesse. **Accounting for Governments**: from budget to audit. 1º Edição. PFM Training Limited, 2018.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, p. 265-301, 2002.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Possíveis contribuições de Charles Taylor para o orçamento público: desafios para as políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, vol. 18, n. 1, p. 155-167, jan./jun. 2014.

SENADO FEDERAL. Siga Brasil, 2020. O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 12 de jun. de 2020.

STIGLITZ, Joseph. **Economics of the public sector**. 2ª ed., London: Norton & Company, 1988.

VIGNOLI, Francisco Humberto Vignoli. Legislação e execução orçamentária. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 365-380, 2005.

WILDAVSKY, Aaron B. **Budgeting**: a comparative theory of budgetary process, 4ª ed., New Brunswick (U.S.A.) and Oxford (U.K.): Transaction Publishers Boston, 2002.