



**UnB**

**Instituto de Ciência Política - IPOL  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP  
Doutorado em Ciência Política**

**DANIEL SIGELMANN**

**DINÂMICA INSTITUCIONAL CONJUNTA: O CASO DAS REGRAS FISCAIS  
E DA GESTÃO ESTRATÉGICA**

Brasília

**2024**

Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciência Política - IPOL  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP)  
Doutorado em Ciência Política

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

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

**Brasília**  
**2024**

DANIEL SIGELMANN

**DINÂMICA INSTITUCIONAL CONJUNTA: O CASO DAS REGRAS FISCAIS E DA  
GESTÃO ESTRATÉGICA**

Tese Defendida no dia 04 de julho de 2024 perante banca examinadora composta por:

Dr. Paulo Du Pin Calmon  
Presidente - UnB

Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo  
Examinador Interno - UnB

Dr. Francisco Gaetani  
Examinador Externo – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Dr. Marcelo Viana Estevão de Moraes  
Examinador Externo – Fundação Casa de Rui Barbosa

## AGRADECIMENTOS

Parece paradoxal que teses sejam construções coletivas. Não saberia contabilizar o número de horas que fiquei lendo, refletindo, escrevendo e reescrevendo esse calhamaço, bem como os inúmeros livros, artigos e fontes alternativas que acessei, que, como usual, ultrapassam em muito as Referências Bibliográficas. O caso escolhido para essa pesquisa possui, como tampouco é incomum na academia, um viés individual, associado à minha experiência profissional, aos meus interesses e preferências. O período de isolamento, forçado pela pandemia da COVID-19, também contribuiria para reforçar o sentimento de produção individual, em um doutorado marcado pela ausência de aulas presenciais. Confesso que não saberia nominar a “minha turma” no IPOL.

Entretanto, ao final desse percurso, por mais que queira reclamar essa produção como minha, não consigo deixar de pensar em como a pesquisa só conseguiu ser concluída pela influência de diversas pessoas. Sei que “Agradecimentos” é item protocolar da tese, quase integrado ao Índice. Entretanto, gostaria que estes refletissem não somente minha gratidão pelo apoio nessa empreitada, mas, principalmente, meu sentimento de que a caminhada não poderia ter se dado isoladamente, reafirmando a natureza coletiva dos empreendimentos científicos (para além dos autores nos quais nos apoiamos).

À Suely, pela paciência em ouvir ideias desbaratadas em um café na Câmara dos Deputados nos idos de 2019, e mesmo assim achar que eu seria capaz de produzir uma tese. Aproveitei bastante suas aulas e sua produção acadêmica, referência em diferentes campos, como no ACF, utilizado como modelo analítico na pesquisa. Espero ter conseguido capturar um pouco de sua valiosa contribuição nessa área.

De maneira geral, agradeço ao corpo docente do IPOL, profissionais dedicados e talentosos que permitiram a um economista, com experiência em políticas públicas, aprender um pouco da profissão de cientista político. Tenho buscado internalizar o conhecimento compartilhado, utilizar os mecanismos de aprendizagem que me foram transmitidos, e transpô-los para meus afazeres, na esperança de me reconhecer plenamente como cientista político. Ou talvez, como os economistas clássicos gostavam de dizer: um economista político. Na tese, utilizei fartamente os ensinamentos das diferentes aulas (espero que de modo adequado).

Participei com frequência das reuniões do GIPP, Grupo de Pesquisa voltado ao estudo de Instituições e Políticas Públicas. As apresentações realizadas, incluindo preparatórias para qualificações de projetos e defesas de teses no IPOL, permitiram ampliar substancialmente meu conhecimento, tomando contato com pesquisas em linhas similares àquelas que utilizei nessa

tese. Agradeço aos colegas pelo aprendizado e pelas oportunidades em que pude expor minha pesquisa nesse fórum.

Obviamente, não poderia deixar de reconhecer a orientação do Professor Calmon. Quem conhece e convive com o Calmon, sabe que nenhum agradecimento de aluno ou orientando será protocolar. Não é necessário grande discernimento para perceber a qualidade de suas aulas, capazes de combinar didática, ampla erudição, conhecimento aprofundado da matéria ensinada, respeito aos acadêmicos e pesquisadores, encorajamento às reflexões dos alunos, e a sensação de que o conhecimento sempre comporta mais avanços. Parafraseando o lema do *Chef* de Ratatouille, o Calmon ensina que todos podem ser cientistas políticos, independente das origens e experiências.

Tive a sorte de escolher um orientador capaz de realmente ouvir o que eu queria fazer, me estimular abrindo diferentes caminhos para trilhar, de me dizer “não” quando minhas soluções levavam a “becos”, estar disponível para me orientar, ensinar e discutir as diversas questões que conformaram esta tese, seja em reuniões virtuais, e-mails, mensagens por WhatsApp, caminhadas ao estacionamento, almoços ou cafés. Imagino que possa ser natural à figura do orientador, mas não tenho como deixar de reconhecer a importância do Calmon, para a tese, para minha formação como cientista político, e para o entendimento do real significado do papel de um mestre. Fui ainda seu aluno em quatro cursos, e participei como monitor e professor-colaborador em outros três. Realmente, um grande privilégio!

Também agradeço ao Chico Gaetani e ao Marcelo Estevão, colegas de carreira mais experientes e inspiradores, pelo apoio nessa caminhada, sempre disponíveis apesar dos muitos afazeres. Chico, referência (inclusive acadêmica) para os servidores federais, ainda me abriu as portas para um sanduíche em UMass Amherst, que me rendeu importante experiência e grande aprendizagem. O Professor Alasdair Roberts de UMass foi um vizinho e orientador incrível, abrindo sua agenda para longas e profícuas discussões. Pude me beneficiar de seu profundo conhecimento sobre administração pública, além de suas pesquisas sobre regras fiscais e “estratégias para governar”, que me permitiram compreender de forma muito mais apropriada as duas instituições objeto de minha pesquisa.

Tenho muito orgulho de ser servidor público. A experiência adquirida no exercício de minha profissão me preparou para os desafios desse doutorado, permitindo compreensão particular da “política em ação”. Sou grato ao Governo Federal por ter proporcionado a licença que permitiu dedicação integral ao doutorado. Tenho buscado contribuir com o desenvolvimento do nosso país há quase três décadas, e valorizo profundamente o que foi

alcançado nesse período, mesmo reconhecendo que o povo brasileiro precisa e merece muito mais. Modestamente, espero que as contribuições dessa tese, para minha formação profissional, para a academia e para o debate público possam ser de valia, retribuindo o sustento material e o estímulo intelectual que recebo da coletividade.

Por fim, não posso deixar de registrar o suporte de minha família nessa empreitada. Minha mãe, que me inculuiu o amor pelos livros e estudos, me ensinou também a necessidade de sermos resilientes e batalhadores, atributos fundamentais em um doutorado, além de ter uma fé inabalável em seu filho (muito necessária nas diversas encruzilhadas com as quais nos deparamos). Manucia me deu ainda régua e compasso para seguir meus caminhos, mesmo que esses instrumentos tenham criado distâncias em relação à Cidade Maravilhosa.

No Planalto Central, foram mais de quatro anos aguentando “tagarelices” sobre autores, teorias e assuntos conexos ao doutorado. Minha filha Biba deve ter sido uma das poucas adolescentes a ouvir falar das teorias do processo decisório, do equilíbrio pontuado e de outros modelos do *policy process*. Meu filho Gusta ouviu o pai inúmeras vezes discorrendo sobre regras fiscais e gestão estratégica. Minha companheira Val foi capaz de entender e discutir a tese mesmo não tendo formação em ciência política, orçamento ou ACF. Ao fazer a revisão final – reduzindo os erros do meu português ruim – reconheceu plenamente os quatro anos de conversas. A paciência e o amor que me dedicaram nesse período não me surpreenderam, pois lá se vão algumas décadas de convivência. Agradeço toda a jornada maravilhosa que me proporcionam, dando sentido à minha vida. Obrigado por tudo!

## RESUMO

Regras fiscais e gestão estratégica, instituições que estimulam tentativas de reformas do orçamento em diferentes países desde a década de 1980, são usualmente abordadas na literatura e no debate público de forma independente. A tese investiga a conexão entre estas instituições, que pode assumir dinâmica conjunta que replica movimento de coevolução. A experiência enfocada nessa pesquisa – o subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996 e 2018 – indica não somente a presença de coevolução, como sua natureza competitiva e pendular, em que regras fiscais e gestão estratégica não conseguem alcançar efetividade institucional de forma simultânea. Utiliza-se o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) como base do modelo analítico, enfatizando o papel causal do embate entre coalizões de defesa com crenças opostas. A análise longitudinal evidencia o papel da conjuntura econômica e política, do aprendizado e da utilização de recursos (em especial a “marca de governo”) como iniciadores das mudanças institucionais no orçamento, bem como permite dar destaque a interação entre as duas instituições, confirmando a coevolução competitiva e pendular, pois, a emergência ou o fortalecimento de uma das instituições, geram perda de efetividade da outra instituição, independente de alterações nas regras formais. Cinco proposições são testadas para explicar essa coevolução e explicação sistêmica é aventada, evidenciando o papel: i) da disputa política marcada pela ausência de consensos; ii) da fraqueza das instituições políticas, em oposição à situação de força, assumida pela literatura como atributo básico de uma instituição. O design de pesquisa desse estudo de caso longitudinal inovou ao fazer uso de dados coletados junto às Mensagens Presidenciais enviadas anualmente ao Congresso Nacional. Também inova ao aplicar o ACF ao subsistema do orçamento, compatibilizando duas literaturas relevantes da Ciência Política. A pesquisa conectou a coevolução no orçamento com a fraqueza institucional, atributo de instituições políticas latino-americanas, contribuindo para três campos distintos: i) para a literatura neo-institucionalista, ao evidenciar fenômenos pouco explorados: a) a caracterização institucional apoiada no conceito de efetividade; b) a coevolução entre duas instituições de um mesmo subsistema; c) a mudança institucional em contextos marcados pela fraqueza; ii) para os estudos sobre orçamento, aproximando, em seu modelo analítico, três vertentes distintas: a) as teorias desenvolvidas por Wildavsky e colaboradores; b) os estudos do ACF para mudanças institucionais em subsistemas; c) o impacto da fraqueza institucional de sistemas políticos de países não desenvolvidos; iii) para a aplicação do ACF: a) ao colocar em evidência a diferença entre instituições fortes e fracas para mudanças institucionais em um subsistema; b) ao enfatizar o caráter multinível desse quadro de referência, explorando o

*feedback* do subsistema do orçamento no sistema político; c) ao sugerir novas hipóteses e variável. Por fim, o caso permite abordar aspectos e problemas do desenvolvimento político, econômico e social do Brasil observados nas últimas quatro décadas.

**Palavras-chave:** regras fiscais, gestão estratégica, coevolução institucional, orçamento, *Advocacy Coalition Framework*, fraqueza institucional.

## ABSTRACT

Since the 1980s, countries pushed budget reforms by building new institutions: fiscal rules and strategic management. Literature and public debate present them independently; however, this dissertation investigated the connection between the institutions, in search of a joint dynamic framed as coevolution. This case study of the Brazilian federal budget between 1996 and 2018 showed not only traces of coevolution but a competitive and cyclical one. Neither fiscal rules nor strategic management have been effective simultaneously. The analytical model applied was the Advocacy Coalition Framework (ACF) which allowed stressing the causal mechanism of coalition disputes, with opposing beliefs. The longitudinal analysis shed light on the role of economic and political junctures, policy learning, and resources (government political landmarks) as starters of budget institutional changes. This highlights institutional interactions and confirms the presence of a cyclical and competitive coevolution process as the emergence of one of those institutions is directly linked to the lack of effectiveness of the other, despite any necessary change on the formal rules. Five propositions to understand this peculiar institutional coevolution pattern were explored. A systemic explanation was also advanced combining: i) the deep political conflict, displaying lack of consensus; ii) the weakness of political institutions, opposing the standard literature assumption of strength as a basic attribute of those institutions. The research design was innovated by applying data from *Mensagens Presidenciais* sent every year to Congress. It also used the ACF in the budget subsystem, bridging relevant political science literature for the first time. The research connected budget coevolution with weak political institutions, widespread in Latin American polity. It made contributions to three academic fields: i) highlighting less visible phenomena for the neo-institutionalism: a) effectiveness as an institutional core dimension; b) institutional coevolution in the same subsystem; c) institutional change in the context of weakness; ii) for the budget, connecting three kinds of literature: a) Wildavsky and co-authors; b) ACF studies of institutional changes in policy subsystems; c) poor countries political institutional weakness; iii) for ACF: a) stressing the role of institutional strength to institutional changes in a policy subsystem; b) highlighting the multilevel aspect of the framework, as pointed out by the feedback effect connecting the budget policy subsystem with the political system; c) suggesting new hypotheses and a new variable. The federal government budget case study also allowed discussion of Brazil's political, economic, and social development shortcomings during the last four decades.

**Keywords:** fiscal rules, strategic management, institutional coevolution, budget, Advocacy Coalition Framework, institutional weakness.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama do ACF	125
Figura 2 – Subsistema do Orçamento	132
Figura 3 – Mudança Institucional no ACF (Eventos Externos ao Subsistema)	134
Figura 4 – Mudança Institucional por Coevolução	135
Figura 5 – Narrativas	165
Figura 6 – Subsistema do Orçamento Federal no Brasil	192
Figura 7 – Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 1996-1998	225
Figura 8 – Caminho Causal da Mudança Institucional 1997-1998	226
Figura 9 – Caminho Causal da Mudança Institucional 1999-2004	249
Figura 10 – Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 1999-2002	251
Figura 11 – Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2003-2004	252
Figura 12 – Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2005-2006	275
Figura 13 – Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2007-2014	276
Figura 14 – Caminho Causal da Mudança Institucional 2005-2014	277
Figura 15 – Caminho Causal da Mudança Institucional 2015-2018	299
Figura 16 – Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2015-2016	300
Figura 17 – Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2017-2018	301

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atributos da Instituição Regra Fiscal (Exemplos Hipotéticos)	36
Quadro 2 – Atributos da Instituição Gestão Estratégica (Exemplos Hipotéticos)	41
Quadro 3 – Combinações Institucionais (Espaço Amostral)	43
Quadro 4 – Interrelações Institucionais (Espaço Amostral)	45
Quadro 5 – Relações entre Instituições	47
Quadro 6 – Coevolução Institucional	48
Quadro 7 – Tipologia de Atores e Preferências Institucionais	54
Quadro 8 – Caracterização das Regras Fiscais no Brasil	66
Quadro 9 – Caracterização da Gestão Estratégica no Brasil	74
Quadro 10 – Atribuição de Valor à Regra Fiscal	76
Quadro 11 – Atribuição de Valor à Gestão Estratégica	77
Quadro 12 – Coevolução Regra Fiscal e Gestão Estratégica	79
Quadro 13 – Coordenação e Pontos Chaves dos Processos no Orçamento	83
Quadro 14 – Competências das Organizações do Subsistema (formais e informais)	88
Quadro 15 – Enquadramento das Organizações na Tipologia de Atores Orçamentários (Wildavsky / Good)	88
Quadro 16 – Tipologia do Processo Orçamentário	97
Quadro 17 – Tipologia Modelos de Regime Político / Cultura	101
Quadro 18 – Tipologia Orçamentária	103
Quadro 19 – Tipologia de Instituições Informais	106
Quadro 20 – Variáveis do Modelo Analítico	159
Quadro 21 – Componentes do código de análise documental	178
Quadro 22 – Função Principal do Orçamento	186
Quadro 23 – Marcos Iniciais da Mudança Institucional Conjunta	193
Quadro 24 – Marcos Posteriores da Mudança Institucional Conjunta	194
Quadro 25 – Crenças Dominantes no Orçamento	195
Quadro 26 – Coalizão Dominante e Instituições no Orçamento	197
Quadro 27 – Coalizões e Atores	201
Quadro 28 – Atores Individuais	202

Quadro 29 – Eventos Chaves: Mudança Institucional 1996-1998	207
Quadro 30 – Indicadores de Conjuntura 1996-1998	210
Quadro 31 – Operacionalização das Variáveis Bloco Eventos Externos 1996-1998	210
Quadro 32 – Recursos e Restrições 1996-1998	214
Quadro 33 – Atores e Coalizões 1996-1998	221
Quadro 34 – Estratégias dos Atores Típicos 1996-1998	221
Quadro 35 – Principais Decisões Orçamentárias 1996-1998	222
Quadro 36 – Dados Orçamentários 1996-1998	224
Quadro 37 – Brasil em Ação: Operacionalização da Gestão Estratégica 1996-1998	227
Quadro 38 – Eventos Chaves: Mudança Institucional 1999-2004	228
Quadro 39 – Indicadores de Conjuntura 1999-2004	232
Quadro 40 – Operacionalização das Variáveis Bloco Eventos Externos 1999-2004	232
Quadro 41 – Recursos e Restrições 1999-2004	236
Quadro 42 – Atores e Coalizões 1999-2004	242
Quadro 43 – Estratégias dos Atores Típicos 1999-2004	242
Quadro 44 – Principais Decisões Orçamentárias 1999-2004	243
Quadro 45 – Meta Resultado Primário: Operacionalização da Regra Fiscal 1999-2004	245
Quadro 46 – PPA Avança Brasil: Operacionalização da Gestão Estratégica 1999-2004	246
Quadro 47 – Dados Orçamentários 1999-2004	247
Quadro 48 – Resultado Primário: Metas vs Observado	248
Quadro 49 – Coevolução Institucional 1996-2004	250
Quadro 50 – Eventos Chaves: Mudança Institucional 2005-2014	252
Quadro 51 – Indicadores de Conjuntura 2005-2014	257
Quadro 52 – Operacionalização das Variáveis Bloco Eventos Externos 2005-2014	258
Quadro 53 – Recursos e Restrições 2005-2014	261
Quadro 54 – Atores e Coalizões 2005-2014	270
Quadro 55 – Estratégias dos Atores Típicos 2005-2014	270

Quadro 56 – Dados Orçamentários 2005-2014	273
Quadro 57 – Principais Decisões Orçamentárias 2005-2014	273
Quadro 58 – Meta Flexível de Resultado Primário: Operacionalização da Regra Fiscal 2005-2014	278
Quadro 59 – PPI/PAC/PMCMV E Programas Prioritários: Operacionalização da Gestão Estratégica 2005-2014	279
Quadro 60 – Coevolução Institucional 1996-2014	280
Quadro 61 – Eventos Chaves: Mudança Institucional 2015-2018	281
Quadro 62 – Indicadores de Conjuntura 2015-2018	284
Quadro 63 – Operacionalização das Variáveis Bloco Eventos Externos 2015-2018	285
Quadro 64 – Recursos e Restrições 2015-2018	287
Quadro 65 – Atores e Coalizões 2015-2018	293
Quadro 66 – Estratégias dos Atores Típicos 2015-2018	294
Quadro 67 – Principais Decisões Orçamentárias 2015-2018	295
Quadro 68 – Dados Orçamentários 2015-2018	298
Quadro 69 – Resultado Primário e Teto de Gastos: Operacionalização da Regra Fiscal 2015-2018	302
Quadro 70 – Programas Prioritários e Revisão de Gastos: Operacionalização da Gestão Estratégica 2015-2018	303
Quadro 71 – Coevolução Institucional 1996-2018	304
Quadro 72 – Compatibilização Regra Fiscal e Gestão Estratégica 1996-2018	310
Quadro 73 – Conflitos entre Regra Fiscal e Gestão Estratégica 1996-2018	311
Quadro 74 – Instituições e Coalizões	312
Quadro 75 – Crenças, Estratégia de Desenvolvimento e Coalizões Dominantes no Orçamento	314
Quadro 76 – Proposições Explicativas da Coevolução Competitiva	338

## LISTA DE SIGLAS

ACF – *Advocacy Coalition Framework*  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BB – Banco do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CC – Casa Civil da Presidência da República  
CCF – Comissão de Controle e Gestão Fiscal  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CGU – Controladoria Geral da União  
CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas  
DOU – Diário Oficial da União  
EUA – Estados Unidos da América  
FED - *Federal Reserve Bank*  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPOL – Instituto de Ciência Política  
JEO – Junta de Execução Orçamentária  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MF – Ministério da Fazenda  
MP – Ministério do Planejamento  
NPM – *New Public Management*  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PEF – Programa de Estabilidade Fiscal  
PEI – Planejamento Estratégico Institucional  
PFM – *Public Finance Management*  
PIB – Produto Interno Bruto

PIL – Programa de Investimento em Logística  
PPA – Plano Plurianual  
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida  
PPI – Projeto Piloto de Investimento  
PPBS – *Planning, Programming, Budgeting System*  
PSI – Programa de Sustentação do Investimento  
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAM – Subchefia de Articulação e Monitoramento  
SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia  
SEPAC – Secretaria do PAC  
SOF – Secretaria de Orçamento Federal  
SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UNB – Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	20
1.1. O Tema da Pesquisa.....	20
1.2. A Pergunta da Pesquisa.....	21
1.3. O Design de Pesquisa.....	23
1.4. A Estrutura da Tese.....	25
2. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	27
2.1. Introdução.....	27
2.2. Orçamento: O Processo Decisório de Alocação de Recursos Sociais.....	27
2.3. Reforma Orçamentária: Regras Fiscais e Gestão Estratégica.....	30
2.4. Conceitualização.....	32
2.4.1. Regras Fiscais.....	32
2.4.2. Gestão Estratégica.....	38
2.4.3. Coevolução de Regras Fiscais e Gestão Estratégica.....	43
2.5. Atores do Orçamento.....	50
2.6. O Processo Orçamentário no Brasil: 1996-2018.....	54
2.6.1. Visão Geral.....	54
2.6.2. Caracterização.....	56
2.6.2.1. Regra Fiscal.....	57
2.6.2.2. Gestão Estratégica.....	67
2.6.2.3. Coevolução de Regras Fiscais e Gestão Estratégica.....	74
2.6.3. Atores do Orçamento.....	81
2.7. Conclusão.....	90
3. REVISÃO DE LITERATURA.....	92
3.1. As Três Trilhas.....	92
3.2. Trilha 1 – Mudança Institucional no Orçamento.....	93
3.2.1. Incrementalismo.....	94
3.2.2. Equilíbrio Pontuado.....	97
3.2.3. Teoria Cultural.....	101
3.3. Trilha 2 – Dinâmica Institucional Conjunta e Fraqueza Institucional.....	105
3.3.1. Dinâmica Institucional Conjunta.....	105
3.3.2. Fraqueza Institucional.....	108
3.4. Trilha 3 – Mudança Institucional por Conflitos entre Coalizões.....	111
3.4.1. ACF - Mudança Institucional.....	111
3.4.2. Aplicações do ACF para Mudança Institucional no Brasil.....	116
3.5. A Clareira – Conectando a Revisão de Literatura.....	118
3.5.1. Caracterizando a Dinâmica Institucional Conjunta no Orçamento.....	118
3.5.2. O Contexto Institucional Importa.....	119
3.5.3. Sistema Político e Subsistema Orçamentário - Conexão e <i>Feedback</i> .....	120
3.5.4. Coalizões e Crenças - Padrão de Enfrentamento Político.....	121
4. MODELO ANALÍTICO.....	122
4.1. Introdução.....	122
4.2. ACF - Quadro de Referência para Mudanças Institucionais.....	124
4.3. A Tropicalização 1 do ACF - Modelo Analítico para a Dinâmica Institucional Conjunta no Orçamento.....	128
4.3.1. Dualidade Temática.....	129
4.3.2. Dualidade na Estrutura de Crenças.....	130
4.3.3. Dualidade Institucional.....	132

4.4. A Tropicalização 2 do ACF – Modelo Analítico em Sistemas com Instituições Fracas.....	139
4.5. Hipótese Básica e Proposições.....	146
4.6. Conclusão.....	152
5. METODOLOGIA: DESIGN DE PESQUISA.....	154
5.1. Introdução.....	154
5.2. Estratégia de Pesquisa Científica - Estudo de Caso.....	155
5.3. Operacionalização das Variáveis.....	158
5.4. Estratégia de Coleta, Tratamento e Análise de Dados.....	163
5.4.1. Mensagem Presidencial.....	163
5.4.2. Outras Fontes de Dados.....	168
5.4.3. Coleta, Tratamento e Análise dos Dados – Etapas.....	169
5.5. Pontos de Atenção.....	175
5.5.1. Instituições.....	175
5.5.2. Crenças.....	177
5.5.3. Atores e Coalizões.....	187
5.6. Conclusão.....	189
6. RESULTADOS – ESTUDO DE CASO LONGITUDINAL .....	191
6.1. Introdução.....	191
6.2. Linha do Tempo e Periodização.....	192
6.3. Crenças, Atores e Coalizões.....	195
6.4. Período 1: Emergência da Gestão Estratégica (1996-1998) .....	207
6.5. Período 2: Introdução da Regra Fiscal (1999-2004) .....	228
6.6. Período 3: Flexibilização da Regra Fiscal para uma nova Gestão Estratégica (2005-2014) .....	252
6.7. Período 4: Reforço da Regra Fiscal (2015-2018) .....	281
6.8. Síntese da Análise Longitudinal.....	305
7. RESULTADOS – HIPÓTESE BÁSICA E PROPOSIÇÕES .....	309
7.1. Introdução.....	309
7.2. Teste da Hipótese Básica.....	309
7.3. Proposições: Explicando a Competição Institucional Pendular.....	315
7.4. Conclusão.....	337
8. RESULTADOS – CONTRIBUIÇÕES AO ACF.....	339
8.1. Introdução.....	339
8.2. Hipóteses Tradicionais do ACF.....	340
8.3. Novas Hipóteses para o ACF.....	350
8.4. Nova Variável do ACF.....	359
8.5. Contribuições a Tópicos Específicos do ACF.....	360
8.5.1. Crenças, Atores e Coalizões.....	361
8.5.2. Conexão entre Sistema Político e Subsistemas.....	362
8.6. Conclusão.....	365
9. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	366
9.1. Introdução.....	366
9.2. Mecanismo Causal Sistêmico de Longo Prazo.....	367
9.2.1. Introdução.....	367
9.2.2. Estratégias de Desenvolvimento como Motor do Conflito Político.....	367
9.2.3. Estratégias de Desenvolvimento: Clivagem do Sistema Político Brasileiro e Relações com o Subsistema do Orçamento.....	368
9.2.4. Complemento à Análise Longitudinal.....	371

9.3. Contribuições ao Fenômeno Institucional.....	378
9.4. Contribuições ao Orçamento.....	381
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	386
ANEXOS.....	
1. ANÁLISE DAS MENSAGENS PRESIDENCIAIS.....	393
2. DO PESQUISADOR.....	400
REFERÊNCIAS.....	404

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 O Tema da Pesquisa

A literatura neo-institucionalista<sup>1</sup> recolocou as instituições no centro da atenção da Ciência Política, assumindo papel de destaque em seus diferentes programas de pesquisa. Em particular, a mudança institucional tornou-se objeto de crescente interesse, na tentativa de explicar simultaneamente a persistência e as alterações nas instituições. Pretende-se contribuir para esta literatura estudando o fenômeno da **dinâmica institucional conjunta em um subsistema de políticas públicas**, presente quando instituições demonstram relação de interdependência, capaz de originar movimento de **coevolução**<sup>2</sup>, em que: i) o formato específico de uma instituição A guarda relação direta com as características de outra instituição B; ii) a mudança de uma instituição A provoca mudança na instituição B.

Essa escolha decorre da percepção de maior ênfase do neo-institucionalismo em temas relacionados: i) à relevância das instituições; ii) ao processo de continuidade e mudança institucional; iii) ao foco em instituições individuais. Já o estudo da interação entre instituições tem atraído menos interesse<sup>3</sup>, não tendo sido encontradas contribuições específicas sobre a dinâmica conjunta de duas instituições em um mesmo subsistema de políticas públicas.

O potencial ineditismo também se manifesta na utilização do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) como quadro de referência para estudar a mudança a partir dos **conflitos entre coalizões** sob a égide da coevolução institucional. Dessa forma, a escolha do tema também pode ser justificada pela capacidade da mudança institucional conjunta explicitar e refletir formato particular de conflito entre coalizões, cujo estudo aprofundado é capaz de lançar luzes adicionais ao entendimento das instituições.

Nessa pesquisa, o tema da dinâmica institucional conjunta foi associado à **fraqueza institucional**, conceito relevante para a América Latina, mas ainda incipiente na literatura neo-institucionalista. Embora estudos de mudança institucional tenham reconhecido a existência de resultados não previstos e dificuldades para garantir o *compliance* de atores às regras formais<sup>4</sup>, há pressuposição de força das instituições como situação predominante, na medida em que

---

<sup>1</sup> Para um apanhado histórico e amplo do neo-institucionalismo na Ciência Política, ver LOWNDES E ROBERTS (2013).

<sup>2</sup> O termo coevolução tem origem na literatura biológica. TREIN (2017) provê exemplo de sua aplicação na literatura neo-institucionalista, em contexto assemelhado ao utilizado nessa tese.

<sup>3</sup> A linha de pesquisa em torno das Variedades do Capitalismo constitui exceção, associando instituições distintas que se mostram capazes de apresentar coerência, reforço e coevolução (HALL E SOSKICE, 2001).

<sup>4</sup> A produção de Thelen e colaboradores é ilustrativa dessa literatura: STREEK E THELEN (2005); MAHONEY E THELEN (2010).

instituições são supostas como capazes de condicionar a agência humana e configurar estrutura relevante de incentivos no mundo social.

BRINKS, LEVITSKY E MURILLO (2019) desenvolvem o **conceito** e a **hipótese** de fraqueza institucional como característica central das instituições políticas da América Latina, a partir de inferências sobre as dificuldades de os países da região tornarem suas instituições **relevantes, efetivas e estáveis**. A fraqueza caracterizaria, assim, a matriz institucional da região, sendo inclusive incorporada ao formato da disputa política. Relaciona-se à formação de *polity* marcada por instabilidade e elevado grau de conflito, configurando ainda **desenvolvimento político distinto daquele verificado nos países com democracias consolidadas**. Nessa perspectiva, o tema da dinâmica institucional conjunta permite abordar questão central ao desenvolvimento de países periféricos, consistindo justificativa adicional ao empreendimento em tela.

## 1.2 A Pergunta da Pesquisa

O estudo da coevolução foi desenvolvido por meio de duas instituições de caráter global intensamente difundidas a partir da década de 1980: **regras fiscais** e **gestão estratégica** refletem ideias desenvolvidas por diferentes movimentos que buscaram reformar o orçamento, e corrigir dois “vieses” apontados pela literatura e que ganham crescentemente atenção na arena política, conformando clivagem relevante e item de destaque da agenda decisória: i) o **viés de déficit**, apontado por várias linhas de pesquisa - *public choice*, ordoliberal, novo clássica e austeridade<sup>5</sup> – estimulou o apoio à instituição regra fiscal, responsável por conferir sustentabilidade financeira ao orçamento; ii) o **viés de ineficiência**, também apontado por diferentes linhas de pesquisa – *new public management* (NPM), *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS), *Governance*<sup>6</sup> - estimulou tentativas de conferir racionalidade e consistência ao formato da alocação de recursos, redundando no apoio à instituição gestão estratégica.

Embora circunscritas ao mesmo subsistema de políticas públicas (o orçamento), as instituições regras fiscais e gestão estratégica atraíram comunidades acadêmicas e profissionais distintas, contribuindo para enquadramento majoritariamente individual, em que a

---

<sup>5</sup> ROBERTS (2011) discute as diferentes literaturas que propiciam base normativa para a defesa da regra fiscal.

<sup>6</sup> Embora a expressão viés de ineficiência não tenha sido extraída da literatura, optou-se por cunhá-la por viabilizar certa simetria e equivalência com o viés de déficit. Para um apanhado sintético dos conceitos da literatura que apoiou normativamente a gestão estratégica como forma de combater esse viés, ver SCHICK (2013).

interdependência e a coevolução não foram ressaltadas<sup>7</sup>. Poucos autores e linhas de pesquisa buscaram conciliar em um mesmo marco analítico os dois tipos de vieses do orçamento, com destaque para o *Public Finance Management* (PFM) e para alguns autores associados ao NPM<sup>8</sup>, que embasaram e refletiram diferentes tentativas de reformas orçamentárias implementadas nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas que não se debruçaram sobre a coevolução destas instituições.

Embora a literatura identifique dificuldades para que regras fiscais e gestão estratégica se tornem relevantes e efetivas, induzam *compliance* e gozem de estabilidade<sup>9</sup>, não foi encontrado estudo que associe essas dificuldades à dinâmica institucional conjunta no subsistema do orçamento, **lacuna** que a pesquisa pretende superar.

O Brasil não ficou à margem do movimento internacional de difusão dessas duas instituições. A redemocratização engendrou tentativa de fortalecimento do orçamento, com a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA) pela Constituição de 1988, integrados ao ciclo orçamentário, e um conjunto de regras visando assegurar relevância, efetividade, *compliance* e estabilidade ao orçamento e suas instituições. O Plano Real, ao debelar o processo crônico de inflação, abriu espaço para consolidar a reforma do orçamento brasileiro: i) a reforma gerencial do orçamento de 2000, por um lado, busca aproximar plano e orçamento sob a égide da **gestão estratégica**, consubstanciada em um planejamento que almeja retomar o desenvolvimento econômico e social, mas em novas bases, compatível com a redefinição do papel do Estado brasileiro, que reduziria os mecanismos de intervenção direta típicos do desenvolvimentismo<sup>10</sup> e caminharia em direção a um papel de regulação e coordenação, conciliando a provisão de serviços públicos em quantidade e qualidade adequadas com foco na indução da eficiência<sup>11</sup>; ii) o equilíbrio orçamentário constitui a segunda frente da reforma do orçamento, assegurado pela introdução da instituição **regra fiscal**, tida como necessária para afastar os efeitos adversos da crise de 1998/1999 e para

---

<sup>7</sup> No âmbito da estrutura administrativa dos governos nacionais, é possível identificar diferentes arranjos organizacionais em torno da responsabilidade sobre essas instituições. Mesmo quando concentrados em um mesmo Ministério, tendem a induzir especialização em diferentes unidades. Nos EUA, por exemplo, o *Office of Management and Budget* possui unidade específica para o orçamento (mais afeto às regras fiscais) e para a gestão (mais afeto à gestão estratégica).

<sup>8</sup> Para um exemplo da reforma orçamentária no campo do NPM, ver KELLY E WANNA (2000).

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, KOPITS (2001), ROBERTS (2015) e CALCAGNO E LOPEZ (2017), no caso da regra fiscal, e MIKESSELL E MULLINS (2011) e ROBINSON E BRUMBY (2005) no caso da gestão estratégica.

<sup>10</sup> Para um apanhado sobre o desenvolvimentismo na América Latina, incluindo o caso brasileiro, ver a coletânea de artigos organizada por BIELSCHOWSKY (2000).

<sup>11</sup> Para uma descrição da Reforma Gerencial do Orçamento, ver CORE (2001). Para uma análise de seu processo decisório, ver BARCELOS E CALMON (2014). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL; 1995) é o documento oficial que condensa essa estratégia, também refletida na Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional do Governo Fernando Henrique Cardoso.

consolidar a estabilização macroeconômica e a nova estratégia de desenvolvimento econômico e social.

Nessa perspectiva, a tese buscou responder a seguinte **pergunta básica de pesquisa**: Por que e como evoluiu a dinâmica institucional conjunta envolvendo regras fiscais e gestão estratégica no subsistema de orçamento federal no Brasil ao longo do período 1996-2018?

A estruturação da pesquisa em torno dessa pergunta central permite estudar a coevolução de duas instituições estruturantes do subsistema do orçamento no Brasil, que experimentaram mudanças substantivas ao longo do período escolhido, canalizando o conflito entre coalizões que buscam exercer o poder no subsistema a partir da configuração específica de cada uma dessas instituições e de como elas interagem. Permite assim conduzir a pesquisa empírica ao encontro do tema da coevolução, abordando simultaneamente subsistema de grande relevância para a Ciência Política, capaz de descortinar relações de poder na sociedade a partir das disputas em torno da extração de recursos pelo Estado e sua redistribuição para os diferentes grupos sociais.

Adicionalmente, a pergunta de pesquisa viabiliza inferências sobre o desenvolvimento político, econômico e social do país: as disputas entre as coalizões do orçamento observadas em torno das instituições regras fiscais e gestão estratégica parecem conectadas com os embates no subsistema de política econômica e entre distintas estratégias de desenvolvimento nacional que mobilizam o confronto entre partidos políticos e grupos sociais em torno do **problema do desenvolvimento do Brasil**, que configura clivagem e possui grande saliência na literatura e no debate público. O estudo intensivo do subsistema do orçamento no período 1996-2018 aponta assim para aspectos sistêmicos. As frequentes alterações observadas nas regras fiscais desde seu surgimento e as dificuldades em consolidar gestão estratégica capaz de canalizar as decisões orçamentárias e a estratégia de desenvolvimento do país indicam a relevância da pergunta de pesquisa.

### **1.3 O Design de Pesquisa**

Buscou-se no **subsistema do orçamento federal do Brasil**, e na **coevolução de regras fiscais e gestão estratégica**, o **caso** que irá permitir desenvolver o tema da pesquisa.

Estudos **qualitativos** de casos na Ciência Política constituem estratégia de pesquisa bastante utilizada, mostrando-se capazes de contribuir para o desenvolvimento científico, inclusive no que se refere à proposição de teorias e sua testagem.

Frente ao intuito de contribuir para o tema da mudança institucional a partir de um formato específico ainda embrionariamente explorado – a coevolução – recorreu-se ao estudo **longitudinal**. O período escolhido foi suficientemente longo (22 anos) para permitir a manifestação do fenômeno que se pretende observar - mudanças institucionais conjuntas.

O caso escolhido indica a existência de coevolução institucional, com mudanças (formais) em uma das instituições afetando a **efetividade** da outra instituição, conforme entrevisto pela capacidade de condicionar o comportamento e a tomada de decisão dos atores com poder sobre o orçamento. A investigação mais aprofundada desse fenômeno foi desenvolvida como forma de **descrever** e **explicar** o processo de mudança institucional conjunta.

O ACF, quadro de referência escolhido para apoiar a pesquisa empírica, traz um conjunto de variáveis que não somente compõem a análise, permitindo descrição mais rica do fenômeno mudança institucional, mas também embutem relações de causa e efeito capazes de explicar essa mudança. Perfila-se assim com os avanços metodológicos integrados à Ciência Política, que buscam enfatizar não as correlações entre variáveis, mas o **caminho da causalidade**, articulando variáveis explicativas e contextuais, bem como os mecanismos causais que produzem a trajetória da variável dependente da pesquisa. O ACF enseja, portanto, sistemática de análise compatível com modelos de causalidade mais complexos, que utilizam ferramentas como o *process tracing*<sup>12</sup>.

A ampla difusão internacional das instituições escolhidas para a pesquisa empírica – regras fiscais e gestão estratégica – possibilita eventual realização de estudos similares, capazes de avançar no conhecimento sobre a coevolução institucional a partir da análise de outras experiências nacionais. Nessa mesma perspectiva, as fontes de dados utilizadas são encontradas em diferentes países, como as Mensagens Presidenciais<sup>13</sup> e os dados orçamentários quantitativos, o que tende a facilitar a replicação da metodologia desenvolvida nessa tese. Por fim, a Ciência Política, desde os trabalhos seminais de Wildavsky até suas obras de maturidade, apoiou-se fortemente em estudos de casos e no método comparativo<sup>14</sup> para avançar o

---

<sup>12</sup> Para uma breve discussão do *process tracing* conectada ao neo-institucionalismo, ver FALLETI E LYNCH (2009). Para os modelos qualitativos associados ao Comparative Historical Analysis, MAHONEY E RUESCHEMEYER (2003).

<sup>13</sup> O *State of the Union*, constitui discurso anual do Presidente dos EUA, que é replicado em nível estadual por muitos governadores. KREISER E GREENE (2018) apresentam suas origens e evolução.

<sup>14</sup> CAIDEN E WILDAVSKY (1980), WEBBER E WILDAVSKY (1986), WILDAVSKY (1988) são exemplos de estudos teóricos comparativos.

conhecimento sobre o orçamento, indicando o potencial de escolha desse subsistema para que os esforços de teorização possam aspirar validação externa.

#### 1.4 A Estrutura da Tese

Além desse capítulo introdutório, a pesquisa foi relatada em outros nove capítulos. O Capítulo 2 aborda o **processo orçamentário**, conferindo elementos requeridos para apresentar o caso objeto dessa tese. Na tradição inaugurada por Wildavsky, o orçamento é enquadrado como subsistema, no qual se desenrola processo decisório específico, envolvendo a alocação dos recursos governamentais. Procede-se à conceitualização de regras fiscais e gestão estratégica, bem como de sua coevolução, avançando ainda sobre o processo orçamentário do Brasil, caracterizando as instituições abordadas na pesquisa.

A **revisão de literatura** se concentra em três trilhas que desembocam na mudança institucional conjunta no orçamento pelo conflito entre coalizões, sob a configuração de sistemas políticos caracterizados pela fraqueza institucional. A partir da abordagem inaugurada por Wildavsky, colaboradores e seguidores, enfatizam-se três teorias da mudança institucional no orçamento: i) o incrementalismo; ii) o equilíbrio pontuado e; iii) a teoria cultural. Segue na trilha de Wildavsky, buscando os pontos de conexão entre a mudança institucional no orçamento e o contexto institucional dos países não desenvolvidos, buscando aproximar essas vertentes com a literatura de coevolução institucional e de força das instituições, desenvolvida por Levitsky e colaboradores. Termina abordando a mudança institucional no ACF, enfatizando o papel do conflito entre coalizões, suas hipóteses, o papel dos recursos, estratégias, eventos externos e aprendizagem, assim como estudos que abordaram mudanças institucionais no Brasil.

No Capítulo 4, o **quadro de referência do ACF** é apresentado e detalhado. A seção inicial enfatiza os caminhos causais simultaneamente complexos e precisamente especificados, que permitem dissecar a mudança institucional e fazem do ACF referência para o estudo de políticas públicas. As particularidades da pesquisa demandaram, entretanto, “tropicalizar” esse modelo para além da definição dos valores das diferentes variáveis utilizadas na pesquisa. São apresentados os ajustes requeridos para tratar: i) o tema da dinâmica institucional conjunta, explicitando-o no diagrama básico do ACF e avançando hipóteses auxiliares; ii) o contexto de fraqueza institucional, que fortalece o vínculo entre os blocos sistêmicos e o subsistema do orçamento através da atenção aos *feedbacks*, demandando ainda inserção de variável ao modelo analítico e novas hipóteses auxiliares. A seção final apresenta a hipótese básica da pesquisa

sobre a forma da coevolução institucional entre regras fiscais e gestão estratégica no Brasil – coevolução competitiva e pendular – e, na sequência, as cinco proposições que posteriormente serão utilizadas para complementar a análise longitudinal dos resultados.

O Capítulo 5 explicita os **procedimentos metodológicos**, a partir da apresentação do design de pesquisa. A seção inicial discorre sobre os aspectos centrais do design adotado, abordando a pertinência em assentá-lo no estudo de caso longitudinal apoiado em dados qualitativos, com rastreamento de processos, para descrever e explicar a dinâmica institucional conjunta, que permitem evidenciar a forma pela qual as relações causais serão exploradas. Na sequência, a operacionalização das variáveis do modelo analítico é apresentada de forma referenciada ao quadro do ACF. A seção seguinte discute os tipos de dados utilizados na pesquisa, sua pertinência, limitações, formas de coleta e tratamento. Destaque para as Mensagens Presidenciais, fonte tradicional em países de ponta na produção científica, mas ainda pouco explorada no Brasil. As estratégias utilizadas para escolha dos dados, os procedimentos de coleta e análise dos dados utilizados para embasar a pesquisa empírica são abordados em seguida. As seções finais abordam as particularidades e as estratégias metodológicas utilizadas no tratamento de instituições, crenças, atores e coalizões.

Os **resultados da análise** estão nos Capítulos 6, 7 e 8, permitindo separar a descrição detalhada e a inferência da causalidade, em uma perspectiva longitudinal, dos testes de hipótese realizados sobre a hipótese básica da pesquisa e às hipóteses do ACF, bem como evidenciar a pertinência das proposições que auxiliam a explicação da dinâmica institucional conjunta verificada. Permitem responder de forma pormenorizada à pergunta desta pesquisa, esmiuçando, através dos caminhos causais contemplados no ACF (com os ajustes promovidos no modelo analítico), a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal brasileiro. Também contribuem para avançar o ACF, contemplando sua tropicalização ao contexto brasileiro e a capacidade de incorporar avanços em seus temas de interesse, com particular atenção à mudança institucional.

O Capítulo 9 promove discussão sobre os resultados, buscando adicionar visão sistêmica à análise sobre o período coberto pela pesquisa, o que permite aprofundar a discussão sobre a fraqueza institucional e sua relação com o orçamento e com o desenvolvimento do país. Potenciais contribuições da pesquisa para o fenômeno institucional e o orçamento são elencadas. O capítulo final sintetiza a pesquisa, indicando seus principais resultados, contribuições, limitações e perspectivas de novos estudos.

## **2. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

### **2.1. Introdução**

Esse capítulo busca apresentar elementos associados ao **caso** que será pesquisado nessa tese: à dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento. O campo de estudos do orçamento se inseriu na Ciência Política através de contribuição de Wildavsky, que o enquadrado como parte do sistema político, conforme discutido na próxima seção.

A seção seguinte concentra o interesse nas duas instituições chaves dessa tese, empreendendo conceitualização rigorosa, apoiada na literatura, mas direcionada para o tema da dinâmica institucional conjunta, sob o formato de coevolução. Em particular, conceitualização da coevolução é provida, dando condições para que a variável dependente da pesquisa seja materializada. Complementa-se a apresentação do subsistema do orçamento colocando foco em seus atores relevantes, buscando novamente em Wildavsky as tipologias capazes de iluminar a agência no orçamento.

Na sequência, o processo orçamentário brasileiro é apresentado de forma consistente com as teorias desenvolvidas por Wildavsky e colaboradores, que o estudaram profundamente na década de 1970. Complementa-se a análise com breve descrição das principais inovações institucionais no orçamento introduzidas pela Constituição de 1988, seguida da descrição do surgimento e evolução de regras fiscais e gestão estratégica no país de modo a viabilizar a caracterização empírica dessas instituições e de sua coevolução, em consonância com a conceitualização previamente apresentada e com a pesquisa empreendida. O fechamento desse capítulo apresenta os atores relevantes do subsistema do orçamento federal do Brasil, completando os elementos do processo orçamentário.

### **2.2. Orçamento: O Processo Decisório de Alocação de Recursos Sociais**

A temática do orçamento possui grande destaque na Ciência Política, em especial a partir das teorias formuladas por Wildavsky. A vasta obra desse autor sobre o orçamento tem como aspecto central seu enquadramento no sistema político, colocando em plano secundário questões jurídicas, administrativas, contábeis, procedimentais e mesmo econômicas. Permite entender o orçamento como espaço privilegiado da ação coletiva, canalizando cooperação e conflito entre atores e coalizões enquanto expressão do exercício do poder, mecanismo de (produção e) apropriação dos recursos sociais.

A expansão das políticas públicas verificada ao longo do século XX teve como contraface a sistemática ampliação do volume e do percentual de recursos da sociedade que passam a transitar pelo orçamento<sup>15</sup>. As coalizões, em cada subsistema de política pública, buscam materializar suas crenças e interesses em recursos orçamentários, procurando influenciar as decisões tomadas no orçamento.

O entendimento do orçamento enquanto processo específico, composto por regularidades que se manifestam no espaço de um ano calendário, permite descrever e evidenciar a especialização em torno de decisões sobre as formas de extrair recursos da sociedade para o Estado e de alocar esses recursos entre diferentes fins. O sistema de regras que governa a tomada de decisão para a formulação de um orçamento pelo Poder Executivo, sua tramitação pelo Legislativo e sua implementação pelos órgãos que compõem a administração pública permitem caracterizar o processo orçamentário (VON HAGEN E HARDEN, 1995).

São estruturadas regras e práticas para governar o orçamento, conferindo maior visibilidade e destaque ao processo orçamentário. Além de instituições próprias que estruturam o orçamento, atores individuais e coletivos se especializam nesse subsistema, reforçando a própria noção de processo.

Para além da especialização típica de sociedades complexas baseadas na divisão do trabalho, a estruturação de processo orçamentário bem definido não se esgota nos requisitos “técnicos” para a formulação e execução do orçamento, visando auferir desempenho entendido como adequado. O acesso a esse processo é enquadrado por Wildavsky não como elemento neutro que busca garantir um bem comum apoiado em princípios de racionalidade, mas sim como parte da disputa por poder que caracteriza o sistema político. A aproximação ao conceito de poder marca o “casamento” do orçamento com a Ciência Política, permitindo que seja percebido como espaço central da disputa entre indivíduos e grupos sociais<sup>16</sup>.

A dimensão eminentemente política do orçamento permite a WILDAVSKY (1986) construir tipologia sintética sobre o processo orçamentário, a despeito do emaranhado de normas, práticas e atores nele presentes. Identifica variáveis que conformam modelo explicativo capaz de expressar seus atributos centrais, evidenciando assim as diferenças observadas entre os países. Esse modelo contempla apenas duas variáveis explicativas: i) o nível de riqueza nacional; ii) o grau de previsibilidade (econômica e política) de cada nação. Essas variáveis estão correlacionadas, mas são diferentes. Nações pobres podem eventualmente ser previsíveis,

---

<sup>15</sup> FMI (2000) apresenta tabela com a evolução das despesas totais e das transferências sociais enquanto proporção do PIB para 11 países desde 1880 até 1998, evidenciando a grande expansão das despesas públicas.

<sup>16</sup> WILDAVSKY (1986).

assim como nações ricas podem passar por períodos de instabilidade. Outras variáveis influenciariam o **contexto** do processo orçamentário: i) o arranjo institucional do sistema político; ii) as organizações com capacidade de influenciar as decisões orçamentárias; iii) a cultura política (valores, crenças e preferências da sociedade). Diferentes culturas políticas provocariam demandas orçamentárias distintas, tanto em termos do volume total de recursos quanto em relação a sua composição, configurando outra relação causal relevante para o autor, formalmente expressa a partir da teoria cultural do orçamento (WILDAVSKY, 1987; 1988).

WILDAVSKY (1986) classificou quatro tipos ideais de processo orçamentário, como resultado do cruzamento do nível de riqueza e do grau de incerteza sistêmica. Nações com elevado grau de riqueza tendem a apresentar previsibilidade, o que reduz o conflito distributivo inerente ao processo orçamentário, tornando-o instância estruturada e relevante, capaz de definir a distribuição dos recursos sociais de forma relativamente estável. Prevalece tendência ao **incrementalismo**<sup>17</sup>, no qual o conflito político mais intenso ocorre na disputa pelos recursos adicionais, sem alterar significativamente as escolhas previamente realizadas: disputas orçamentárias anteriores são cristalizadas em um **consenso político** espelhado na presença de uma **base orçamentária** que passa, anualmente, por atualizações marginais, assegurando **processo orçamentário relativamente estável**. A estabilidade na política orçamentária favorece alocação de recursos mais transparente e efetiva, assim como possibilita a programação de gastos para o médio e longo prazo, contribuindo para a consistência nas políticas públicas. Já nações pobres tendem a ter orçamentos instáveis, reduzindo sua relevância como instância efetiva para a alocação de recursos, revisando continuamente os acordos refletidos na base orçamentária, espalhando o conflito distributivo por outras instâncias e sujeitando as políticas públicas à incerteza, volatilidade e descontinuidade.

Esse modelo é, portanto, capaz de capturar aspectos políticos centrais do processo orçamentário, colocando em evidência elementos constitutivos da organização do sistema político nacional: sociedades capazes de produzir relativo consenso político, construindo acordos mais duradouros, tendem a configurar subsistemas orçamentários marcados por **estabilidade institucional** e processos decisórios também estáveis, que se transplantam para a própria alocação de recursos no subsistema; por outro lado, sociedades incapazes de produzir consenso político tendem a experimentar maior **instabilidade no orçamento, com reflexo sobre as instituições orçamentárias**, configurando processo decisório conflitivo, com maior

---

<sup>17</sup> A revisão de literatura empreendida no Capítulo 3 irá apresentar o incrementalismo de forma mais detalhada, com ênfase na dinâmica institucional do orçamento. Aqui busca-se apenas reter os aspectos centrais do incrementalismo como teoria do comportamento político no orçamento.

volatilidade na alocação de recursos, em que acordos firmados tendem a ser rapidamente contestados.

### 2.3. Reforma Orçamentária: Regras Fiscais e Gestão Estratégica

Embora sejam instituições orçamentárias relativamente recentes, a ampla difusão internacional observada a partir dos anos 1980 conferiu posição de relevo a regras fiscais e à gestão estratégica<sup>18</sup>, cuja institucionalização tem o condão de conformar reforma orçamentária<sup>19</sup>. De fato, essas instituições ganham proeminência na medida em que buscam condicionar os dois temas centrais do orçamento: **gerenciamento do nível dos agregados orçamentário e alocação dos recursos públicos**.

A gestão estratégica materializa a busca por um formato de alocação dos recursos públicos embasado em decisão técnico-racional, que procura induzir ganhos de eficiência, cujos experimentos prévios – PPBS, Orçamento de Base Zero, Orçamento Programa - foram descontinuados<sup>20</sup>. A regra fiscal emerge como instituição responsável por reduzir o viés deficitário do orçamento, que se manifesta globalmente no período 1945-1979, e é enquadrado por parte da literatura e acolhido por inúmeros atores políticos como causa central das dificuldades macroeconômicas experimentadas pelos países na década de 1970 e 1980<sup>21</sup>.

Dentre a ampla literatura que tratou dos problemas do viés deficitário e do viés da ineficiência do orçamento, poucas linhas de pesquisa enquadraram simultaneamente esses problemas e as instituições concebidas para enfrentá-los: i) o PFM entabulou propostas de reforma do orçamento, com grande influência nos atores diretamente dedicados ao orçamento,

---

<sup>18</sup> DAVOODI ET AL. (2022) identificam 105 países que teriam adotado, pelo menos, uma regra fiscal em 2021. Esse levantamento periódico, conduzido pelo FMI desde 1985, aponta tendência de expansão: no seu primeiro ano, apenas 9 países adotavam regras fiscais. Em relação a 2015, por exemplo, 11 novos países passaram a adotar regras fiscais. O número de regras por país também vem aumentando, tendo saltado de 2 no início dos anos 2000 para 3 em 2022. Levantamento similar não é conduzido para a gestão estratégica, mas pode-se presumir trajetória de expansão também nesse caso, consoante levantamentos sobre planos nacionais feito por projeto abrigado na Universidade de Manchester (CHIMHOWU, HULME E MUNRO; 2019) e OCDE (2019) que identifica a adoção do orçamento por desempenho por seus membros, com exceção de 4 países, além das reiteradas menções da literatura sobre a adoção de sistemas de gerenciamento apoiados em desempenho (*performance management*).

<sup>19</sup> A literatura orçamentária possui longa tradição em torno do conceito de reforma orçamentária. JOYCE (1993) relata as diversas tentativas de reformas orçamentárias nos EUA, desde 1921. Assim como WILDAVSKY (1986), não estrutura sua análise a partir de visão normativa, e tendem a problematizar a possibilidade de reformas orçamentárias. Os autores associados ao PFM e ao NPM, por sua vez, tendem a defender a possibilidade de reformas orçamentárias e enquadram regras fiscais e gestão estratégica nesse contexto. Ver, por exemplo, CANGIANO, CURRISTINE E LAZARE (2013).

<sup>20</sup> O debate em torno do PPBS pode ser capturado a partir de SCHICK (1966) e WILDAVSKY (1988). Para uma descrição sintética das sucessivas tentativas de reformas do orçamento visando aprimorar sua eficiência, baseada na experiência dos EUA, ver JONES E MCCAFFERY (2010).

<sup>21</sup> Os Novos Clássicos associam a estagflação dos anos 1970 a políticas (fiscais e monetárias) inconsistentes (KYDLAND E PRESCOTT, 1977). HALL (1993) contém relato das disputas entre keynesianos e monetaristas a partir do caso do Reino Unido.

inclusive em organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a OCDE. Estruturou-se em três pilares – sustentabilidade, eficiência e eficácia – com visão normativa favorável à institucionalização da regra fiscal e da gestão estratégica; ii) analogamente, o NPM, embora com maior ênfase nas questões associadas à reformulação da administração pública, incluindo a promoção de instrumentos típicos do setor privado, como o planejamento e a gestão estratégica, também esboça programa de reforma do orçamento que busca, entre outros pontos, enfrentar os problemas fiscais e de eficiência. Não obstante, o enquadramento conjunto é dominado por forte prescrição normativa que condiciona a interpretação do fenômeno, com foco no entendimento das dificuldades enfrentadas para implementar reformas orçamentárias exitosas.

Diferentes linhas de pesquisa enfatizam, de forma isolada, as dificuldades que ambas as instituições enfrentam para se consolidarem e exercerem papel relevante no subsistema orçamentário, frente às mudanças na conjuntura econômica e na orientação dos decisores de políticas públicas no orçamento<sup>22</sup>. Essa literatura estabelece poucos pontos de contato entre as duas instituições do orçamento, não investigando eventual interdependência como causa potencial das dificuldades enfrentadas para a plena institucionalização das regras fiscais e da gestão estratégica, no que é acompanhado pela literatura do orçamento produzida sob amparo do NPM e pelos autores do PFM. **Frente a essa lacuna, investigar a interrelação entre ambas as instituições orçamentárias pode permitir iluminar problema persistente identificado pela literatura, em um caminho causal pouco explorado e que se relaciona diretamente com o tema desta tese.**

O enquadramento do processo orçamentário como intrinsecamente político é fundamental para guiar o estudo da coevolução de regras fiscais e gestão estratégica e sua capacidade de reformar o orçamento: i) manter a centralidade da política no orçamento implica entender suas instituições como produto da disputa política, investigando como atores organizados em coalizões buscam moldar essas instituições em conformidade com suas crenças e interesses; ii) reformar o subsistema do orçamento requer reter o *insight* de que reformas são eventos complexos e com baixa possibilidade de sucesso caso não se coadunem com as relações políticas estabelecidas (WILDAVSKY, 1986).

---

<sup>22</sup> CANGIANO, CURRISTINE E LAZARE (2013).

Nessa perspectiva, a difusão de regras fiscais e gestão estratégica demandaria condições particulares para lograr **institucionalização**<sup>23</sup>, transcendendo a mera existência da instituição formal e requerendo compatibilidade com o sistema político para dotá-las de “efetividade”, “força”<sup>24</sup> e “poder”.

## 2.4. Conceitualização

A dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica constitui a variável dependente da pesquisa. Considerando: i) a centralidade da variável dependente para qualquer pesquisa empírica; ii) a escolha de uma variável composta pela interação de duas instituições ao longo do tempo; iii) a existência de poucos trabalhos associando diretamente regras fiscais e gestão estratégica, optou-se por aprofundar sua **conceitualização**, passo necessário para a futura **caracterização e operacionalização** dessa variável no âmbito da pesquisa empírica desenvolvida.

### 2.4.1. Regras Fiscais

O neo-institucionalismo permitiu valorizar, na análise do orçamento, o papel das instituições. ALESINA E PEROTTI (1996) definem “Budgetary institutions are all the rules and regulations according to which budgets are drafted, approved, and implemented (...) One can distinguish between two types of institutions: laws that prescribe numerical targets on the budget, and procedural rules” (pg. 14-15).

O fenômeno empírico da regra fiscal, que se torna paulatinamente ubíquo nos orçamentos dos Estados Nacionais a partir da década de 1980, foi conceitualizado pela literatura de forma relativamente homogênea<sup>25</sup>. Combina componentes teóricos e empíricos: i) **no plano teórico**, regras fiscais remetem a literaturas que buscaram refletir (aspecto positivo) e combater

---

<sup>23</sup> A literatura de regras fiscais enfatiza a dificuldade de regras fiscais controlarem a evolução dos agregados orçamentários. A literatura de gestão estratégica, por sua vez, também se debruça sobre as dificuldades dessa instituição exercer influência sobre a administração pública e a alocação de recursos públicos. Ambas registram constantes mudanças no formato das regras fiscais e da gestão estratégica, assim como movimentos de maior e menor relevância ao longo do tempo. Indicariam assim problemas de institucionalização, embora o termo não tenha sido encontrado nos levantamentos bibliográficos realizados.

<sup>24</sup> Os conceitos de efetividade e força institucionais serão definidos no Capítulo 3.

<sup>25</sup> ALESINA ET AL. (1999; pg. 4): “*laws (constitutional or not) which establish fiscal constraints*”; ROBERTS (2015; pg. 401): “*a legal instrument that intends to limit what democratically elected governments can do in terms of spending, taxing, and borrowing*”; SCHICK (2003; pg. 8): “*old rules generally empower budget-makers by enabling them to allocate resources according to the preferences of government. Fiscal rules, by contrast, constrain budget-makers, taking away much of their authority to decide aggregate revenue and spending policy. These rules typically prescribe the balance between revenue and spending policy. Every fiscal rule is a limit on the exercise of political will*”.

(aspecto normativo) o fenômeno de expansão dos agregados orçamentários (despesa, receita, resultado e dívida) na Era de Ouro (1945-1979), com destaque para o Ordoliberalismo, a *Public Choice* e o Institucionalismo Fiscal (conduzente à literatura sobre Austeridade), que convergem para o paradigma ideacional Neoliberal<sup>26</sup>; ii) **no plano empírico**, o conceito de regra fiscal busca capturar, sob uma mesma moldura, a emergência de normas formais específicas que passam a compor o conjunto de instituições que regem o orçamento.

O elevado grau de homogeneidade na conceitualização da regra fiscal ocorre à despeito da heterogeneidade observada no plano empírico, tanto pela multiplicidade de formas que a regra fiscal assume quanto pela ausência de consenso em relação à capacidade efetiva das regras afetarem a tomada de decisões no âmbito orçamentário e produzir os efeitos desejados.

Enquanto para a Economia as regras fiscais tendem a ser enquadradas como elementos da gestão macroeconômica, juntamente com as metas de inflação e a política cambial, para a Ciência Política a regra fiscal tende a ser enquadrada no contexto democrático de tomada de decisão sobre as políticas públicas. Em ambas as literaturas, há intensa controvérsia normativa envolvendo este fenômeno empírico: i) a Economia tende a se dividir em dois campos, ortodoxos e heterodoxos, com os primeiros defendendo a necessidade de regras fiscais suficientemente restritivas ao longo do tempo, como forma de assegurar a disciplina indispensável ao equilíbrio macroeconômico, e os últimos denunciando o papel de restrição ao funcionamento das políticas macroeconômicas em prejuízo da capacidade do governo reagir a choques adversos e influenciar positivamente a economia, em especial no que se refere à gestão da demanda e dos ciclos econômicos<sup>27</sup>; ii) a Ciência Política também tende a se dividir em dois campos, conservadores e progressistas, com os primeiros favoráveis às regras fiscais como instituição indispensável das democracias na medida em que se contrapõem a problemas estruturais como a tragédia dos recursos comuns, o predomínio dos interesses de curto prazo na definição das políticas públicas e o viés deficitário do orçamento embutido em sua estrutura de incentivos, enquanto os segundos tendem a denunciar a subtração de parcela relevante da

---

<sup>26</sup> ROBERTS (2011) produz um mapeamento detalhado dessas linhas de pensamento que desembocam não somente na concepção, defesa e difusão das regras fiscais, mas em um arcabouço para a governança das sociedades apoiado na disciplina, que alcança diferentes subsistemas (monetário, infraestrutura, justiça). O rótulo do neoliberalismo, a partir de diferentes esforços conduzidos por intelectuais capazes de conformar escolas de pensamento – Austríaca, Freiburg, Chicago, Virginia – mostrou-se mais visível. Para interpretações sobre o paradigma ideacional neoliberal, ver CALLISON (2019), EVANS E SEWELL JR (2013) e SCHMIDT E THATCHER (2014).

<sup>27</sup> As revoluções monetarista e novo-clássica abriram espaço para a valorização do papel de regras na Economia, enquadrando as regras fiscais no contexto do desenho ótimo de instituições capazes de conter as tendências de expansão do orçamento (ALESINA ET AL., 1988). Os economistas mais identificados ao keynesianismo tenderam a criticar a adoção de regras fiscais, em especial não conectadas ao gerenciamento do ciclo econômico (KRUGMAN, 2018; BLANCHARD, LEANDRO, ZETTELMEYER; 2021).

autonomia democrática ao retirar do espectro de decisão das elites políticas eleitas (representantes detentoras da legitimidade) a capacidade de decidir sobre questões centrais da coletividade<sup>28</sup>.

Para além das divergências normativas, o contexto essencialmente dinâmico que pauta a experiência universal da instituição regra fiscal deu ensejo a tentativas de aprimorar seu enquadramento. **Frente à ubiquidade e à heterogeneidade, bem como à ausência de resultados convergentes na comparação entre países e dentro de um mesmo país ao longo do tempo, não basta que o conceito seja capaz de identificar a existência de uma regra formal, sendo necessário que capte aspectos adicionais como a relevância da regra para a tomada de decisão, bem como a presença de regras informais, práticas e narrativas, mediadas pelo contexto, na busca por inferir a existência de instituição que desempenhe de fato as funções atribuídas à regra fiscal.**

A conceitualização buscou identificar se a instituição regra fiscal é **restritiva** como *proxy* de sua **efetividade**, não sendo incomum a caracterização de ausência de efetividade, como usual na esfera institucional. As definições tradicionais tendem a enfatizar o aspecto formal, deixando para outros planos analíticos as questões que aqui se trouxe para o próprio conceito, uma vez que a tese não se concentrou na discussão dos tópicos usualmente levantados pelos estudos em Economia e Ciência Política, como efeitos sobre a estabilidade econômica e a democracia, respectivamente.

Para a pesquisa, **regra fiscal é definida como instituição orçamentária que congrega conjunto de regras formais, informais, práticas e narrativas que simultaneamente: i) determina limite quantitativo para agregados típicos do orçamento (receita, despesa, dívida, resultado); ii) restringe a discricionariedade do governo para a alocação dos recursos no orçamento; iii) assume papel central na definição da estratégia e da política fiscais; iv) sinaliza claramente a trajetória esperada para a política fiscal.**

A instituição regra fiscal comporta ainda o conjunto de regras empregadas visando seu efetivo cumprimento<sup>29</sup> ou que são colocadas em ação nos casos de desvios<sup>30</sup>. Adicionalmente, regras fiscais podem contemplar restrições qualitativas (procedimentais) que possuam elevado

---

<sup>28</sup> NORDHAUS (1975) e BUCHANAN (1997) podem ser citados com autores relevantes que contribuíram (direta e/ou indiretamente) para a concepção e difusão das regras fiscais, enquanto BLYTH (2013) e SCHÄFER E STREECK (2013) constituem exemplos de autores críticos a esta instituição a partir da contestação à “Austeridade” e da ênfase na subtração de poder de decisão às democracias.

<sup>29</sup> A proibição de criação de despesas continuadas sem fonte de compensação é um exemplo de uma norma formal instituída para viabilizar o cumprimento da regra fiscal.

<sup>30</sup> As normas formais que conformam a regra fiscal podem ainda conter previsões para ações específicas em caso de descumprimento (como no caso da vedação a contratação de pessoal prevista na Emenda Constitucional nº 95).

impacto sobre os quatro elementos acima discriminados. Em síntese, regra fiscal é **instituição capaz de condicionar, no subsistema do orçamento, o tema “gerenciamento dos agregados orçamentários”**.

A identificação da existência de um normativo que satisfaça o item i tende a ser o elemento de caracterização mais imediata, satisfazendo ainda de forma quase automática o item ii. Não obstante, há, nos dois últimos itens, aspectos de grande **ambiguidade**, tornando a caracterização da instituição regra fiscal atividade complexa e controversa. Adicionalmente, embora a restrição da discricionariedade do governo seja decorrência da existência de um limite quantitativo, pode não ser relevante no espectro de decisões efetivamente possíveis, constituindo **regra inócua, ou, nos termos de BRINKS, LEVITSKY E MURILLO (2019), uma instituição fraca dada “ausência de ambição”**. Analogamente, a regra pode ser considerada como elemento central da estratégia e da política fiscais, e de sua trajetória futura por alguns atores, mas não ser entendida de forma análoga por outros. Em particular, a interpretação do governo, oposição, academia e segmentos sociais com interesses diretos na questão fiscal (como o mercado financeiro e o setor empresarial produtivo) tende a divergir, com impacto sobre a capacidade da instituição regra fiscal de coordenar as expectativas e a tomada de decisão dos agentes.

O conceito utilizado nesta tese é associado às tentativas de formalizar a estratégia fiscal de longo prazo e refleti-la nos orçamentos anuais, mediante a constituição de **instituição capaz de condicionar a evolução dos agregados orçamentários**. No limite, a instituição regra fiscal deverá ser qualificada como “restritiva” ou “não restritiva”, sendo este último caso situação em que a instituição não se mostra efetiva não somente em relação aos objetivos estatutários que presidiram sua criação, mas ao próprio conceito de instituição enquanto ferramenta para condicionar o comportamento dos agentes. Por outro lado, regras fiscais “restritivas” podem não ser capazes de proporcionar os objetivos que motivaram seu estabelecimento e as metas numéricas definidas, mas, mesmo assim, manter a capacidade de condicionar o comportamento dos agentes, organizando as decisões orçamentárias ao seu redor<sup>31</sup>.

Tipicamente, a instituição regra fiscal procura pré-determinar os limites quantitativos para a alocação de recursos no orçamento, não possuindo granularidade para determinar as prioridades alocativas. Pode, entretanto, contribuir para a diferenciação da evolução dos

---

<sup>31</sup> Na seção 3.4, há referência sobre esse ponto no âmbito da discussão da força institucional, desenvolvido por BRINKS, LEVITSKY E MURILLO (2019).

principais agregados orçamentários ao longo do tempo, como patente na regra de ouro<sup>32</sup> (que incentiva as despesas de capital) ou em tetos de gasto exclusivos para o componente discricionário do gasto público.

Para melhor delimitar a conceitualização proposta, é necessário precisar o conjunto de instituições que não se constituem em regras fiscais, a despeito de serem capazes de impor objetivos numéricos e regras procedimentais. Seguindo SCHICK (2003), os elementos que contribuem para viabilizar alocações de recursos em acordo com preferências do governo ou de segmentos sociais não serão considerados como parte das regras fiscais. Enquadra-se nesta categoria, por exemplo, o conjunto de normas formais que estabelecem pisos para gastos específicos ou vinculam receita a determinadas despesas, pois representam normas em prol da realização de despesas específicas e não do gerenciamento de agregados. Não se desconhece que este conjunto de regras pode afetar a dinâmica fiscal inclusive no longo prazo, o que pode demandar esforço interpretativo nas situações empíricas específicas, mas se entende necessário distinguir a natureza destas regras sob pena de confusão conceitual. Também se reconhece que regras fiscais podem contemplar normas que discriminam em favor de determinado grupo de despesa, mas o foco da análise e a delimitação do conceito implicam que este elemento será apenas incidental enquanto a trajetória dos agregados orçamentários constitui o elemento central da regra fiscal.

**Quadro 1 – Atributos da Instituição Regra Fiscal (Exemplos Hipotéticos)**

<b>ATRIBUTOS DA REGRA FISCAL</b>	<b>EXEMPLO 1</b>	<b>EXEMPLO 2</b>
<b>Limite quantitativo para os agregados do orçamento</b>	Sim	Sim
<b>Restringe a discricionariedade na alocação dos recursos</b>	Sim	Sim
<b>Papel central na estratégia e política fiscais</b>	Sim	Não
<b>Sinaliza a trajetória da política fiscal</b>	Sim	Não
<b>CONCEITUALIZAÇÃO DA REGRA FISCAL</b>	<b>INSTITUIÇÃO REGRA FISCAL EFETIVA</b>	<b>INSTITUIÇÃO REGRA FISCAL NÃO EFETIVA</b>

Elaboração: Própria.

<sup>32</sup> A emergência da regra de ouro é usualmente associada ao pensamento econômico de Keynes, que produziu distinção entre as despesas públicas correntes e de capital: enquanto os investimentos públicos deveriam ser estimulados, pois constituiriam mecanismo capaz de viabilizar a convergência da demanda agregada ao pleno emprego, sendo aceitável que fossem financiados por dívida pública, os gastos correntes do governo deveriam buscar o equilíbrio em relação às receitas tributárias, sob pena de produzir desequilíbrios fiscais persistentes (KEYNES, 2012). No Brasil, a regra de ouro foi internalizada pelo art. 167 da Constituição Federal de 1998, que restringe o montante total de operações de crédito do governo ao valor de suas despesas de capital. Para uma discussão teórica e apresentação da aplicação empírica da regra de ouro no Brasil, ver DWECK (2022).

A classificação proposta restringe a instituição regra fiscal a três “valores” distintos, conforme a proposição abaixo:

- i) **Inexistente:** nos casos de ausência de regra formal e de elementos que promovam o gerenciamento dos agregados orçamentários;
- ii) **Efetiva:** nos casos de presença de regra formal com capacidade de preencher simultaneamente os quatro atributos listados na conceitualização da instituição regra fiscal;
- iii) **Não Efetiva:** nos casos de presença de regra formal, mas incapaz de preencher simultaneamente os quatro atributos listados na conceitualização da instituição regra fiscal.

A 1ª proposição para a classificação da instituição regra fiscal – Inexistência – se verificaria nos casos em que não se estabelece codificação de norma formal específica. Historicamente, essa situação preponderou até a década de 1980. Na Era de Ouro (1945-1979), os países tenderam a experimentar expansão do déficit público sem que emergissem regras formais voltadas ao gerenciamento dos agregados orçamentários, não obstante diferentes tentativas de contenção e reversão dessa tendência. Note-se ainda que a classificação de “Inexistência” se sustentaria mesmo em períodos históricos que testemunharam formas alternativas e indiretas de gerenciar os agregados orçamentários, como no caso do “padrão ouro”<sup>33</sup>, que estruturou a política monetária da maior parte dos países integrados ao sistema internacional desde o século XIX até a década de 30 do século XX. Essa política monetária tinha como contraface mecanismo de gerenciamento dos agregados orçamentários, mesmo sem dar origem a uma norma formal que configurasse a instituição regra fiscal<sup>34</sup>.

A 2ª proposição – Efetiva – permite reconhecer que a instituição regra fiscal é capaz de condicionar o comportamento dos atores orçamentários na direção pretendida, mesmo que produza resultados não esperados e não alcance o valor específico definido pela meta fiscal. Embora a **ambiguidade** possa estabelecer classificações distintas em conformidade com as crenças dos atores e as escolhas dos pesquisadores, pode ser superada pela emergência de um “consenso” social capaz de imputar à instituição regra fiscal a capacidade de direcionar a estratégia e a política fiscais e a visão de futuro sobre o orçamento

---

<sup>33</sup> Para uma descrição do padrão ouro, ver KINDLEBERGER (2015).

<sup>34</sup> O gerenciamento dos agregados orçamentários era estruturado pelo próprio padrão ouro. De forma esquemática, pode-se descrever esse mecanismo a partir da relação entre o balanço de pagamento (que regulava o estoque monetário da economia) e a disponibilidade de recursos para a realização de gastos orçamentários. Para o caso brasileiro, ver ABREU ET AL. (1990).

A última proposição – Não Efetiva – permite diferenciar o conjunto de regras formais, informais, práticas e narrativas da instituição regra fiscal, ao negar reconhecimento quanto a sua capacidade de preencher alguns dos atributos exigidos para que essa instituição seja efetiva, o que inviabiliza o condicionamento do comportamento dos atores orçamentários na direção pretendida. Embora também nesse caso a ambiguidade possa estabelecer classificações distintas em conformidade com as crenças dos atores e as escolhas dos pesquisadores, é superada pela ausência de “consenso” social capaz de imputar à instituição regra fiscal a capacidade de direcionar a estratégia e a política fiscais e a visão de futuro sobre o orçamento.

#### **2.4.2. Gestão Estratégica**

Enquanto regras fiscais possuem origens teóricas bem estabelecidas e definição conceitual homogênea, o fenômeno da gestão estratégica é envolto em maior controvérsia, que se reflete inclusive no plano da identificação empírica e na ausência de uma terminologia consensual.

O campo da literatura de administração pública influenciado pelo NPM<sup>35</sup> entende majoritariamente ser este fenômeno originário da intensa difusão da estratégia nas empresas privadas, com a propagação de nova cultura organizacional que promove: i) o plano estratégico como documento que condensa a estratégia da organização, identificando aspectos estruturais (missão, valores, propósito), objetivos de curto, médio e longo prazos (sintetizados em metas e resultados quantificáveis), e instrumentos para alcançar estes objetivos (iniciativas e projetos); ii) o gerenciamento do plano estratégico, com intuito de garantir sua implementação, acompanhamento e eventuais correção e atualização; iii) a conexão da estratégia com outros elementos organizacionais, como os sistemas de suporte (pessoa, finanças, aquisições) e de desempenho. As propostas de reformas administrativas apoiadas pelo NPM introduziram os elementos tipicamente organizacionais da gestão estratégica no Estado, mediante a aplicação do plano, de seu gerenciamento e da conexão com outros elementos organizacionais.

A literatura de governança<sup>36</sup> defende origem distinta para a gestão estratégica. Ao invés de buscar esta origem na difusão das técnicas gerenciais típicas de organizações privadas para o setor público, advoga que o sentido foi justamente inverso, identificando nos movimentos de reformas (frustradas) do orçamento público, que se generalizam a partir dos anos 1950, a origem da gestão estratégica: PPBS, Orçamento Zero Base, Orçamento por Objetivos teriam fornecido

---

<sup>35</sup> Para a definição da gestão estratégica e seu entendimento, ver BRYSON, EDWARDS E VAN SLYKE (2018), POISTER (2010), JIMENEZ (2014).

<sup>36</sup> LOVERING (2021), KNAFO ET AL. (2019).

as bases para a reforma gerencial do setor privado, revolucionando o entendimento da administração e gestão em direção à estratégia. No caminho de regresso ao âmbito governamental, a estratégia recontextualizada adentrou não diretamente a esfera do orçamento, mas a da gestão pública a partir dos anos 1980. Livre do conflito alocativo mais agudo que pauta o orçamento, a gestão estratégica pode reiniciar sua trajetória enquanto instrumento específico de gestão, que paulatinamente buscaria ampliar sua influência no orçamento, mediante a justaposição da alocação de recursos com objetivos e resultados esperados quantificáveis, na tentativa adicional de ampliar o horizonte temporal do processo decisório no setor público.

É possível identificar ainda autores que produziram tentativa de alargar o conceito estruturado no âmbito da literatura de gestão pública, que é predominantemente direcionado às diversas unidades que compõem o aparato administrativo do setor público, conectando-o com o conjunto destas unidades, o que é capturado pelos conceitos e pela literatura associada ao “*whole-of-government*” e ao Estado Estratégico<sup>37</sup>. ROBERTS (2020) argumenta ainda que os Estados Nacionais formulam, de forma explícita ou implícita, **estratégias para governar** que orientam a tomada de decisão governamental, sendo fator causal central do aparato institucional e de suas mudanças ao longo do tempo. Embora não confira qualquer papel relevante ao instrumento formal de gestão estratégica na condução das estratégias para governar, entende-se que esta seja uma das funções centrais deste instrumento.

Esses esforços confirmam a possibilidade de reconceitualizar a gestão estratégica, construindo ponte entre as diferentes correntes da literatura. Simultaneamente, dialoga com diferentes níveis de análise, integrando os níveis micro (a organização governamental) e macro (o conjunto da administração pública), movimento que perpassa o subsistema do orçamento.

A associação da gestão estratégica com o **planejamento** contribui para reforçar esse esforço interpretativo, colocando em evidência aspectos centrais do conceito que se desenvolveu nesta pesquisa: mais do que uma técnica para o gerenciamento racional das unidades governamentais, deu-se foco às funções desempenhadas pelo instrumento formal da gestão estratégica na condução de decisões estratégicas para os países, que necessariamente devem se refletir no subsistema do orçamento sob pena de não alcançar relevância. Neste contexto, a dimensão política ganha ainda mais visibilidade, permitindo que a interpretação de um instrumento que certos autores pretendem “neutro” e portador de “racionalidade técnica”,

---

<sup>37</sup> JOYCE (2015) desenvolve o conceito de Estado Estratégico. Para uma contextualização da literatura do *whole-of-Government*, ver CHRISTENSEN E LÆGREID (2007).

compatível com diferentes crenças e culturas políticas, seja entendido como instituição política, inserida na disputa pelo poder entre as diferentes coalizões. Coaduna-se assim com a visão de Wildavsky sobre o subsistema do orçamento, e sua conexão direta com o processo decisório do sistema político.

Nesse sentido, a conceitualização da gestão estratégica requer considerações simultâneas sobre **disputas políticas em três dimensões**: no nível **macro**, a gestão estratégica aparece como instrumento para materializar determinada estratégia nacional, opondo os definidores de prioridades no poder aos opositores da estratégia escolhida; no **meso**, a gestão estratégica pode ser caracterizada como um instrumento de interação e embate entre o centro do governo e o conjunto de atores e coalizões organizados em tornos dos diversos subsistemas que estruturam as políticas públicas; no **micro**, a instituição gestão estratégica está situada no subsistema orçamentário, sendo responsável pelo **tema da alocação de recursos**, central para os resultados concretos das decisões políticas estratégicas (nível macro) e das decisões setoriais estratégicas (nível meso).

Tendo em conta os três níveis mencionados, o conceito de gestão estratégica utilizado nesta tese é associado às tentativas de formalizar a estratégia nacional e refleti-la no orçamento, colocando menor ênfase no nível meso, embora reconheça-se a relevância dos diversos subsistemas de políticas públicas. A instituição gestão estratégica assim conceitualizada procura realizar a transposição da estratégia nacional ao orçamento, enfatizando o papel de coordenação exercido por esse subsistema em relação ao conjunto das políticas públicas, revelando, muitas vezes, a priorização de determinados itens da ação governamental (programas, políticas, projetos). Também funcionam como mecanismo de coordenação do conjunto da administração pública, não somente na busca por ganhos de eficiência reiteradamente enfatizado pelo NPM, mas principalmente pela implementação das prioridades políticas do governo.

**Buscando síntese que viabilizou aplicar de forma clara e (relativamente) generalizável o conceito gestão estratégica nesta pesquisa, defini-se essa instituição a partir de três funções básicas simultaneamente presentes: i) formalize a estratégia governamental em indicadores e metas de desempenho; ii) confere perspectiva plurianual aos objetivos da ação governamental; iii) dirige a alocação de recursos do orçamento.**

Empiricamente, conjunto amplo de instrumentos tem mostrado capacidade de atuar como instituição da gestão estratégica, havendo grande variedade no tempo e espaço: i) planejamento governamental; ii) planejamento orçamentário; iii) planejamento estratégico

organizacional; iv) sistemas de desempenho no orçamento e na gestão; v) planos setoriais; vi) orçamento plurianual; vii) sistemas de gestão de risco; dentre outros, inclusive de experiências menos aderentes a rótulos e com menor grau de formalização. Não é incomum a convivência de diferentes instrumentos, nem tampouco que vários deles não consigam desempenhar papel relevante, situação que impediria a classificação como instituição. Há, por outro lado, instrumentos de baixo grau de formalidade que funcionam como instituição de gestão estratégica, pois condensam o processo decisório e sua implementação.

**Quadro 2 – Atributos da Instituição Gestão Estratégica (Exemplos Hipotéticos)**

ATRIBUTOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA	EXEMPLO 1	EXEMPLO 2
Formaliza a estratégia governamental em indicadores e metas de desempenho	Sim	Sim
Confere perspectiva plurianual aos objetivos da ação governamental	Sim	Sim
Dirige a alocação de recursos do orçamento	Sim	Não
CONCEITUALIZAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA	INSTITUIÇÃO GESTÃO ESTRATÉGICA EFETIVA	INSTITUIÇÃO GESTÃO ESTRATÉGICA NÃO EFETIVA

Elaboração: Própria.

A classificação proposta restringe a instituição regra fiscal a três “valores” distintos, conforme a proposição abaixo:

- i) **Inexistente:** nos casos de ausência de regra formal e de elementos que promovam a alocação de recursos orçamentários em conformidade com a estratégia nacional explicitada.
- ii) **Efetiva:** nos casos de presença de regra formal com capacidade de preencher simultaneamente os quatro atributos listados na conceitualização da instituição regra fiscal;
- iii) **Não Efetiva:** nos casos de presença de regra formal, mas incapaz de preencher simultaneamente os quatro atributos listados na conceitualização da instituição regra fiscal.

A primeira proposição para a classificação da instituição regra fiscal – Inexistência – se verificaria nos casos em que não se estabelece codificação de norma formal específica. Mesmo

pressupondo que os definidores de prioridades atuem de forma estratégica, e afetem a alocação de recursos orçamentários, a não codificação de regra específica induz a adoção dessa classificação. Note-se ainda que mesmo sem a alcunha de gestão estratégica, o planejamento governamental vigente em grande parte do século XX tendeu a configurar controle sobre a alocação de recursos orçamentários que poderiam ser enquadrados como instituição gestão estratégica pelos critérios dessa pesquisa<sup>38</sup>.

A segunda proposição – Efetiva – permite reconhecer que a instituição gestão estratégica é capaz de condicionar o comportamento dos atores orçamentários na direção pretendida. Observar-se-ia a presença de regra formal com capacidade de preencher simultaneamente os três atributos listados na conceitualização da instituição gestão estratégica. A efetividade da gestão estratégica permite reconhecer que essa instituição é capaz de condicionar o comportamento dos atores orçamentários na direção pretendida, mesmo que produza resultados não esperados e não alcance as metas e indicadores estabelecidos. Embora a **ambiguidade** possa estabelecer classificações distintas em conformidade com as crenças dos atores e as escolhas dos pesquisadores, pode ser superada pela observação do impacto efetivo no orçamento: o nexo entre a regra formal e a alocação de recursos precisa ser relevante e substantivo para indicar a efetividade da gestão estratégica.

A última proposição – Não Efetiva – permite diferenciar o conjunto de regras formais, informais, práticas e narrativas da instituição gestão estratégica, ao negar reconhecimento quanto a sua capacidade de preencher alguns dos atributos exigidos para que essa instituição seja efetiva, o que inviabiliza o condicionamento do comportamento dos atores orçamentários na direção pretendida. Embora a ambiguidade possa estabelecer classificações distintas em conformidade com as crenças dos atores e as escolhas dos pesquisadores, pode ser superada pela observação empírica da ausência de relevância e impacto substantivo da gestão estratégica nos procedimentos associados à alocação de recursos do orçamento, bem como nos resultados observados.

---

<sup>38</sup> Assim como os mecanismos de gerenciamento dos agregados orçamentários observados no período do padrão ouro poderiam ser enquadrados como regra fiscal, o planejamento governamental, emergente em diferentes países europeus após a 2ª Guerra Mundial, e difundido para muitos países da periferia, admitiria classificação distinta da adotada nessa pesquisa. Não obstante, ambas as experiências históricas ocorreram previamente à emergência das reformas que transformaram os orçamentos a partir da década de 1980. Dessa forma, embora se reconheçam os elementos institucionais presentes no planejamento governamental (e no padrão ouro), optou-se por restringir o processo de classificação às experiências recentes, que convergem explicitamente para o subsistema do orçamento.

### 2.4.3. Coevolução de Regras Fiscais e Gestão Estratégica

Embora muitas vezes reguladas por legislações distintas, e gerenciadas por burocracias e instrumentos também distintos, postula-se potencial de elevada conexão entre as instituições regras fiscais e gestão estratégica, que pode se desdobrar em dinâmica conjunta que aproxime situação de **coevolução**: a trajetória institucional de regra fiscal tende a se manifestar de forma dependente da trajetória institucional da gestão estratégica, e vice-versa.

Observe-se que a própria conceituação utilizada nessa pesquisa para regras fiscais e gestão estratégica fortalece a possibilidade de interdependência: ambas estão adstritas ao subsistema do orçamento e devem ser capazes de afetar o processo orçamentário para caracterizar sua efetividade institucional, sendo possível que a interação no âmbito do orçamento engendre dinâmica de conflito ou cooperação que impulse a própria trajetória de interdependência. Integrantes do mesmo subsistema, regras fiscais e gestão estratégica podem desenvolver diferentes tipos de interrelação dependendo do formato e da evolução da disputa entre coalizões nesse subsistema.

Diferentemente das instituições (individuais) regras fiscais e gestão estratégica, que possuem conceituações tipificadas em diferentes literaturas, não foi possível identificar conceitualização da coevolução entre essas duas instituições. Entretanto, é imprescindível avançar nessa direção, por se tratar da própria variável dependente da pesquisa, que demanda ser explicada. Partiu-se da própria conceitualização individual de regras fiscais e gestão estratégica, concatenando diferentes elementos através de tipologias que permitiram materializar a conceitualização da variável dependente.

Inicialmente, deve-se notar que é possível estruturar tipologia que relacione as possibilidades amostrais de interação entre regras fiscais e gestão estratégica:

**Quadro 3 – Combinações Institucionais (Espaço Amostral)**

<b>REGRA FISCAL</b>	<b>GESTÃO ESTRATÉGICA – Efetiva</b>	<b>GESTÃO ESTRATÉGICA – Não Efetiva</b>
<b>Efetiva</b>	Institucionalização Plena	Institucionalização Parcial
<b>Não Efetiva</b>	Institucionalização Parcial	Institucionalização Falha

Elaboração: Própria.

O quadro acima não apresenta nenhuma hipótese sobre a natureza da interrelação entre as duas instituições, apenas constata situação fática. Infere o grau de institucionalização a partir

do atributo da efetividade, aplicado a cada instituição de forma individual. Denomina “Institucionalização Falha” as situações em que o orçamento não dispõe de regras fiscais e gestão estratégica efetivas, embora as regras formais de ambas estejam codificadas. Inúmeros estudos que abordam essas instituições de forma individualizada tendem a sinalizar dificuldades diversas no processo de institucionalização<sup>39</sup>. Essa anomalia institucional é distinta da situação característica antes da década de 1980 em que regras formais tendiam a não existir.

Em oposição, a presença de regras fiscais e gestão estratégica simultaneamente efetivas configuram sucesso nas reformas orçamentárias, dotando o subsistema do orçamento de instituições capazes de gerenciar os agregados orçamentários e a alocação de recursos públicos, consistindo em uma institucionalização bem-sucedida, denominada, no quadro acima, como “Institucionalização Plena”. As posições intermediárias, por sua vez, denotam institucionalizações parcialmente bem-sucedidas, em que apenas uma das instituições é capaz de se mostrar efetiva<sup>40</sup>.

As três literaturas que abordam simultaneamente regras fiscais e gestão estratégica - PFM, NPM e *cutback*<sup>41</sup> - não desenvolveram o conceito de coevolução para essas instituições, embora seja possível identificar potenciais interrelações. Tendem a ressaltar a possibilidade de **reforço institucional**, em que regras fiscais estabeleceriam os limites agregados para a alocação de recursos públicos (processo do tipo *top-down*) enquanto a gestão estratégica contribuiria para a viabilização de alocações compatíveis com um nível de eficiência mais elevado, dado o montante de recursos disponível. Ou seja, embora afetas a temas distintos no orçamento, essas literaturas tendem a defender normativamente que essas instituições se **complementariam**: a limitação dos montantes de recursos promovida pela regra fiscal contribuiria para ganhos de eficiência ao ampliar o espaço de atuação do setor privado, enquanto a gestão estratégica, ao produzir maior eficiência alocativa no orçamento, criaria condições para que a restrição promovida pela regra fiscal se sustentasse ao longo do tempo, contribuindo assim para a própria disciplina fiscal. Nesta perspectiva, regra fiscal e gestão

---

<sup>39</sup> WYPLOSZ (2012) é um exemplo para o caso das regras fiscais.

<sup>40</sup> Note-se que existe uma ampla literatura na Ciência Política e nos estudos organizacionais dedicada ao tema da institucionalização, incluindo abordagens sobre seus processos e problemas, que transcende aos pontos enfocados nessa pesquisa. Para seus propósitos, a institucionalização referida na presente análise restringe-se à questão da efetividade institucional no contexto em que instituições podem apresentar coevolução.

<sup>41</sup> O termo *cutback* foi popularizado por uma literatura nos campos do orçamento e da administração pública. Emerge nos anos 1970 e 1980, e se debruça sobre o problema organizacional empírico de redução dos recursos do orçamento em um contexto econômico marcado por recessões prolongadas e elevados déficits públicos. Ver RAUDLA; SAVI E RANDMA-LIIV (2013).

estratégica seriam plenamente compatíveis, e capazes de buscar evolução conjunta que suporte simultaneamente ambas as instituições.

Independente de preferências normativas, também é possível avançar na conceitualização da variável dependente, evidenciando as possibilidades potenciais de interação entre regras fiscais e gestão estratégica, para além do reforço institucional ressaltado pelas três literaturas referidas.

#### Quadro 4 – Interrelações Institucionais (Espaço Amostral)

REGRA FISCAL	GESTÃO ESTRATÉGICA – Efetiva	GESTÃO ESTRATÉGICA – Não Efetiva
<b>Efetiva</b>	Reforço Institucional	Conflito Institucional- Dominância Fiscal
<b>Não Efetiva</b>	Conflito Institucional - Dominância Estratégica	Irrelevância Institucional

Elaboração: Própria.

Diferentemente do anterior, o quadro acima embute hipóteses sobre a relação entre as instituições. Qualquer que sejam os fatores exógenos intervenientes, supõe-se que ocorra processo de interação entre as instituições que configure relação de causa e efeito quanto à posição de efetividade no subsistema do orçamento. O **reforço institucional**, por trás da visão normativa referida nas três literaturas, é adequado à premissa de instituições distintas, mas que buscam resultados complementares, compatíveis, consistentes e sustentáveis. A situação de **conflito institucional** está associada a prevalência de uma das instituições às custas da outra instituição: é possível supor que se manifeste contradição entre estas instituições, por exemplo, pela adoção de regra que subtraia recursos relevantes e comprometa os objetivos da gestão estratégica, o que configuraria espécie de dominância fiscal<sup>42</sup>. Nesse caso, a efetividade da regra fiscal, expressa em sua capacidade de alcançar simultaneamente os quatro atributos especificados na sua conceitualização individual, impõe a não efetividade da gestão estratégica, impedindo-a de alcançar simultaneamente seus três atributos especificados na sua conceitualização individual. Nessa perspectiva, o “sucesso” na institucionalização da regra fiscal importaria “fracasso” na institucionalização da gestão estratégica. Analogamente, na

<sup>42</sup> SARGENT E WALLACE (1981) introduziram o termo “dominância fiscal” no vocabulário econômico, apontando para situações em que o descontrole fiscal tornaria a política monetária incapaz de produzir os efeitos desejáveis sobre a estabilidade de preços. O termo utilizado nessa tese apresenta conotação distinta, indicando fenômeno no qual o controle dos agregados orçamentários produzido pela regra fiscal tornaria a gestão estratégica incapaz de produzir os efeitos desejáveis sobre a alocação de recursos públicos.

presença da dominância estratégica, o “sucesso” na institucionalização da gestão estratégica imporia “fracasso” no âmbito da regra fiscal, por exemplo, em função de um formato de indução de alocação de recursos que impedisse o gerenciamento dos agregados orçamentários. Por fim, a situação de **irrelevância institucional** corresponde a ausência de institucionalização pelos efeitos da interrelação entre as duas instituições.

Note-se que as hipóteses formuladas indicam interrelação entre as instituições, com potencial de produzir mudanças dado que a criação de instituição tende a ser estruturada para conseguir a efetividade. Em particular, os casos de conflito institucional indicariam que a efetividade de uma das instituições implica diretamente na ausência de efetividade da outra instituição, o que configura dinâmica institucional particular, típica da coevolução, em que a mudança institucional está diretamente associada a “inconsistências” ou “conflitos” entre as instituições. É possível, portanto, que essas mudanças ocorram mesmo sem alteração das regras formais de cada instituição, sendo capturadas por alterações na efetividade.

Nessa perspectiva, **enquanto o reforço institucional tende a favorecer situação de equilíbrio, estabilidade e previsibilidade, não induzindo mudanças institucionais, as demais situações podem gerar estímulos a um caminho de mudanças institucionais mais frequentes, o que requer análises que considerem períodos mais dilatados. Ou seja, na presença de conflito institucional é esperada situação de mudanças mais frequentes, produzindo instabilidade e baixa previsibilidade, como produto do efeito direto da interrelação institucional, sinalizando situação particular de coevolução.**

O grau de interdependência entre regras fiscais e gestão estratégica é parâmetro central para a conceitualização de sua coevolução institucional. O quadro abaixo permite combinar esse parâmetro com a noção de efetividade para tipificar a dinâmica institucional esperada. Embora essa tipologia seja insuficiente para avançar em relações causais com maior poder explicativo, é suficiente para apresentar a hipótese da dinâmica institucional conjunta a partir da inferência sobre a efetividade institucional, correlacionando essa hipótese com o grau de interrelação institucional que se observa no subsistema do orçamento.

### Quadro 5 – Relações entre Instituições

EFETIVIDADE DE REGRA FISCAL E GESTÃO ESTRATÉGICA	ALTO GRAU DE INTERDEPENDÊNCIA - COEVOLUÇÃO	BAIXO GRAU DE INTERDEPENDÊNCIA – EVOLUÇÃO INDEPENDENTE
<b>Sempre</b>	Complementaridade - Reforço Institucional	Independência Institucional
<b>Alternadamente</b>	Competição - Conflito Institucional	

Elaboração: Própria, a partir de HELMKE E LEVITSKY (2004).

O baixo grau de interdependência entre regra fiscal e gestão estratégica, embora seja uma possibilidade, afasta a capacidade da coevolução se constituir em conceito relevante para o estudo da dinâmica institucional. Não obstante, é situação potencial que pode ser observada em diferentes casos empíricos. Já a o grau elevado de interrelação institucional descortina situação radicalmente distinta, reforçando o processo de conceitualização esboçado nessa seção. O primeiro quadrante aponta situação em que: i) regra fiscal e gestão estratégica se mostram simultaneamente efetivas por longos períodos de tempo; ii) há alto grau de interdependência entre as duas instituições do subsistema do orçamento. Essa situação permite classificar a relação entre regra fiscal e gestão estratégica como complementar, estado que indica reforço institucional, em que a efetividade de uma das instituições é fator que contribui para a efetividade da outra instituição, sinalizando estabilidade das instituições do orçamento, conforme apresentado no quadro abaixo. Adicionalmente, a estabilidade tenderia a estar associada à característica de força das instituições, capazes de induzir decisões dos atores relevantes em conformidade com as regras subjacentes.

Situação diametralmente oposta pode ser inferida do quadrante em que: i) regra fiscal e gestão estratégica não são capazes de alcançar efetividade ao mesmo tempo, alternando-se a instituição que consegue ser efetiva; ii) também apresentam elevado grau de interdependência. Nesse caso, observar-se-ia competição entre as duas instituições do orçamento, caracterizando um conflito, em que a efetividade de uma das instituições somente é alcançada às custas da efetividade da outra instituição. Essa configuração institucional tende a produzir maior instabilidade no subsistema do orçamento, sendo potencialmente associada ao contexto de fraqueza institucional, no qual as instituições regra fiscal e gestão estratégica encontram

barreiras para induzir a tomada de decisão dos atores de forma compatível com as regras e propriedades que lhe são subjacentes.

### Quadro 6 – Coevolução Institucional

INTERRELAÇÃO INSTITUCIONAL	DINÂMICA INSTITUCIONAL CONJUNTA
Complementariedade / Reforço	Estabilidade / Força Institucional
Competição / Conflito	Instabilidade / Fraqueza Institucional

Elaboração: Própria, a partir de HELMKE E LEVITSKY (2004).

Ressalte-se novamente que o conceito de coevolução somente se verificaria nas situações de alta interdependência, que comportaria Reforço e Conflito Institucionais. A complementariedade tenderia a indicar dinâmica institucional conjunta propícia à estabilidade e ao desenvolvimento de instituições fortes, capazes de condicionar a agência humana em direção aos objetivos estatutários expressos na instituição. Essa caracterização não exclui outras possibilidades de mudança institucional, mas indica a situação esperada em decorrência da relação entre as instituições enfocadas. Analogamente, a competição apontaria para dinâmica institucional conjunta propícia à instabilidade e ao aparecimento de instituições fracas, incapazes de condicionar a agência humana em direção aos objetivos estatutários por períodos relevantes.

Na hipótese de baixa interrelação institucional, o fenômeno da coevolução não se verificaria, e a caracterização das instituições como efetivas ou não efetivas e a dinâmica institucional encontrada dependeriam fundamentalmente de aspectos que se relacionam a cada instituição individualmente, mesmo presentes no mesmo subsistema.

Entende-se que a conceitualização da variável dependente, consistente com a conceitualização anterior empreendida para regras fiscais e gestão estratégica, é capaz de direcionar adequadamente o processo de pesquisa e análise dos resultados. Contribui para tornar mais tratável um fenômeno complexo que carece, na literatura, de conceitualização adequada<sup>43</sup>. Permite assim tratar a variedade de experiências empíricas, em que são encontradas diferentes relações entre regras fiscais e gestão estratégica, abrindo a possibilidade de investigar a

---

<sup>43</sup> Essa lacuna deve ter contribuído para a ausência de estudos sobre a evolução conjunta de regras fiscais e gestão estratégica, que não se coaduna com a relevância teórica e empírica dessas instituições.

interrelação entre essas duas instituições como fenômeno relevante no subsistema do orçamento.

Portanto, a conceitualização da coevolução institucional entre regras fiscais e gestão estratégica: i) parte dos atributos individuais desenvolvidos nas duas seções anteriores; ii) evidencia a centralidade da efetividade institucional para a classificação individual; iii) transpõe a centralidade do atributo de efetividade de cada instituição individual para o contexto de coevolução, em que se observaria interdependência entre as instituições; iv) chama atenção para o grau de interrelação entre as instituições como aspecto central da coevolução; v) investiga as diferentes possibilidades de interrelação e seus reflexos na caracterização conjunta da institucionalidade; vi) evidencia configurações institucionais distintas, a partir de inferências sobre o tipo de institucionalização encontrada; vii) associa a coevolução a características e trajetórias temporais (dinâmica) das institucionais do subsistema.

Embora as quatro tipologias construídas mobilizem conjunto extenso de atributos para a conceitualização da variável dependente, atraindo diversos aspectos do fenômeno institucional que se pretende investigar e explicar na pesquisa, permitem expressá-la de forma objetiva: a combinação da efetividade de ambas as instituições individuais ao longo dos diferentes períodos de análise indica o formato da coevolução entre regra fiscal e gestão estratégica. De forma concreta, se regra fiscal e gestão estratégica são sempre efetivas, e é possível identificar grau elevado de interrelação entre essas duas instituições, pode-se dizer que a coevolução existe, é caracterizada pela complementariedade e reforço institucionais, que configuram instituições estáveis e fortes e uma institucionalização plena; alternativamente, se regra fiscal e gestão estratégica são alternadamente efetivas, e é possível identificar grau elevado de interrelação entre essas duas instituições, pode-se dizer que a coevolução existe, é caracterizada por competição e conflito institucionais, que configuram instituições instáveis e fracas e uma institucionalização parcial, com alternância entre a dominância fiscal e estratégica.

Dessa forma, o enquadramento conjunto de regras fiscais e gestão estratégica, a partir de uma conceitualização minuciosa, aponta para a relevância da análise da coevolução, colocando as lentes da pesquisa em torno da dinâmica institucional conjunta, enquanto elemento que estrutura a análise do subsistema e que é capaz de revelar e explicar fenômenos institucionais que ficariam incógnitos ou não dispõem de explicações causais adequadas. Permite assim conceitualizar a variável dependente da pesquisa em acordo com seu grau de complexidade, abrindo caminho para o tratamento adequado de uma variável não somente composta (por duas instituições), mas que demanda necessariamente se expressar em duas

dimensões distintas: temporal e relacional. No primeiro caso, para além de propriedade usual de toda variável – assumir valores potencialmente distintos ao longo do tempo – mostrou-se necessário fazer referências a elementos como graus de persistência, estabilidade e força, que demandam o enquadramento temporal; a questão relacional, por sua vez, para além do fato óbvio de se tratar de variável composta, atraiu aspectos como interdependência e seu formato. Essa conceitualização permite enquadrar o fenômeno pesquisado e constitui-se como etapa relevante para possibilitar a construção de resposta para a pergunta dessa pesquisa.

## 2.5. Atores do Orçamento

A apresentação do processo orçamentário também demanda se debruçar sobre a agência nesse subsistema e sua conexão com as instituições enfocadas nessa pesquisa. Novamente, a obra de Wildavsky mostra-se capaz de fornecer tipos ideais de atores (e crenças), construção que facilita a teorização e a análise empírica do subsistema do orçamento. A visão mais funcional dos atores orçamentários consagra dois tipos ideais: o papel de **Guardião** seria desempenhado por atores (individuais e coletivos) responsáveis por proteger o Tesouro Nacional, contrapondo-se aos **Gastadores**, atores que buscam recursos do orçamento para implementar suas políticas públicas. A interação entre esses dois grupos não somente dotaria o processo orçamentário da agência requerida para sua efetivação, como militaria em torno de um certo equilíbrio e estabilidade nos sistemas políticos marcados por um grau mais elevado de consenso e cooperação, típicos da teoria incremental do orçamento formulada pelo autor.

Compatível com sua visão do orçamento enquanto parte do sistema político, Wildavsky embute em seus atores a premissa da **racionalidade limitada**<sup>44</sup>: dificuldades em processar informações e estabelecer modelos complexos de causa e efeito estimulam os atores a adotarem heurísticas visando apoiar a conclusão das tarefas demandadas pelo processo orçamentário, limitando ainda o conflito entre os dois grupos em posições distintas, conformando acordos (implícitos) essenciais para a reprodução desse processo.

GOOD (2011) amplia os tipos ideais para incorporar outras funcionalidades: i) **Definidores de Prioridades** explicitam o papel das lideranças políticas no processo de alocação de recursos públicos, reforçando e internalizando no orçamento a conexão fundamental entre esse subsistema e os decisores investidos de autoridade e recursos políticos; ii) **Vigias** abrem espaço para a participação de grupo de atores que conseguiu amealhar recursos de poder em nome de princípios caros às democracias modernas, como transparência e controle social, além

---

<sup>44</sup> Ver SIMON (1955).

de reconhecer na teoria o papel crescente que atores coletivos estruturados em torno de organizações dedicadas ao controle passam a desempenhar no mundo empírico. Dessa forma, a tipologia funcional dos atores orçamentários consegue captar uma gama ampla de papéis desempenhados em torno do processo orçamentário.

WILDAVSKY (1988), entretanto, ao invés de aprofundar a dimensão funcional, adentra outro caminho, buscando introduzir na literatura de orçamento as **crenças** dos atores, que, atuando direta ou indiretamente nesse subsistema, tomam decisões no orçamento<sup>45</sup>. **Atores individuais e coletivos passam a ser tipificados a partir de suas culturas políticas** - Individualistas, Hierárquicos, Equitativos e Fatalistas – que expressam crenças que guiam sua interação social. Ressalte-se que, para o autor, as crenças que estruturam as diferentes culturas políticas têm origem na maneira como as sociedades se organizam e não necessariamente nas preferências pessoais, traduzindo processo social complexo, em que crenças, preferências e instituições se distanciam ainda mais da visão utilitarista e da racionalidade econômica tradicional, colocando a socialização individual como parte inerente à cultura política e aos regimes políticos correlatos.

Cada cultura política ideal teria associado preferências em relação aos distintos componentes do orçamento, conferindo aos atores individuais e organizacionais atributos adicionais, muito além do papel funcional consagrado pelo incrementalismo. Consoante a revolução ideacional<sup>46</sup>, a agência no orçamento passa a traduzir conjunto de crenças dos indivíduos e os consensos sociais, variáveis capazes de estruturar e explicar a tomada de decisão. Nessa perspectiva, embora determinada organização possa desempenhar, por exemplo, a função de Guardiã no subsistema do orçamento, sua atuação não está dissociada da busca pela materialização de crenças específicas, que embora tendam a cristalizar sua cultura organizacional, estão longe de serem imutáveis à medida em que seus membros, em especial suas lideranças, trazem crenças que podem se chocar com a visão tradicional esperada dos atores investidos nessa função.

Mais, ao chamar atenção para o papel desempenhado pelas diferentes culturas políticas dos atores individuais e coletivos, abre-se espaço para a materialização de outras instâncias

---

<sup>45</sup> A emergência da tipologia dos atores sob a égide da teoria cultural na obra de Wildavsky, em oposição à visão funcional que havia sido desenvolvida na primeira fase de sua produção sobre o orçamento, faz parte do mesmo movimento de resposta ao “fim do incrementalismo” e sua superação pela teoria cultural do orçamento. Ao invés de um contexto estável, que envolvia papéis bem definidos para os atores no processo orçamentário, que constitui aspecto central do incrementalismo, Wildavsky concentra sua atenção nas diferenças contextuais e nas mudanças provocadas pela agência de atores com crenças políticas variadas, e que trazem para o regime político que governa o orçamento o embate de posições em relação à forma de funcionamento desejado para a sociedade.

<sup>46</sup> BLYTH (2001), SCHMIDT (2008).

centrais para a política, em particular no que se refere à formação de coalizões: i) entre atores com crenças ideais idênticas, mesmo que em posições funcionais distintas, em prol da defesa das políticas públicas e instituições esposadas; ii) entre atores com crenças distintas, mas que buscam cooperar como forma de avançar suas políticas públicas e instituições preferidas em um contexto em que não alcançam hegemonia política<sup>47</sup>.

A conjugação das duas tipologias ideais de atores no orçamento avançadas por Wildavsky e colaboradores, entretanto, demanda cuidados, não tendo sido encontrados estudos que buscassem fundir essas tipologias e as teorias sobre o processo orçamentário subjacentes. Não obstante, aprofundar o entendimento sobre os atores do orçamento é fundamental para entender o processo orçamentário em geral e o caso desenvolvido nessa pesquisa, o que estimulou a incorporação de outros tipos de atores a partir da identificação de formações profissionais específicas que se vincularam fortemente às instituições regras fiscais e gestão estratégica: i) **economistas ortodoxos** (“*mainstream*”) com fortes crenças favoráveis ao gerenciamento dos agregados orçamentários em geral e ao equilíbrio orçamentário em particular, que também podem ser denominados **fiscalistas**. A formação tradicional tendia a valorizar o equilíbrio orçamentário como situação mais compatível com o funcionamento de uma economia de mercado<sup>48</sup>. WILDAVSKY (1986) já havia identificado grupo de especialistas em orçamento que buscava alcançar seu equilíbrio por meio de propostas de reformas orçamentárias pautadas em avaliações e regras de contenção do gasto público, que se incorporam às instituições do subsistema com a acolhida e difusão pelos organismos internacionais de ferramentas com “*spending reviews*” e “avaliação de gastos com base em evidências”; ii) **economistas heterodoxos** com crenças favoráveis à expansão do orçamento como forma de estimular o desenvolvimento econômico e social, incorporando ainda keynesianos que entendem ser necessária a gestão do orçamento para suavizar o ciclo econômico; iii) **administradores e cientistas políticos identificados ao gerencialismo**, que defendem a organização da administração pública e do orçamento com base em métodos racionais, emulando práticas presentes na gestão de organizações privadas, com valorização dos instrumentos associados à estratégia e ao planejamento organizacional, voltados à busca por eficiência; iv) **planejadores**, envolvendo ampla gama de formações profissionais,

---

<sup>47</sup> As coalizões na teoria cultural de Wildavsky envolvem alianças entre grupos com crenças distintas. No ACF, as coalizões congregam atores com crenças similares, o que não impede acordos entre as coalizões.

<sup>48</sup> KEYNES (1936) se notabiliza justamente por romper essa “convenção”, indicando situações em que o equilíbrio do orçamento não seria a melhor estratégia para a economia. A síntese keynesiana (HICKS, 1937; SAMUELSON, 1965) teria se encarregado de transformar a teoria do orçamento de Keynes em caso particular, enterrado pelas revoluções monetarista (FRIEDMAN, 1968) e novo-clássica (LUCAS E SARGENT, 1979).

compartilhando o objetivo de dotar a ação governamental e o orçamento de organização racional com vistas a solucionar problemas públicos e apoiar o desenvolvimento econômico e social.

As três tipologias – funcional, cultural e profissional – são relevantes para descrever e explicar a atuação dos atores individuais e organizacionais no subsistema do orçamento. A emergência, difusão e operacionalização das instituições regras fiscais e gestão estratégica não podem ser dissociadas da agência desses atores, sendo possível identificar àqueles com maior proximidade a cada instituição individual, bem como o formato e as características preferidas para essas instituições, assim como a forma de interação entre regras fiscais e gestão estratégica. Analogamente, as tipologias podem ajudar no entendimento da formação de coalizões no orçamento, inclusive pela capacidade de identificar crenças compartilhadas. Ao contribuir para a análise empírica, essas tipologias tendem a permitir descrição com maiores nuances da atuação dos atores do subsistema do orçamento na dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica, ajudando a elucidar aspectos do tema da coevolução no caso escolhido para essa pesquisa.

É possível inferir tendência para que a regra fiscal congregue Guardiões, Individualistas e Economistas Ortodoxos, enquanto a gestão estratégica aglutine Gerencialistas e Planejadores, embora possam defender formatos distintos para essa instituição: enquanto Gerencialistas tendem a buscar ganhos de eficiência, no que podem contar com adesão de Guardiões e Fiscalistas, Planejadores tendem a preferir gestão estratégica que privilegie o desenvolvimento econômico e social, podendo agregar o apoio de Heterodoxos, Gastadores, Hierárquicos e Equitativos.

Também é possível inferir tendência de preferências específicas em relação à coevolução entre essas instituições, sendo esperado que Guardiões, Individualistas, Economistas Ortodoxos e Gerencialistas busquem compatibilizar o encaixe de regras fiscais e gestão estratégica na direção de um maior controle dos agregados orçamentários e uma alocação de recursos pautada por ganhos de eficiência. Alternativamente, Gastadores, Equitativos, Economistas Heterodoxos e Planejadores devem buscar um encaixe que privilegie a expansão dos agregados orçamentários e a alocação de recursos que permita sustentar o desenvolvimento econômico e social. Análises empíricas devem permitir lançar luzes adicionais sobre as preferências institucionais de cada tipo de ator e das coalizões.

**Quadro 7 – Tipologia de Atores e Preferências Institucionais**

<b>Atores</b>	<b>Regras Fiscais</b>	<b>Gestão Estratégica</b>
<b>Guardiões</b>	<b>Rígidas</b> para controlar os agregados do orçamento	<b>Ampla</b> para apoiar o controle dos agregados do orçamento
<b>Gastadores</b>	<b>Flexíveis</b> para permitir expandir os agregados do orçamento	<b>Ampla</b> para apoiar a expansão dos agregados do orçamento, mas sem interferir na sua capacidade de direcionar o gasto
<b>Hierárquicos</b>	<b>Flexível</b> para não obstaculizar a capacidade de governar	<b>Ampla</b> para apoiar à capacidade de governar
<b>Individualistas</b>	<b>Rígidas</b> para controlar os agregados do orçamento	<b>Ampla</b> para apoiar o controle dos agregados do orçamento e a busca por eficiência
<b>Equitativos</b>	<b>Flexíveis</b> para permitir expandir os agregados do orçamento	<b>Ampla</b> para apoiar a expansão dos agregados do orçamento, mas sem interferir na sua capacidade de direcionar o gasto
<b>Fiscalistas</b>	<b>Rígidas</b> para controlar os agregados do orçamento	<b>Ampla</b> para apoiar o controle dos agregados do orçamento e a busca por eficiência
<b>Heterodoxos</b>	<b>Flexível</b> para não obstaculizar a capacidade de governar e incentivar o desenvolvimento e a gestão do ciclo econômico	<b>Ampla</b> para apoiar à capacidade de governar a economia
<b>Gerencialistas</b>	<b>Flexível</b> para permitir incentivar a alocação eficiente de recursos públicos	<b>Ampla</b> para buscar maior eficiência
<b>Planejadores</b>	<b>Flexível</b> para não obstaculizar a capacidade de governar e incentivar o desenvolvimento	<b>Ampla</b> para apoiar à capacidade de governar a alocação dos recursos públicos em favor do desenvolvimento

Elaboração: Própria, a partir das tipologias do orçamento.

## **2.6. O Processo Orçamentário no Brasil 1996-2018**

### **2.6.1. Visão Geral**

Wildavsky e colaboradores estudaram profundamente o processo orçamentário do Brasil nos anos 1970, enquadrando-o como o tipo ideal do orçamento repetitivo: o país pertenceria a grupo em que a institucionalização do orçamento não teria sido capaz de produzir processo decisório pautado por atributos como estabilidade, acordo político duradouro e relevância. Consoante sua construção teórica, o baixo nível de riqueza e a cultura política não

teriam sido capazes de evitar a **imprevisibilidade financeira como característica dominante do processo orçamentário do país**. Nos estudos sob a égide da teoria cultural do orçamento, a imprevisibilidade é associada ao predomínio de uma cultura política fatalista, em que a capacidade de tributar e gastar seriam constrangidas pela forma como os indivíduos enxergam sua relação com os grupos sociais.

Fatalismo e orçamento repetitivo constituiriam assim categorias capazes de explicar a ausência de um orçamento relevante, em termos quantitativos, além de indicarem um subsistema com menor capacidade de produzir decisões significativas.

As contribuições de Wildavsky e colaboradores permitiram colocar no centro das lentes analíticas as relações políticas que estruturam o processo orçamentário. As eventuais “deficiências” do orçamento no Brasil não decorreriam da adoção de instituições equivocadas, incompatíveis com as melhores práticas internacionais, e tampouco de um predomínio de formas associadas ao patrimonialismo e ao clientelismo, que produziriam apropriação indevida dos recursos sociais: decorreriam da disputa em *polity* marcada por alto nível de conflito entre os atores políticos, incapazes de estruturar de forma mais consensual de extração e distribuição dos recursos públicos, em um contexto econômico caracterizado pela presença de elevada volatilidade.

A redemocratização do país ensejou a Constituição de 1988 que buscou fortalecer o orçamento, dotando-o de **novas instituições** que reorganizariam o processo orçamentário. A trinca legislativa PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA) foi entendida como capaz de produzir reforma orçamentária, introduzindo regras e procedimentos que, dentre outras inovações, concentrariam apenas no orçamento o conjunto de receitas e despesas públicas, contribuindo para assegurar maior relevância política a esse subsistema<sup>49</sup>.

Não obstante, a conjuntura econômica caracterizada por processo inflacionário descontrolado, que sistematicamente converge para uma quase hiperinflação, subtraiu à reforma orçamentária da Constituição de 1988 capacidade de produzir os efeitos almejados. Pelo contrário, o orçamento foi sistematicamente equiparado a uma “peça de ficção”<sup>50</sup>, corroído por elevadas e imprevisíveis taxas de inflação, que não somente retiravam poder de compra às dotações assinaladas no momento do encaminhamento do projeto da LOA ao Congresso Nacional, mas também amplificava a imprevisibilidade financeira que Wildavsky havia diagnosticado como aspecto central do processo orçamentário no Brasil (e nos países pobres).

---

<sup>49</sup> BARCELOS (2013).

<sup>50</sup> FRANCO (2004).

O sucesso do Plano Real abriria espaço, a partir de 1994, para que as instituições estabelecidas na Constituição pudessem produzir os efeitos desejados, aprimorando a relevância do orçamento. Em particular, o PPA, inovação institucional que busca trazer para a esfera do orçamento parte da tradição brasileira de planejamento governamental, começa a ser formulado e implementado, buscando assumir papel que, em conformidade com a conceitualização promovida na seção 2.4.2, aproxima-se essa instituição de gestão estratégica. Simultaneamente, novas ameaças à estabilidade monetária emergem vigorosamente a partir de 1997, com uma sucessão de crises internacionais de confiança que se aproximam do Brasil e induzem a formulação de outra instituição, ausente do subsistema orçamentário federal: regras fiscais emergem assim no mesmo contexto histórico, levando os atores dominantes no subsistema do orçamento a buscar nova tentativa de reforma.

A dinâmica institucional do subsistema do orçamento federal do Brasil, a partir de 1996, passa a se estruturar em torno das regras fiscais e gestão estratégica, em consonância com as tentativas de reformas observadas em número crescente de países, estimulando a formação da pergunta que motivou essa pesquisa e do estudo de caso escolhido.

### **2.6.2 Caracterização**

A seção 2.4 promoveu a conceitualização de regras fiscais, gestão estratégica e da coevolução dessas instituições, fornecendo atributos objetivos para a pesquisa em tela ao tornar sua variável dependente precisamente definida para qualquer subsistema orçamentário (tempo e espaço). Esta seção, além de apresentar essas instituições no caso do subsistema federal do orçamento do Brasil entre 1996 e 2018, produz caracterização precisa, inclusive de sua coevolução, compatíveis com a conceitualização elaborada, facilitando a passagem da conceitualização para a futura operacionalização, explicitada no Capítulo 5 e aplicada nos capítulos que apresentam os Resultados. Portanto, a caracterização aqui promovida se constitui como etapa de ligação entre os conceitos, válidos para qualquer caso que se pretenda estudar envolvendo o subsistema do orçamento e as instituições regras fiscais e gestão estratégica, e a operacionalização desses conceitos para o caso específico do orçamento federal do Brasil.

Essa tarefa é fundamental para permitir o desenvolvimento da pesquisa, focada em descrever e explicar a trajetória institucional de regras fiscais e gestão estratégica no Brasil. Como requisito prévio, entretanto, é preciso que a variável dependente esteja adequadamente “caracterizada”, permitindo sua posterior operacionalização e a realização do rastreamento de

processo entre as demais variáveis (explicativas e contextuais) e aquela que se pretende explicar (coevolução entre regras fiscais e gestão estratégica).

Para tanto, fez-se necessário descrever: i) os elementos (regras formais, informais práticas e narrativas) que, ao longo do tempo, irão compor individualmente as instituições regra fiscal e gestão estratégia no Brasil; ii) potenciais candidatos à instituição (efetiva), mas que não se enquadram na conceitualização promovida; iii) a coevolução entre as instituições regra fiscal e gestão estratégica.

### 2.6.2.1 Regra Fiscal

A emergência da instituição regra fiscal no subsistema do orçamento, em conformidade com o conceito estabelecido para essa tese, ocorre ao final de 1998: Decreto nº 2.773, publicado em setembro daquele ano, estabelece formalmente meta de resultado primário para o próprio exercício de 1998. Essa iniciativa pontual ganha densidade logo em seguida, com a assinatura de um Acordo com o FMI que estabelece a obrigação de atingir meta de resultado primário para o setor público consolidado como critério para liberação dos financiamentos externos requeridos para sustentar os compromissos e as reservas internacionais do país. Posteriormente, os “fundamentos” do Acordo são transferidos para a legislação orçamentária anual e cristalizados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que institucionaliza a regra fiscal no subsistema do orçamento, não somente pela obrigação de perseguir uma meta quantitativa (de resultado primário), mas também por estabelecer amplo conjunto de procedimentos capazes de assegurar o atendimento aos quatro atributos exigidos da instituição regra fiscal, conforme definidos na seção 2.4.1: i) limite quantitativo para os agregados do orçamento; ii) restrição da discricionariedade na alocação dos recursos; iii) papel central na estratégia e política fiscais; iv) sinalização da trajetória da política fiscal.

Contudo, a existência de diferentes regramentos no orçamento induz certa confusão, requerendo atenção quando da realização de estudos empíricos. É possível identificar pelo menos quatro normas formais com grande presença no debate público e na literatura, que não se coadunam com o conceito de regra fiscal (e de efetividade) estabelecido nessa pesquisa:

i) Regra de Ouro: a Constituição Federal de 1988 (art. 167, inciso III) estabeleceu comando que veda a realização de operações de crédito para fins de cobrir despesas correntes, **emulando** a regra de ouro, mecanismo de controle do gasto público presente em outros países. Este mecanismo nunca teve efetividade para fins do balizamento da política fiscal e de restringir os limites quantitativos do orçamento, sendo caso de regra que não impõe restrição de fato.

Apenas em 2019 a regra de ouro “ameaçou” contribuir para afetar os quatro itens que compõem o conceito de regra fiscal desta pesquisa, mas este processo não se materializou dada a “solução” encontrada para lidar com o “descumprimento” dessa regra: aprovação de crédito especial<sup>51</sup>.

ii) Limite de Endividamento: a Constituição Federal de 1988 também estabeleceu comando que impôs limites globais de endividamento para a dívida consolidada, por competência do Senado (artigo 52, inciso VI); assim como determinou a fixação de limites específicos para moeda e dívida mobiliária federal, por lei ordinária (artigo 48, inciso XIV). Esses comandos não foram regulamentados até o presente, mesmo tendo a LRF de 2000 (art. 30) determinado prazo de noventa dias para o Presidente da República submeter ao Senado proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, e submeter ao Congresso Nacional projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal.

iii) Limite de Despesa com Pessoal: o artigo 19 da LRF estabelece, no inciso I, o teto de 50% da receita corrente líquida para os gastos totais anuais com pessoal. Embora este comando seja regra formal que incide sobre conjunto relevante do gasto público federal, optou-se por excluí-lo do limite da pesquisa, pois: a) está inserido dentro de um regramento maior que disciplina o total do gasto público federal; b) o limite estabelecido nunca esteve sob risco de ser rompido e tampouco funcionou como restrição efetiva no processo de decisão sobre as despesas com um todo e mesmo sobre as despesas de pessoal.

iv) Limites de Gasto com Saúde e Educação: conforme já mencionado na seção 2.4.1, os comandos formais que estabelecem pisos para gastos específicos, embora relevantes para a dinâmica do orçamento, inclusive para o comportamento dos grandes agregados orçamentários, exercem função distinta do que se espera com a regra fiscal (limitar estes agregados).

Outras regras formais, embora possam ser passíveis de enquadramento no conceito de instituição usado para as regras fiscais, não foram objeto de atenção dessa pesquisa:

i) Proibição do Financiamento do Banco Central do Brasil (BACEN) ao Tesouro Nacional: embora seja regra basilar do orçamento e tenha restringido substancialmente a capacidade do Estado ampliar seus gastos, não será objeto da pesquisa, por ser entendida como elemento constitutivo do sistema orçamentário, diferenciando-se assim do conjunto de regras posteriormente inseridos para restringir a expansão do orçamento. A criação do BACEN foi momento inicial deste processo, que se complementou com a extinção da Conta Movimento do

---

<sup>51</sup> AMARAL, MACEDO E BITTENCOURT (2020).

Banco do Brasil (BB) em 1986. Os fundamentos básicos da relação financeira BACEN – Tesouro Nacional têm se mantido relativamente estáveis desde então. Mesmo o movimento internacional generalizado nos países desenvolvidos após a crise de 2008, que permitiu aos principais bancos centrais (*Federal Reserve Bank* - FED e Banco Central Europeu) comprarem títulos do Tesouro, provendo liquidez para o setor privado e amparando o gasto público, não encontrou paralelo no Brasil, reforçando a justificativa de exclusão deste regramento do foco da pesquisa.

ii) Estados e Municípios: a regra de resultado primário estabelecida a partir do Acordo com o FMI abrange o conjunto do setor público brasileiro. Existe amplo conjunto de regras e práticas que visam restringir a expansão do orçamento de Estados e Municípios, mas que não serão abordadas na pesquisa, considerando que o foco está no Governo Federal e que a regra de resultado primário funciona como elemento central para a meta fiscal da União. A dinâmica fiscal de Estados e Municípios tenda a responder a elementos diferentes, tais como:

- Leis de Refinanciamento das Dívidas de Estados e Municípios: a LRF proibiu o refinanciamento de novas dívidas dos entes da federação, em momento subsequente às rodadas de refinanciamento ocorridas com base na Medida Provisória 1560/96 consolidada na lei 9.496/97 (Estados) e na Medida Provisória 1811/99 (Municípios). Além de restringir a trajetória do endividamento por meio de diferentes expedientes, a lei dos Estados impôs programas de ajuste fiscal, replicando a experiência do Governo Federal com o FMI.
- Limite de Endividamento da LRF: embora não regulamentado para a União, Estados e Municípios tiveram seus limites estabelecidos por resoluções do Senado Federal.
- Limite de Despesa com Pessoal da LRF: diferentemente da União, estes limites tendem a ser restrição efetiva na estruturação das decisões orçamentárias de Estados e Municípios, considerando a elevada incidência deste tipo de gasto, consoante obrigações típicas nas áreas de saúde, educação e segurança pública, tradicionalmente intensivas em pessoal.
- Contingenciamento de Crédito ao Setor Público: o Conselho Monetário Nacional regulou a exposição do sistema financeiro ao endividamento público, com objetivo (em tese principal) de reduzir os riscos de crédito para os bancos, mas que funcionou efetivamente como instrumento para restringir (e ampliar em determinados momentos) o gasto de Estados, Municípios e Empresas Estatais. O impacto sobre a meta

fiscal do Governo Federal era indireto, pois a União não pode se endividar com seus bancos, e o crédito privado mostrou-se pouco relevante. Além da capacidade de controle sobre as estatais federais, este instrumento permitia restringir os gastos das entidades subnacionais, que integravam a meta de resultado primário do setor público.

As regras formais que foram objeto de pesquisa consistem em:

i) Acordo com o FMI: assinado ao final de 1998, o compromisso internacional aprovado pelo Congresso Nacional, se constituiu em obrigação para o Estado Brasileiro, que, dentre outras, previa o estabelecimento e cumprimento de metas anuais de resultado primário (critério para desembolso de parcelas do empréstimo internacional). Embora KOPITS E SYMANSKY (1998) advoguem que regras inseridas em acordos internacionais de duração limitada não sejam consideradas como “regra de política fiscal” pois não teriam a capacidade de influenciar a política no longo prazo, optou-se por enquadramento distinto, tendo em vista que: a) abundam experiências nacionais que perenizam regras fiscais, a partir de movimento de difusão internacional apoiado em acordos de empréstimos com contrapartidas de políticas públicas<sup>52</sup>. A LRF foi o instrumento jurídico que promoveu a perenização dessa regra fiscal, ao determinar que os orçamentos anuais deveriam ser elaborados e executados em consonância com metas fiscais; b) durante a vigência do acordo (originariamente previsto para um triênio, mas que esteve em vigor entre 1999 e 2005), a meta de superávit primário foi fator que condicionou fortemente o orçamento, enquadrando-se nos itens i (determina limite quantitativo para os agregados típicos do orçamento), ii (restringe a discricionariedade do governo para a alocação dos recursos no orçamento) e iii (assume papel central na definição da estratégia e da política fiscais). Também pode-se entender, mesmo com maior grau de ambiguidade, que cumpriu o item iv (sinaliza a trajetória esperada para a política fiscal), em especial se conjugada com os comandos da LRF, que estabeleceram metas anuais e apontaram para uma moldura de longo prazo da política fiscal, a partir de projeções trienais dos principais agregados orçamentários. **A meta anual de resultado primário assume assim o papel de instituição, condicionando fortemente o processo decisório em torno do orçamento, impondo-lhe claras restrições que podem ser inferidas da análise da elaboração do próprio orçamento e de sua execução (via decretos de execução orçamentária e financeira);**

ii) Meta Anual de Resultados Primários no âmbito da LFR-LDO: enquanto o acordo com o FMI teve duração restrita, as regras que a LRF impôs sobre a LDO conformam arcabouço permanente, que se constitui a partir de 2000 em componente central da instituição regra fiscal,

---

<sup>52</sup> DORAY-DEMERS (2017).

posição que ocupa até o presente (em conjunto com a regra do Teto do Gasto no biênio 2017/2018). Embora a LRF admita escolha em relação ao indicador fiscal que deve atuar como meta - resultado primário e nominal - e tenha havido inclusive discussão pública sobre as eventuais vantagens em adotar o resultado nominal em alguns momentos, o sistema sempre se organizou em torno da meta anual de resultado primário enquanto obrigação legal e definidor das decisões orçamentárias. A montagem de um processo permanente de avaliação das contas públicas federais, em consonância com comando da LRF e envolvendo o primeiro escalão do Poder Executivo Federal na decisão de contingenciamento, com a imposição de contingenciamentos em periodicidade bimestral, atestam a relevância do resultado primário anual para o processo orçamentário. À semelhança do item anterior, há claramente aderência aos quatro critérios utilizados para conceituar a instituição regra fiscal, embora a possibilidade de alteração anual do valor da meta fiscal (que poderia ser exercida ao longo do ano em curso, desde que apoiada em legislação específica) reintroduza grau elevado de discricionariedade que, em teoria, não seria compatível com a idealização inicial da instituição regra fiscal. Esta característica, porém, não elimina a existência de visão de longo prazo e a interação com a expectativa e as decisões dos atores sociais, que se mostram explícitas nos momentos em que esta regra falha em comandar a percepção e atuação dos agentes econômicos.

iii) Exceções à Meta Anual de Resultados Primários no âmbito da LDO: desde o período de vigência do Acordo com o FMI foram gestadas tentativas de exceção de determinados tipos de gasto a uma meta fiscal cujo cumprimento era aferido de forma trimestral e implicava tomada de decisão em caso de expectativa de descumprimento. Embora esta regra formal possa ser entendida de forma assemelhada às regras que procuram preservar um piso de gasto para componentes priorizados, sua influência sobre a instituição regra fiscal foi tão expressiva que induziu classificação como componente específico da instituição regra fiscal. Ao inserir na LDO 2005 comando que permitiu desconsiderar despesas até um determinado valor da comprovação do cumprimento da meta, acabou-se criando inovação que, ao ampliar sua magnitude nos anos subsequentes, contribuiu decisivamente para erodir a confiança de parte da sociedade na regra fiscal. A despeito de continuar a afetar os itens i e ii de sua conceitualização, alteraram substantivamente a percepção sobre o cumprimento dos itens iii e iv, o que caracterizou para parcela da sociedade a mudança da instituição regra fiscal, que teria se tornado “não restritiva” e, portanto, com baixa capacidade de organizar as decisões do orçamento em seu redor. Matematicamente, essas exceções poderiam ser substituídas por uma meta de resultado primário menor, sugerindo que talvez o relevante para a caracterização da instituição

regra fiscal não seja a possibilidade de exceção, mas sim o valor específico da meta fiscal. Além da conformidade com a evolução histórica concreta, entende-se que a exceção possui dimensões particulares que justificam seu tratamento específico pois cria ambiente de maior desconfiança, ao dar impulso a um processo de escape às restrições impostas pela regra fiscal, que vai se materializando em um conjunto de instrumentos cada vez mais amplo: i) desconto de despesas específicas; ii) exclusão de empresas estatais da regra fiscal; iii) intensa utilização do financiamento público como forma de política pública. Este contexto de excepcionalização também foi acompanhado por interpretações menos rígidas dos principais regramentos fiscais (*paygo*, contingenciamento).

iv) Teto de Gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95: esta regra formal, sob diversos aspectos, aproxima-se da visão tradicional sobre a instituição regra fiscal, ao impor um limite restrito ao gasto público (congelamento em termos reais) por um prazo relativamente longo (vinte anos, embora lei ordinária possa alterar esta regra a partir do décimo ano de vigência). Desta forma, os quatro itens utilizados nesta pesquisa para caracterizar a instituição regra fiscal são atendidos. A conjugação temporal do Teto de Gastos com a meta anual de resultado primário impõe maior grau de restrição à expansão do orçamento. Alterações em interpretações sobre regras formais (*paygo*, contingenciamento, abertura de créditos orçamentários ao longo do exercício) trouxeram mudanças em regras informais e práticas, reforçando a percepção de mudança institucional.

A conceitualização de regras fiscais engloba ainda seus “*enforcements*”, elementos adicionais de controle fiscal e que integram a pesquisa:

i) *PAYGO*: a LRF estabelece obrigação de compensar fiscalmente a imposição de novas despesas de caráter continuado e renúncias tributárias, na tentativa de evitar o aparecimento de novas fontes de deterioração dos agregados orçamentários. É possível notar mudanças ao longo do tempo na interpretação deste mecanismo.

ii) Contingenciamento das Programações Orçamentárias e Financeiras: a LRF também consagrou a prática de limitar as dotações orçamentárias aprovadas e os recursos financeiros como instrumento para garantir o atingimento das metas fiscais anuais (de resultado primário e, posteriormente, também do teto de gasto).

Por fim, em consonância com parcela das pesquisas do campo neo-institucionalista, que reconhece como integrante do arcabouço institucional não somente normas informais e práticas, optou-se por introduzir na pesquisa duas narrativas antagônicas, cujo grau de difusão e utilização no debate público permite postular sua categorização como instituição. Portanto,

além do aspecto normativo formal, que codifica comportamentos e práticas, delimitando o tipo de atuação dos atores, as instituições podem apresentar dimensão que, não estando necessariamente explicitada nas regras formais, embasam o entendimento dos atores em relação à justificativa para sua existência, ao comportamento que deve ser adotado em relação aos assuntos abrangidos pela instituição e em relação a mudanças de comportamento e das próprias instituições, inclusive de seu aspecto formal:

i) Narrativa Pró-Regra Fiscal: regras fiscais constituem instituição cuja narrativa envolve crença de que o crescimento dos agregados orçamentários é prejudicial para o desempenho da economia (ao impor desequilíbrios na forma de inflação, desemprego e menor potencial de crescimento) e do governo (ao estimular gastos com baixa prioridade, produtividade, impacto e equidade, além de sujeitos à corrupção). Em formas mais extremas, regras fiscais devem ser capazes de limitar a ação do Estado, contribuir para o fortalecimento do mercado (entendido como forma de organização mais propícia ao desenvolvimento) e restringir a manifestação de aspectos deletérios do sistema político em geral e da democracia em particular. No Brasil, essa narrativa geral se tropicalizou ao refletir determinados aspectos idiossincráticos:

- exaustão do modelo de desenvolvimento baseado no ativismo estatal direcionado à industrialização substitutiva de importações;
- necessidade de complementar o Plano Real com uma estabilização fiscal capaz de perenizar regime macroeconômico com baixa inflação, semelhante ao encontrado em países desenvolvidos;
- necessidade de controlar o crescimento da dívida pública, cujo descontrole reduz o volume de recursos disponíveis para o setor privado (empresas e famílias) e eleva seus custos (taxas de juros);
- capacidade do setor privado, livre das amarras impostas por um Estado que se apropria pouco eficientemente dos recursos sociais, liderar o desenvolvimento do país.

A força desta narrativa é de tal monta, que o desempenho geral do país, em especial no campo econômico, é prioritariamente explicado a partir da instituição regra fiscal. As crises econômicas de 1999-2003, e principalmente de 2013-2018, foram atribuídas ao manejo inadequado da regra fiscal: inicialmente, a estabilização macroeconômica incompleta teria sido fruto de um esforço fiscal pouco expressivo, que se limitou a endereçar aspectos estruturais de longo prazo (privatizações, concessões, reformas previdenciárias e administrativas, dentre

outras medidas), descuidando dos desequilíbrios de curto prazo e tornando o país vulnerável a um ambiente internacional volátil, que, por meio de crises cambiais, impediam a continuidade do crescimento e reintroduziam a instabilidade macroeconômica, inclusive sobre a inflação; a implementação de um ajuste fiscal expressivo entre 1999 e 2005 permitiu superar a crise econômica e dotar o país de condições de avançar rumo ao desenvolvimento, mas a recaída no ativismo estatal impulsionado por gastos públicos reintroduziu a crise econômica, pela primeira vez na história sem ser acompanhada por problemas cambiais. A superação desta crise passa, prioritariamente, pelo reequilíbrio fiscal, assegurado pelo teto do gasto.

ii) Narrativa Anti-Regra Fiscal: no polo oposto, há narrativa contrária à regra fiscal, embora não defenda necessariamente sua eliminação, em especial quando o grupo político correspondente se encontra no comando do Poder Executivo Federal. A regra fiscal não deveria impedir a atuação do Estado para solucionar os principais problemas da sociedade, quer seja via investimento público ou gasto social. Em geral, se opõem à narrativa anterior, denunciando a incapacidade de coexistência do crescimento com equidade com instituição regra fiscal que iniba a capacidade do gasto público estimular estes dois objetivos. As crenças dominantes passam pela:

- incapacidade de um modelo de desenvolvimento apoiado no mercado produzir crescimento e equidade;
- papel central do gasto público para a retomada e manutenção do crescimento;
- papel central do gasto público na promoção da equidade;
- ausência de relação direta entre restrição fiscal e equilíbrio macroeconômico;
- ausência de relação direta entre restrição fiscal e redução das taxas de juros.

De forma análoga, o comportamento da regra fiscal aparece como elemento central na explicação das crises e do desenvolvimento: a adoção de regras fiscais que promoveram severo ajuste fiscal entre 1999 e 2002 explicam o desempenho negativo da economia, que somente se recupera com o gradual relaxamento da disciplina fiscal a partir da gestão da meta de superávit primário (sem abandono da responsabilidade fiscal), de sua flexibilização pela exclusão de diferentes tipos de gasto, da ampliação do endividamento (público e privado) para fins de investimento (que demanda forte atuação estatal, na regulação e via bancos públicos). A crise econômica a partir de 2013 expressa inicialmente movimento cíclico natural (fim do *boom* de

commodities), mas que foi desnecessariamente agravada pela inflexão na política fiscal, inicialmente apenas para combater a crise de confiança que se instala, mas posteriormente aprofundada pelo abandono da estratégia de desenvolvimento por uma política neoliberal centrada na desmontagem dos diversos mecanismos fiscais de apoio ao crescimento com equidade.

Entende-se que o choque de narrativas e a alternância na posição hegemônica é relevante para complementar a caracterização da instituição regra fiscal e sua dinâmica. O predomínio da posição pró-regra fiscal no 1º momento é parte da implantação da nova instituição, assim como a incorporação de narrativas adicionais, que sem frontalmente abandonar a regra fiscal, promovem mudança substantiva. Por exemplo, a introdução de narrativas que conectem a flexibilização da regra fiscal (em favor de investimentos públicos com elevado potencial de induzir o crescimento econômico) passa a integrar a instituição que tem origem com o adendo na LDO 2005 da possibilidade de excluir gastos da meta fiscal. A intensificação desta narrativa, com a materialização de maiores taxas de crescimento e melhoria da equidade, sustenta a introdução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e suas ampliações sucessivas. A crise internacional de 2008 confere impulso ainda maior a narrativas alternativas à tradicional que havia se incorporado à regra fiscal, apoiando as decisões orçamentárias e extraorçamentárias de ampliação do gasto primário, do financiamento público e das desonerações tributárias, conferindo papel anticíclico às regras fiscais que não havia sido desempenhado desde o aparecimento da instituição regra fiscal (tentativa de introdução formal do papel anticíclico na LDO 2005 foi abandonado pelo foco em investimentos selecionados).

Da mesma forma, a constatação de que a economia havia perdido sua capacidade de crescimento e de geração de maior equidade fortalece a narrativa dos defensores da regra fiscal como instituição geradora de disciplina, imputando ao gerenciamento inadequado desta instituição a responsabilidade pela crise e apontando saída alternativa, via fortalecimento da regra fiscal, narrativa que se torna hegemônica ainda no governo Dilma, e se operacionaliza com a troca da equipe econômica no início de seu segundo mandato. As evidências de flexibilização da regra fiscal e a imputação dos problemas nacionais a este fenômeno fortalecem narrativa não somente de eliminação das “brechas”, mas de ajustes adicionais. Impedem a realização do ajuste fiscal por meio de imposições tributárias (que haviam dominado o rol de ações fiscais entre 1999-2004). A aprovação do Teto de Gasto explicitou a relevância da contenção da despesa, que, além de proporcionar a obtenção da meta anual de resultado primário, torna-se elemento central do ajuste fiscal de longo prazo, quer pela via das reformas

capazes de conter a “explosão” dos gastos obrigatórias quer da redução ou mesmo eliminação de programas discricionários.

**Quadro 8 – Caracterização das Regras Fiscais no Brasil**

ATRIBUTO	RESULTADO PRIMÁRIO	TETO DE GASTOS	DECRETO PROGRAMAMAÇÃO	DESCONTO DO RESULTADO PRIMÁRIO	DESPESA PESSOAL	SAÚDE E EDUCAÇÃO	REGRA DE OURO
Limite quantitativo para os agregados do orçamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Restringe a discricionarieidade na alocação dos recursos	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Papel central na estratégia e política fiscais	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Sinaliza a trajetória da política fiscal	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
<b>CARACTERIZAÇÃO DA REGRA FISCAL</b>	<b>EFETIVA</b>	<b>EFETIVA</b>	<b>EFETIVA</b>	<b>NÃO EFETIVA</b>	<b>NÃO EFETIVA</b>	<b>INEXISTENTE</b>	<b>NÃO EFETIVA</b>

Elaboração: Própria.

O quadro acima representa esforço inicial para operacionalizar a regra fiscal no caso objeto de estudo, sintetizando a caracterização produzida nesta seção. A partir da análise dos diferentes candidatos a regras fiscais no período da pesquisa, desenvolvida ao longo das últimas páginas, e utilizando os critérios requeridos para sua conceitualização, consoante o exposto na seção 2.4.1, foi possível inferir a adequação de distintas normas formais presentes ao longo do período 1996-2018 ao conceito de regra fiscal, bem como inferir preliminarmente sua efetividade. Além de evidenciar que, no Brasil, essas normas formais contemplaram conjunto

bastante heterogêneo, permite objetivar a caracterização de cada norma formal observada, reforçando a justificativa de exclusão de algumas dessas normas, e a concentração do foco analítico em outras. Essas últimas, devidamente enquadradas enquanto instituição que exerce o papel de regra fiscal, serão objeto de estudo empírico longitudinal detalhado no Capítulos 6.

### **2.6.2.2 Gestão Estratégica**

Conforme discutido na seção 2.4.2, a conceitualização da instituição gestão estratégica é tarefa mais complexa devido à: i) diversidade de instrumentos passíveis de desempenhar simultaneamente os atributos exigidos para a classificação como instituição; ii) ausência de terminologia consensual na literatura e no debate público. Defende-se que a emergência da gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil, em conformidade com o conceito estabelecido para essa tese, ocorre com o lançamento do Brasil em Ação em 1996. Embora seja enquadrável como iniciativa restrita, pois anunciada como um “piloto” que buscava retomar o planejamento governamental em novas bases e de forma mais próxima ao orçamento, essa iniciativa foi capaz de preencher os três atributos previstos na conceitualização da instituição gestão estratégica, desenvolvidos na seção 2.4.2: i) formaliza a estratégia governamental em indicadores e metas de desempenho; ii) confere perspectiva plurianual aos objetivos da ação governamental; iii) dirige a alocação de recursos do orçamento.

As dificuldades em produzir caracterização precisa e incontroversa da gestão estratégica no país são amplificadas pelo destino do sucessor do Brasil em Ação: o PPA Avança Brasil foi concebido de forma a generalizar, para o conjunto do orçamento, a iniciativa piloto enquadrada como bem-sucedida; mesmo tendo sido estruturado dessa forma, enfrenta problemas na implementação que lhe subtraem os atributos necessários para o enquadramento como instituição (efetiva) da gestão estratégica. A natureza constitucional do PPA também é parte dessas dificuldades, pois assegura perenidade a uma instituição que não consegue se aproximar da relevância pretendida pelo Avança Brasil. Por outro lado, as iniciativas de estruturação de instituições que possam cumprir com os atributos definidos na conceitualização da gestão estratégica podem ser obscurecidas pela permanência e abrangência do PPA. O fato é que o processo decisório orçamentário e o debate público indicam a existência de instrumentos alternativos capazes de cumprir com os atributos dessa instituição, como no caso do PAC e das iniciativas similares que organizam a atuação governamental no subsistema do orçamento, em especial no que se refere à alocação dos recursos públicos.

Por fim, a existência de visões opostas sobre os objetivos estatutários da instituição gestão estratégica também tornou a caracterização institucional mais complexa: enquanto grupos de atores privilegiam a busca por maior racionalidade técnica e ganhos de eficiência na alocação de recursos orçamentários, outros identificam na ampliação do gasto público para prioridades governamentais associadas ao desenvolvimento o pilar dessa instituição, introduzindo polissemia no debate, que se ressentia da falta de base comum para enquadramento do fenômeno.

É possível identificar pelo menos quatro normas formais que se coadunam com o conceito de instituição gestão estratégica estabelecido nessa pesquisa:

i) Brasil em Ação 1996-1999: no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi estruturado projeto piloto que seria gerenciado de forma inovadora para as tradições brasileiras, com objetivo de ampliar o gasto em áreas prioritárias - infraestrutura, social e emprego - e de retomar o planejamento governamental brasileiro em novas bases. As inovações proporcionaram gerenciamento intensivo dos projetos prioritários, nos moldes do *project finance* em moda à época (com grande empoderamento dos gerentes, emulando parte dos princípios do NPM) e com garantia do fluxo de recursos previamente acordado e necessário para alcançar o melhor ritmo de execução. Mesmo considerando seu caráter embrionário e restrito, é possível enquadrar esta experiência como instituição “gestão estratégica” pois cumpre os três requisitos estabelecidos para o conceito: i) formaliza a estratégia governamental de combinar recursos públicos (do governo federal, empresas estatais, governos subnacionais e fundos públicos) e privados (concessionários e bancos, inclusive organismos internacionais) para alavancar projetos prioritários em infraestrutura e políticas sociais, contendo indicadores e metas de desempenho. O caráter embrionário e restrito naturalmente impede que esta iniciativa contemple o conjunto das prioridades governamentais. Não obstante, considerando as restrições fiscais e a agenda de reformas estruturais em curso, pode-se entender que as prioridades foram elencadas no Brasil em Ação; ii) os projetos e programas apoiados foram orçados de forma plurianual (envolvendo três exercícios financeiros), visando assegurar a conclusão dos empreendimentos e a perenização dos programas priorizados; iii) a garantia de inserção das dotações necessárias e de recursos financeiros em conformidade com o ritmo de execução de obras e com o pactuado para o funcionamento dos programas indica elevada capacidade de afetar a alocação de recursos do orçamento, mesmo sendo em proporção restrita ao orçamento total. Considerada experiência piloto exitosa, o governo FHC busca universalizar seu *modus operandi* para todo o orçamento federal a partir da elaboração do PPA 2000-2003.

ii) PPA Avança Brasil 2000-2003: a Constituição de 1988 estabeleceu o PPA, a LDO e a LOA como as três leis básicas do orçamento (art. 165), sugerindo compatibilidade entre os instrumentos. O PPA deveria conter, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, o que aproxima parte das funções da gestão estratégica, além de abranger quatro exercícios. Não obstante, o contexto de elevada inflação impediu que o PPA cumprisse as funções associadas à gestão estratégica, em um contexto de perda de importância de qualquer forma de planejamento. O Plano Real abre espaço para a retomada do planejamento, encaminhando a construção de um PPA com capacidade política e administrativa para exercer de forma plena este papel. Estimulado pelo piloto do Brasil em Ação e por um esforço coletivo liderado pelo Ministério do Planejamento (MP), com apoio do próprio Presidente, a elaboração do PPA é percebida pelo conjunto da administração pública federal como instrumento decisório central para a alocação dos recursos, precedendo o orçamento anual, enquadrando-se nas três condições listadas para configurar o conceito de gestão estratégica. A crise financeiro-cambial que eclode em 1998 e estimula acordo com o FMI acaba impondo ajustes à execução do PPA mesmo antes de sua aprovação. Em 1999, ainda foi possível contornar a restrição fiscal e finalizar a execução do Brasil em Ação, mas a percepção de relevância do PPA 2000-2003 é substantivamente reduzida, na medida em que ficam evidentes as limitações de recursos e a imprevisibilidade do fluxo financeiro, erodindo paulatinamente os mecanismos de empoderamento da gestão estratégica trazidos pelo PPA.

iii) Projeto Piloto de Investimento (PPI) 2005-2006: emulando o Brasil em Ação, o PPI foi outra iniciativa piloto visando estabelecer gestão estratégica relevante, o que justifica sua inclusão na pesquisa, sendo, analogamente àquela iniciativa, possível caracterizar seu enquadramento como gestão estratégica. Embora também contemple fração diminuta do orçamento, o PPI introduz inovação fundamental para a reconstrução da gestão estratégica, reduzindo o conflito com a regra fiscal: as despesas associadas ao programa poderiam ser excluídas da comprovação da meta de resultado primário, constituindo mecanismo legal fundamental para sinalizar e assegurar os recursos previamente consignados a seus projetos. Produziu ainda ponte entre as diferentes visões da gestão estratégica, pois os recursos que o programa previa para os investimentos públicos não somente indicavam a retomada de um nível de investimento compatível com o desenvolvimento econômico e social, mas também tinham como justificção formal a capacidade de assegurar retornos fiscais ao Governo Federal

compatíveis com o custo da dívida pública, sinalizando preocupações com a eficiência e a sustentabilidade das contas públicas.

iv) PAC I e II 2007-2014: ao contrário da experiência no segundo mandato de FHC, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) promoveram o fortalecimento da gestão estratégica via transformação do PPI no PAC, que aumentou o escopo de projetos e programas e os valores envolvidos, mas não configurou uma gestão estratégica que abarcasse a totalidade do orçamento. Também de forma diferente ao verificado no governo FHC, foi capaz de materializar gestão estratégica relevante, pautando o processo decisório orçamentário e absorvendo recursos crescentes ao longo do tempo. Além dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, o PAC contou com amplos recursos das empresas estatais e dos bancos públicos. Configurou processos de decisão complexos e extensos, abrangendo a seleção das prioridades que integrariam o programa, seu monitoramento e implementação. Foi ainda capaz de formalizar a estratégia geral do governo para o desenvolvimento do país e traduzi-la em projetos e programas de gastos prioritários, combinando-os com ampla agenda legislativa e de políticas públicas, que ultrapassou em muito os limites de suas dotações orçamentárias. Nesse sentido, o PAC aparece como produto mais relevante da gestão estratégica, cumprindo os três parâmetros que permitem configurar o conceito de gestão estratégica.

Por outro lado, há normas formais que não integram a pesquisa pois não possuem capacidade de influenciar de forma relevante o processo decisório no orçamento, em acordo com o que seria esperado de uma instituição (efetiva) responsável pela gestão estratégica:

i) PPA's: os PPA's 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 não foram capazes de exercer influência relevante sobre o processo decisório, inviabilizando seu enquadramento como gestão estratégica, não obstante a mesma configuração formal dos PPA's 2000-2003. Mesmo abrangendo períodos de expansão substantiva do gasto público, foram pouco relevantes na canalização das decisões de políticas públicas e de alocação orçamentária, assim como pouco contribuíram para a supervisão de projetos, programas e políticas, não se constituindo em arena decisória relevante. Em parte do período, inexistiu alternativa para a gestão estratégica, configurando sua ausência; em outros momentos, existiu instrumento concorrente que canalizou a gestão estratégica (PPI/PAC).

ii) Planos Setoriais: a exclusão desses planos do escopo da pesquisa decorre de seu caráter setorial em oposição ao foco no orçamento do Governo Federal e do fato da maior parte dos planos setoriais terem dificuldades em conformar instrumento com capacidade de canalizar o processo decisório. Mesmo planos como os da Educação, que são aprovados por lei federal e

abrangem o conjunto dos entes federados, possuem grande dificuldade em balizar as decisões, em especial no que se refere à alocação de recursos<sup>53</sup>.

iii) Planejamento Estratégico: os órgãos do Governo Federal produzem esses documentos e buscam sua implementação em diferentes momentos e períodos, inexistindo, entretanto, processo estruturado e contínuo até o PPA 2020-2023, que obrigou todos os órgãos da administração federal a implementar o planejamento estratégico, sob a alcunha de Planejamento Estratégico Institucional (PEI). Essa iniciativa esteve voltada ao nível organizacional, não conformando instrumento capaz de afetar diretamente a alocação de recursos no orçamento. Esses instrumentos tenderam a focar em questões mais operacionais e internas, tendo dificuldades em interagir com outros instrumentos voltados à gestão estratégica. Replicaram, assim, as dificuldades apresentadas pelos PPAs pós Avança Brasil, distanciando-se dos processos decisórios de fato estratégicos, como aqueles conduzidos em conformidade com o PAC. Mesmo o alinhamento com o PPA mostrou-se problemático, sendo comum a existência de instâncias burocráticas distintas para a formulação e monitoramento do PEI e do PPA.

iv) Gestão de Risco: além de incipiente e com baixa capacidade de afetar o processo decisório, a gestão de risco pode ser tratada a partir do PEI nos casos em que se mostre relevante para o conjunto do Governo Federal.

Assim como no caso das regras fiscais, é possível encontrar narrativas sobre a gestão estratégica enquadráveis como instituições:

i) Narrativa Centrada na Eficiência: a emergência da gestão estratégica na esteira do NPM foi embalada por narrativa que apontava para a tendência estrutural de baixa eficiência da administração pública, apoiando-se no conceito de falhas de governo. Ao Estado, à classe política e aos burocratas faltaria estrutura de incentivos que impulsionasse a busca contínua por melhorias, identificada com os mecanismos de mercado, que, em paralelo, estariam produzindo de forma permanente e expressiva, ganhos para o conjunto da sociedade, sob a forma de bens e serviços mais baratos e de melhor qualidade, perceptível ainda pelo fluxo de inovações incrementais e disruptivas, que refazem a vida social de forma intensa. Embora pudesse ter atuação complementar ao mercado, provendo bens e serviços que não conseguiriam ser ofertados de forma adequada por aquele, a atuação estatal, via de regra, mostrava-se ineficiente e pouco efetiva, com a provisão marcada por baixa qualidade e quantidade insuficiente, demandando extração de recursos sociais (via tarifa, tributação ou dívida pública) que muitas

---

<sup>53</sup> CASTRO, OLIVEIRA E SCHWARTZMAN (2011).

vezes tendia a obstaculizar o desenvolvimento social. A correção desse problema demandaria transferir tudo o que fosse possível ao mercado (via privatização e concessão de serviços públicos) ou a formas públicas de provisão que se apoiasse no setor privado e utilizassem mecanismos de incentivo que se aproximassem tanto quanto possível daqueles presentes no mercado. A importação de formas de gestão típicas da iniciativa privada deveria ser estimulada, incluindo os diferentes componentes da gestão estratégica em curso nas organizações privadas de melhor desempenho, empoderando ainda a figura do gerente público, que deveria ocupar o lugar de políticos e burocratas tradicionais na liderança e condução do processo administrativo. Esta narrativa geral foi tropicalizada:

- o patrimonialismo e clientelismo imperantes no país deveriam ser combatidos pelas reformas do Estado, incluindo sua redução;
- a provisão pública que não fosse passível de transferência ao setor privado deveria ser adequadamente gerenciada, pela introdução de modernas técnicas (inicialmente na figura do *project finance* e da qualidade total, posteriormente com o planejamento estratégico e a gestão por desempenho) e pela reforma do orçamento (aproximando-o do orçamento por desempenho pregado pelos organismos internacionais);
- os governos do PT sequestraram a gestão estratégica, utilizando apenas os instrumentos que viabilizam expansão do gasto público em detrimento daqueles que promovem maior eficiência;
- o fracasso dos governos do PT esteve associado, parcialmente, à ausência de esforço para modernizar a administração pública federal em busca de ganhos de eficiência; pelo contrário, ocorreu crescimento desordenado do ativismo estatal, não somente na ampliação da provisão de bens e serviços públicos, mas também via imposição de elevados custos regulatórios;
- a retomada do desenvolvimento requer a continuidade do processo de reforma do Estado, com mudanças na forma de gestão, nos estatutos que regem a burocracia, na retomada da privatização e concessão, na desburocratização e estabilidade regulatória.

ii) Narrativa Centrada no Gasto Público: a gestão estratégica (ou o planejamento governamental) é fundamental para viabilizar capacidades estatais que permitam conceber e implementar adequadamente (na dimensão e qualidade necessárias) a estratégia de desenvolvimento nacional, em que cabe ao Estado direcionar o desenvolvimento, corrigir os

problemas e eliminar lacunas, o que demanda ampliação sustentável dos gastos em infraestrutura (logística, energética e social) e em políticas sociais, que promovam maior equidade e simultaneamente proporcionem a base para um crescimento econômico sustentável.

A constituição dessa gestão estratégica requer atuação distinta do Estado:

- reduzir as restrições à ampliação do gasto público;
- priorizar os componentes de gasto que permitem combinar de forma mais adequada o crescimento com equidade;
- aprimorar a máquina pública para que consiga executar conjunto maior de funções;
- o PAC foi fundamental para ampliar e sustentar o crescimento do país, por meio da realização de investimentos em infraestrutura. Sua expansão, em termos setoriais e de instrumentos de política pública, permitiu melhorar o desempenho geral e enfrentar crise internacional de dimensões muito maiores que as anteriores;
- Além de um portfólio de projetos, o PAC incluía estratégia de desenvolvimento que foi posta em prática de forma intensa: redução dos gargalos de infraestrutura em um país com fortes vantagens comparativas em bens primários; exploração dos recursos minerais e energéticos; fomento às cadeias produtivas para contrarrestar a desindustrialização precoce; fortalecimento do consumo popular; complementação do consumo popular com ativos (habitação) e serviços básicos (saneamento, educação, saúde);
- Os ganhos de eficiência relevantes não seriam obtidos com cortes pontuais de custo, em geral em detrimento de programas relevantes para o crescimento e a equidade (como demonstra fartamente a experiência dos governos neoliberais), mas sim pela transformação da infraestrutura e das políticas públicas, capazes de afetar substancialmente a produtividade do trabalho e do capital, e induzir investimentos e inovações com efeitos positivos para o conjunto da economia;
- A reação política em um momento de crise cíclica pontual inviabilizou a manutenção da estratégia de desenvolvimento apoiada na gestão estratégica, cuja desestruturação teve consequências negativas para a capacidade de crescimento, redução da pobreza e melhoria da equidade;
- A superação da crise atual demanda a retomada da gestão estratégica com foco na expansão do gasto e na atuação do Estado em prol de nova estratégia de desenvolvimento.

### Quadro 9 – Caracterização da Gestão Estratégica no Brasil

ATRIBUTOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA	BRASIL EM AÇÃO	AVANÇA BRASIL	PPI / PAC	DEMAIS PPAS
Formaliza a estratégia governamental em indicadores e metas de desempenho	Sim	Sim	Sim	Não
Confere perspectiva plurianual aos objetivos da ação governamental	Sim	Sim	Sim	Sim
Dirige a alocação de recursos do orçamento	Sim	Não	Sim	Não
<b>CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA</b>	<b>EFETIVA</b>	<b>NÃO EFETIVA</b>	<b>EFETIVA</b>	<b>NÃO EFETIVA</b>

Elaboração: Própria.

O quadro acima, à semelhança daquele apresentado para a regra fiscal, representa esforço inicial para operacionalizar a gestão estratégica no caso objeto de estudo, sintetizando a caracterização produzida nessa seção. A partir da análise dos diferentes candidatos à gestão estratégica no período da pesquisa, desenvolvida ao longo desta seção, e utilizando os critérios requeridos para sua conceitualização, consoante o exposto na seção 2.4.2, foi possível inferir a adequação de distintas normas formais presentes ao longo do período 1996-2018 ao conceito de gestão estratégica, bem como inferir preliminarmente sua efetividade. Além de evidenciar que, no Brasil, essas normas formais contemplaram conjunto bastante heterogêneo, permite objetivar a caracterização de cada norma formal observada, reforçando a justificativa de exclusão de algumas dessas normas, e a concentração do foco analítico em outras. Essas últimas, devidamente enquadradas como instituição que exerce o papel de gestão estratégica, serão objeto de estudo empírico longitudinal detalhado no Capítulos 6.

#### 2.6.2.3 Coevolução de Regras Fiscais e Gestão Estratégica

A conceitualização individual de regras fiscais e gestão estratégica demandou inferir se determinada regra (formal) é capaz de preencher simultaneamente os atributos conferidos àquela instituição, permitindo configurar sua efetividade.

A conceitualização da coevolução, por sua vez, demandou justapor ambas as instituições na busca por evidenciar: i) seu **encaixe** em um determinado período; ii) sua **interrelação**, a

partir do efeito produzido por uma instituição (emergência ou mudança) na outra instituição do subsistema; iii) a **evolução** dessa relação em diferentes períodos.

Nessa perspectiva, a caracterização da coevolução entre regra fiscal e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil, entre 1996 e 2018, requer precisar **temporalmente** as duas instituições, em busca de seu encaixe, interrelação e evolução.

A fixação de lentes analíticas na coevolução institucional induz à periodização específica, que, na execução da pesquisa, foi objeto de testes visando assegurar sua robustez e validade, a partir da utilização dos dados coletados e do rastreamento de processo realizado no âmbito do modelo analítico, inclusive em relação às particularidades na interrelação entre as regras fiscais e a gestão estratégica.

A periodização apresentada nessa seção foi feita ao nível das instituições individuais e posteriormente justapostas. Induziu a divisão do período de análise em quatro momentos distintos, em que há configuração “homogênea”, seguida de alteração nessa configuração no período subsequente.

A categorização da regra fiscal no Brasil gerou quatro períodos distintos: i) até 1998 não foram constatadas a existência de regras fiscais, sendo a norma identificada (regra de ouro) incapaz de preencher os quatro atributos exigidos para o seu enquadramento institucional; ii) ao final de 1998, há uma mudança institucional consolidada com a Assinatura do Acordo com o FMI, que demarca o início de um período “homogêneo” até 2004, na medida em vigoraram normas que definiam a obrigatoriedade da geração de superávit primário, em função não somente do Acordo com o FMI, mas também de comandos na LRF, asseguradas pela sistemática do contingenciamento promovido por Decretos de Programação Orçamentário-Financeiros. Esses elementos produziram instituição capaz de cumprir os quatro elementos que configuram sua efetividade; iii) embora de difícil percepção à época, a introdução de uma inovação normativa – a possibilidade de descontar da meta de resultado primário as despesas prioritárias, inicialmente no âmbito de uma experiência piloto, posteriormente cristalizada no PAC - foi paulatinamente erodindo a capacidade das regras fiscais exercerem papel central na estratégia e política fiscais e da sinalização da trajetória da política fiscal, tornando-a uma instituição não efetiva até 2014; iv) a partir de 2015 e até o final do período de análise dessa pesquisa (2018), há nova mudança institucional na regra fiscal, com a eliminação da possibilidade de desconto da meta de resultado primário e o surgimento de regra formal do Teto de Gastos, inserida na Constituição Federal, permitiram que a instituição regra fiscal se tornasse novamente efetiva.

**Quadro 10 – Atribuição de Valor à Regra Fiscal**

	<b>Limite quantitativo para os agregados do orçamento</b>	<b>Restringe a discricionariedade na alocação dos recursos</b>	<b>Papel central na estratégia e política fiscais</b>	<b>Sinaliza a trajetória da política fiscal</b>
<b>1996-1998</b>	Inexistente	Não	Não	Não
<b>1999-2004</b>	Sim - Resultado Primário Mínimo	Sim – Redução das dotações orçamentárias e inúmeros contingenciamentos nos limites orçamentários e financeiros	Sim – decisões de tributação e despesa pautadas pela regra fiscal	Sim – metas explicitadas por períodos de 3 anos, com alta credibilidade em relação ao seu cumprimento, referenciada à trajetória da dívida pública
<b>2005-2014</b>	Sim, embora a meta de resultado primário tenha sido mantida, sua flexibilização crescente para determinados tipos de gasto (PAC, Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, Estatais) e as reduções ocorridas em consonância com a conjuntura econômica reduzem a relevância do limite quantitativo aplicado ao resultado primário	Sim, mas contexto de flexibilização da meta fiscal e de recursos crescentes proporcionados pelo crescimento proporcionam expansão permanente de recursos	Não – crescentemente pautados pelos objetivos de induzir crescimento, desenvolvimento socioeconômico e contrapor a conjuntura de desaceleração cíclica	Não – atores, em especial associados à coalizão disciplina, passam a expressar dúvidas crescentes em relação ao compromisso em reduzir o viés deficitário do orçamento
<b>2015-2018</b>	Sim – eliminação de parte da flexibilização da meta de resultado primário e imposição de nova meta para a despesa primária (Teto de Gastos)	Sim – conjugação de meta de resultado primário e teto de gasto restringe as dotações orçamentárias e impõe contingenciamento dos limites de empenho e pagamento	Sim – estratégia de contenção do papel do Estado em função da regras fiscais	Sim – congelamento em termos reais da despesa primária por 20 anos sinaliza a trajetória fiscal

Elaboração: Própria.

Note-se que a dinâmica institucional da regra fiscal foi estabelecida de forma individualizada, apenas utilizando os quatro atributos previstos para a conceitualização dessa instituição. Analogamente, é possível periodizar a gestão estratégica no Brasil sem recorrer à evolução da regra fiscal: i) o surgimento da gestão estratégica, que demarca o ano 1 da pesquisa, decorre do lançamento do Brasil em Ação (1996-1999), que relançou a noção de um planejamento governamental, com características distintas daquele vigente no período

desenvolvimentista, e centrado em iniciativas previstas no orçamento, a partir da introdução de um conjunto de práticas “gerenciais”, que almejam produzir forma particular de direcionamento do desenvolvimento nacional, viabilizando a caracterização desse piloto como instituição efetiva de gestão estratégica; ii) a estruturação e o lançamento do PPA Avança Brasil (2000-2003) busca universalizar o Brasil em Ação, alçando a gestão estratégica ao centro do processo decisório governamental, movimento que é afetado pela dificuldade em assegurar os recursos requeridos para a efetivação do plano, o que reduz de tal maneira sua capacidade de conduzir o processo decisório associado à alocação de recursos no subsistema do orçamento que compromete seu enquadramento como instituição efetiva; iii) o lançamento do PPI em 2005, seguido pelo PAC a partir de 2007, estrutura experiência de gestão estratégica em parte do subsistema do orçamento federal, que vai paulatinamente ampliando os recursos mobilizados, e que, conjugado aos objetivos explicitados em relação ao desenvolvimento do país em uma visão de médio prazo, permite seu enquadramento como instituição efetiva, pelo menos até 2014; iv) a ausência de uma nova versão do PAC ao início do segundo mandato da Presidente responsável pelo seu gerenciamento desde o seu lançamento, prenuncia mudança na gestão estratégica, que deixa definitivamente de se articular em torno do PAC com o impeachment e a tentativa de valorizar iniciativas pautadas pela melhoria de eficiência do gasto no novo governo, que, não obstante, não consegue alçar essas iniciativas aos atributos requeridos para o enquadramento como uma instituição efetiva.

**Quadro 11 – Atribuição de Valor à Gestão Estratégica**

	<b>Formaliza a estratégia governamental em indicadores e metas de desempenho</b>	<b>Confere perspectiva plurianual aos objetivos da ação governamental</b>	<b>Afeta a alocação de recursos do orçamento</b>
<b>1997-1998</b>	Sim – Brasil em Ação como programa com prioridades governamentais, buscando novo formato de planejamento e retomar o desenvolvimento, com metas expressas em indicadores de desempenho	Sim – Brasil em Ação implementado em 3 anos	Sim – programas e projetos do Brasil em Ação com dotações adequadas e protegidos de contingenciamento
<b>1999-2004</b>	Sim - PPA Avança Brasil formulado como instrumento que explicita a estratégia de desenvolvimento do país, generalizando para todo o orçamento indicadores e metas de desempenho	Sim – PPA Avança Brasil implementado em 4 anos	Não, pois as dotações orçamentárias anuais são incapazes de assegurar o cumprimento dos indicadores e metas planejados, sendo ainda objeto de constantes decisões de

			contingenciamento orçamentário e financeiro
<b>2005-2014</b>	Sim – PAC formulado, implementado e ampliado como resposta às dificuldades identificadas para assegurar sustentação e aceleração do crescimento, com indicadores e metas de desempenho, e monitoramento trimestral	Sim, PAC 1 implementado em 4 anos (2007-2010), assim como PAC 2 (2010-2014)	Sim – PAC com dotações orçamentárias adequadas a sua implementação integral e não sujeitas ao contingenciamento orçamentário e financeiro
<b>2015-2018</b>	Não – 1. Embora PPA continuasse a ser estruturado com indicadores e metas, não assumiu papel de formalizar e conduzir a estratégia do governo; 2. PAC foi paulatinamente desestruturado, deixando de expressar a estratégia do governo; 3. Governança e ações de melhoria de eficiência sem indicadores e metas	Não – 1. Horizonte temporal de 4 anos do PPA não reflete estratégia de atuação do governo; 2. PAC deixa de contemplar horizonte temporal ampliado; 3. Governança e ações de melhoria de eficiência não implementados de forma plurianual	Não – alocação de recursos pouco afetado pelos pelo PPA, PAC e Governança

Elaboração: Própria.

A despeito da possibilidade de caracterizar regras fiscais e gestão estratégica de forma independente, a existência de elementos explícitos de conexão (como o desconto das despesas do PPI/PAC da meta de resultado primário) sinaliza a possibilidade de coevolução. A conceitualização empreendida na seção 2.4.3 admite diferentes tipos de encaixes entre regras fiscais e gestão estratégica: i) simultaneamente efetivas; ii) alternadamente efetivas; iii) não efetivas. O Capítulo 7 irá testar a hipótese básica de que a coevolução entre regras fiscais e gestão estratégica existe e assume um formato particular, marcado pela competição pendular. **A análise individualizada indica que, no período da pesquisa, as instituições foram alternadamente efetivas, fortalecendo a indicação de uma competição institucional incapaz de produzir estabilidade no subsistema.** A aplicação do modelo analítico no Capítulo 6 permitirá evidenciar mecanismos e variáveis que produzem essa situação.

A competição institucional marcada pela pendularidade pode estar associada a um subsistema orçamentário pautado pela instabilidade, com frequentes mudanças institucionais, que tendem a reduzir a capacidade das instituições produzirem os resultados esperados quando de sua concepção e implementação. Nesse sentido, **a competição entre regras fiscais e gestão estratégica observada entre 1996-2018 reforça o diagnóstico sobre o processo orçamentário brasileiro produzido por Wildavsky há mais de 50 anos: o orçamento repetitivo, caracterizado por cultura política “apática” e instituições “fracas”, com o**

**predomínio de grande imprevisibilidade financeira.** O crescimento econômico observado desde àquela época (baixo) e a abertura política em direção a um sistema democrático com alternância de poder não erodiram características da disputa política nacional, marcada por elevado conflito e pouco consenso. Nesse contexto, as instituições que emergem no subsistema do orçamento, mesmo em sintonia com movimento internacional de difusão, não conseguem produzir os efeitos desejados pelos reformadores, reafirmando *insight* de Wildavsky sobre a natureza essencialmente política do orçamento, ao qual novas instituições têm que se almodar para que possam produzir os efeitos desejados de forma consistente.

**Quadro 12 – Coevolução Regra Fiscal e Gestão Estratégica**

	<b>Impacto da Regra Fiscal na Gestão Estratégica</b>	<b>Impacto da Gestão Estratégica na Regra Fiscal</b>	<b>Nível de Interdependência</b>	<b>Coevolução</b>
<b>1997-1998</b>	Inexistente – Mesmo sem regra fiscal, a gestão estratégica se beneficia da proteção dos recursos orçamentários e financeiros do Brasil em Ação.	Inexistente – Entretanto, não é possível descartar que a ausência de regra fiscal formal e a dificuldade em perseguir meta fiscal informal estejam associadas, pelo menos parcialmente, à decisão de implementar plenamente o Brasil em Ação.	Formalmente: ausente  Mas é possível postular que o não aparecimento da regra fiscal tenha relação com a ênfase na gestão estratégica.	Formalmente: ausente  Mas se for possível sustentar que o não surgimento da regra fiscal decorre da ênfase na gestão estratégica, observar-se-ia coevolução.
<b>1999-2004</b>	Elevado – meta de resultado primário implicou sistemáticas reduções nas dotações orçamentárias e inúmeros contingenciamentos nos limites orçamentários e financeiros.	Baixo – tentativa de reforço com busca de ganhos de eficiência não se verificou de forma relevante, não contribuindo para alcançar a meta de resultado primário nem para sustentar a instituição regra fiscal.	Elevado – redução do espaço fiscal para sustentar a gestão estratégica.	Sim – emergência da regra fiscal diretamente relacionada com a perda de efetividade da gestão estratégica.
<b>2005-2014</b>	Baixo – gestão estratégica protegida da meta de resultado primário pela possibilidade de produzir descontos na comprovação da meta fiscal conforme previsão da LDO, insulando a	Elevado – flexibilização da meta fiscal para proteger a gestão estratégica acaba acionando processo de erosão da instituição regra fiscal, incapaz de sinalizar a estratégia e a política fiscal e de	Elevado – crescimento da gestão estratégica reduz o espaço de atuação da regra fiscal.	Sim – reconstrução da gestão estratégica apoiada no PPI/PAC/PMCMV e demais programas e projetos prioritários diretamente associados com a perda de

	gestão estratégica do contingenciamento orçamentário e financeiro.	sinalização a trajetória de longo prazo.		efetividade da regra fiscal.
<b>2015-2018</b>	Sim – eliminação da flexibilização da meta de resultado primário e imposição de nova meta para a despesa primária (Teto de Gastos) desarticula a gestão estratégica existente, enquanto a construção de uma nova gestão estratégica, baseada na governança e na revisão dos programas orçamentários, não consegue alcançar efetividade.	Baixo – nova tentativa de reforço com busca de ganhos de eficiência tampouco contribuiu de forma relevante para alcançar ganhos capazes de reforçar a meta de resultado primário e o teto de gastos.	Elevado – reforço das regras fiscais reduzem substantivamente o espaço fiscal para a gestão estratégica apoiada em gastos.	Sim – retomada da efetividade da regra fiscal impõe perda de efetividade da gestão estratégica.

Elaboração: Própria.

A caracterização da coevolução institucional de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996 e 2018, que constitui a variável dependente da pesquisa, será objeto de descrição pormenorizada no Capítulo 6. Este contemplará, adicionalmente, explicação para a coevolução observada, a partir da evidência das variáveis explicativas e contextuais e dos processos rastreados que explicam a dinâmica institucional conjunta observada. O quadro acima, porém, já permite vislumbrar a presença de um elevado grau de interrelação entre regras fiscais e gestão estratégica, que é requerido para inferir a presença do fenômeno da coevolução institucional. Permite sinalizar, no plano formal, os caminhos pelos quais regras fiscais e gestão estratégica apresentam conexão, fenômeno central para esta pesquisa, que é pouco explorado na literatura neo-institucionalista em geral e na discussão específica sobre a institucionalidade do orçamento, e que irá amparar a análise e explicação do caso brasileiro. O rastreamento de processos realizado no Capítulo 6 buscará evidenciar essas conexões, conferindo elementos para responder de forma objetiva e baseado em modelo a ser desenvolvido no Capítulo 4 a pergunta de pesquisa formulada no Capítulo 1. Por hora, a caracterização da coevolução institucional produzida nesta seção sinaliza fortemente a existência de conexão entre regra fiscal e gestão estratégica, indicando que a trajetória individual de cada instituição não pode ser dissociada da trajetória da outra instituição do subsistema orçamentário.

Mesmo preliminar, a caracterização de regras fiscais e gestão estratégica no caso brasileiro já aponta para dinâmica institucional conjunta marcada pela competição, na qual a efetividade das instituições não se sustenta simultaneamente, não se dissociando do elevado grau de interdependência entre as instituições em análise, na medida em que a efetividade de uma das instituições levaria a perda de efetividade da outra. Sinaliza, em conformidade com o discutido na seção 2.4.3, para instabilidade institucional no subsistema do orçamento, bem como para fraqueza das instituições

### **2.6.3 Atores do Orçamento**

A seção 2.5 apresentou três tipologias distintas – funcional, cultural e profissional – que permitem ressaltar papéis específicos desempenhados por esses atores, contribuindo assim para a caracterização de processos orçamentários. Essa seção irá buscar identificar e enquadrar os atores individuais e organizacionais relevantes para o subsistema do orçamento no Brasil, com foco nas instituições de interesse dessa pesquisa, inclusive no que se refere a sua coevolução.

Os principais fluxos operacionais permitem visualizar a estruturação do processo orçamentário brasileiro e ressaltar os atores relevantes associados: i) elaboração pelo Poder Executivo Federal, que possui competência constitucional privativa para o encaminhamento de projeto de LOA ao Poder Legislativo Federal; ii) aprovação da LOA pelo Legislativo; iii) sanção (com ou sem vetos) da LOA pelo Presidente; iv) autorização dos limites de execução orçamentária e financeira por Decreto do Presidente, mediante preparação dos Ministérios responsáveis pelo orçamento e pela gestão dos recursos financeiros da União; iv) execução descentralizada da LOA pelos órgãos do Executivo Federal.

Outras etapas do orçamento devem ser ressaltadas inclusive por terem, em diferentes momentos, assumido papel relevante para a dinâmica institucional conjunta objeto dessa pesquisa: i) a concepção e encaminhamento pelo Executivo ao Legislativo do projeto de LDO, que anualmente estabelece normas para a preparação e a execução do orçamento, inclusive no que se refere a regras fiscais; ii) a concepção e encaminhamento ao Legislativo do projeto de lei do PPA quadrienalmente, que direciona a alocação de recursos em conformidade com o planejamento governamental.

Foi possível constatar, em todo o período da pesquisa, a centralidade da atuação do Executivo Federal, e, dentro desse Poder, de grupos restritos: i) os atores intervenientes no processo orçamentário vinculados aos órgãos setoriais não possuem participação relevante nas decisões associadas à estruturação das normas de gerenciamento de agregados (regras fiscais)

e de alocação de recursos (gestão estratégica), não tendo sido encontrados na pesquisa posicionamentos dos Ministérios Setoriais sobre ambos os assuntos. A responsabilidade formal pelos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, envolvendo apenas os Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento (MP), explicita ainda mais os atores que atuam sobre esses processos. A formalização da Comissão Orçamentária (JEO), envolvendo a Casa Civil da Presidência da República (CC), o MF e o MP, fornece evidência adicional<sup>54</sup>; ii) tampouco os atores do Poder Legislativo, que possuem instrumentos de poder para fixar diretamente o gerenciamento dos agregados e as alocações de recursos, demonstraram substantiva capacidade ou interesse de interferir e alterar, no período da pesquisa, as decisões prévias do Executivo: a) metas fiscais sugeridas pelo Executivo foram aprovadas sem qualquer alteração substantiva; b) instrumentos da gestão estratégica concebidos pelo Executivo para estruturar a alocação de recursos do orçamento foram aceitos integralmente pelo Legislativo. Portanto, embora não seja factível ignorar o Legislativo na caracterização e estudo do processo orçamentário brasileiro, não se mostrou necessário concentrar atenção nesse ator organizacional, uma vez que não se observou nenhuma interferência desse poder na dinâmica institucional de regras fiscais e gestão estratégica.

Essa exclusão dos atores legislativos e vinculados às políticas públicas setoriais não nega sua capacidade de afetar a alocação de recursos, tanto de forma pontual quanto sistêmica, como indicam as inúmeras iniciativas de vinculação de recursos a políticas públicas específicas que tenderam a contar com a oposição dos atores do subsistema do orçamento. Apenas reconhece que esses movimentos são incapazes de formatar o gerenciamento dos agregados orçamentários e o processo de tomada de decisão em relação ao formato da alocação de recursos, temas que enformam as instituições de interesse da tese.

Tampouco se nega relevância a atores não governamentais, frente a existência de ampla comunidade dedicada aos dois temas do subsistema do orçamento. Em particular no caso do gerenciamento dos agregados orçamentários, é possível notar grande engajamento de atores não

---

<sup>54</sup> A JEO constituiu-se em espécie de fórum de discussão que materializou a interação entre os três ministérios diretamente envolvidos nas decisões estratégicas do subsistema do orçamento, em particular no que se refere ao gerenciamento do controle dos agregados orçamentários e à alocação dos recursos públicos. Os atos formais que estruturam as decisões orçamentárias do país, como o encaminhamento da LDO e da LOA, a publicação dos relatórios bimestrais de reavaliação de receitas e despesas e a publicação dos Decretos de Programação tendem a ser debatidos pela JEO previamente. Embora o processo orçamentário brasileiro envolva grande número de atores, o MF, MP e CC concentram recursos de poder substantivos, dada a participação de cada um desses órgãos em pontos estratégicos desse processo. A formalização da JEO mostrou-se processo longo e difuso, que se materializou somente em 2017 por força de pressão do TCU no bojo do impeachment da Presidente Dilma. Mas mesmo quando atuava informalmente, a JEO permitiu evidenciar a relevância desses atores coletivos para o processo decisório. CAVALCANTE, GOMIDE E BARBOSA (2019) mencionam a preferência por instrumentos informais na gestão das agendas prioritários dos governos do PT.

governamentais – individuais e organizacionais – sendo o tema debatido de forma cotidiana na mídia, academia, fóruns especializados e outras esferas públicas. Esses atores são relevantes na produção e difusão de crenças, tendo inclusive sido enquadrados como capazes de produzir coerção sobre a atuação governamental em determinados momentos.

Nessa perspectiva, é possível adotar delimitação do subsistema do orçamento restrita aos atores do Executivo Federal, sem impactar negativamente a pesquisa. De outro lado, mostrou-se necessário aprofundar o entendimento sobre os atores do Executivo para captar adequadamente recursos de poder, crenças, estratégias e forma de interação ao longo do tempo, elementos que apresentaram alguma variação. Foram pesquisados atores organizacionais e suas lideranças, a partir de: i) competências formalizadas na legislação e em decretos e portarias, ii) enquadramento nas 3 tipologias; iii) coleta de evidências em relação às organizações que permitam explicitar aspectos relevantes de sua atuação no subsistema.

### Quadro 13 – Coordenação e Pontos Chaves dos Processos no Orçamento

Decisão	Normativo	Origem	Validação	Interveniência
Meta Fiscal	LDO	SOF	PR / MF	CC / STN
Alocação de Recursos	LOA	SOF	PR / MP	CC
Formato da Alocação de Recursos	PPA	SPI	PR / MP	CC
Formato da Alocação de Recursos	PAC	SAM / SEPAC	PR / CC	MP / SOF / MF / STN
Contingenciamento	Decreto de Programação	SOF / STN	PR / CC / MF / MP	SPI (até 2002); SAM (2005-2010), SEPAC (2011-2016)

Elaboração: Própria.

O fluxo operacional rotineiro do processo orçamentário permite identificar as organizações do Poder Executivo Federal com maior conexão com o subsistema do orçamento, em cada um de seus temas: i) identificou-se papel central da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao MP, e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao MF, na operacionalização dos processos e decisões do tema controle dos agregados orçamentários durante todo o período compreendido pela pesquisa, tornando a regra fiscal instituição com maior “proximidade” a esses atores coletivos; ii) já no caso do tema alocação de recursos públicos, observou-se maior variação, contemplando inclusive a mudança de competências e extinção de organizações mais intensamente vinculadas a esse tema. Destaque-se, entretanto, a

participação da Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI), vinculada ao MP, e da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), vinculada à CC.

A SOF foi durante todo o período responsável pela produção dos projetos de LDO e LOA, além de coordenar sua execução a partir da programação orçamentária, com grande interação com os Ministérios e órgãos públicos enquadrados como Gestores na tipologia funcional de Wildavsky / Good. Embora promova alocação de recursos no orçamento, a SOF nunca liderou a gestão estratégica. Tende assim a se aproximar ao papel de Guardião.

A vinculação à STN de diferentes competências exclusivas como a gestão financeira da União, a emissão dos títulos da dívida pública e a supervisão das dívidas renegociadas e das novas dívidas de Estados e Municípios contribuíram para consolidar seu papel de Guardião, buscando reduzir o dispêndio de recursos públicos e assegurar o equilíbrio do orçamento. A formação de uma cultura organizacional que assume como responsabilidade última da STN zelar pela sustentabilidade das contas públicas induz à valorização do equilíbrio orçamentário como crença dominante. As regras fiscais tenderam a ser gerenciadas de forma muito detalhada e intensa pela STN durante todo o período de estudo.

Não obstante, para além dos canais e instrumentos detidos em função de competências formalmente assinaladas, a organização buscou alargar seu espectro de influência. Inicialmente limitada ao gerenciamento dos agregados orçamentários, a STN buscou participação na alocação de recursos públicos, disputando espaço com os formuladores da gestão estratégica, inclusive na busca pela compatibilização entre os dois temas do orçamento. A liderança assumida na estruturação do PPI, iniciativa que contou com o aval do FMI e permitiu descontar da meta fiscal as despesas inseridas nessa iniciativa, abriu espaço para uma participação mais ativa na gestão estratégica<sup>55</sup>.

A maior proximidade da instituição regra fiscal com o MF, supervisor da STN, tendeu a reforçar sua proeminência no papel de Guardião em relação à SOF, tendo conseguido conferir à programação financeira instrumentos efetivos de limitação dos agregados orçamentários<sup>56</sup>.

A pesquisa realizada indicou que diferentes organizações ao longo do tempo foram responsáveis pela tentativa de coordenar o processo de alocação de recursos públicos, de forma conectada à estratégia de desenvolvimento do país, sendo que nenhuma dessas estruturas exercia influência substantiva e direta sobre o gerenciamento dos agregados orçamentários.

---

<sup>55</sup> O Decreto nº 6.025/2007, que institui o PAC e seu Comitê Gestor, assinala assento ao MF no Comitê Gestor, e à STN no Grupo Executivo. FMI (2005) também revela a participação da STN na concepção e implementação do PPI.

<sup>56</sup> As reavaliações bimestrais da receita e despesas obrigatórias determinadas pela LRF são conduzidas pela SOF e pela STN, organizações que originam os Decretos de Programação.

Destaque-se o papel conferido aos investimentos públicos em todas essas organizações: mesmo respondendo por parcela diminuta do gasto federal, os formatos da alocação dos recursos públicos tenderam a privilegiar esse componente do gasto, dadas sua centralidade para a estratégia de desenvolvimento e a ausência de mecanismos automáticos de proteção ao investimento público federal. Essas organizações procuram estruturar o formato da alocação dos recursos públicos, demandando intensa articulação, pautada por cooperação e conflito, na tentativa de compatibilizar os limites de recursos definidos externamente ao seu controle (com forte influência dos Guardiões) às demandas dos Definidores de Prioridades e dos Gastadores.

A SPI do MP foi a 1ª dessas organizações, tendo exercido a coordenação do PPA até sua extinção em 2016. A SAM, com grande proximidade ao Presidente e capacidade de mobilizar recursos de poder, respondeu pelo PAC até a transferência desse programa para a Secretaria do PAC (SEPAAC), criada no MP em 2011. Esta última organização também é extinta em 2016. Entre 2016 e 2018, unidades do MP dedicadas a outras tarefas assumiram as funções de coordenar o PPA e o PAC, explicitando menor estabilidade organizacional em torno da temática de alocação de recursos.

Esse último período coincide com a emergência de novos atores organizacionais, cujas competências formais não se confundem com o subsistema do orçamento, mas que paulatinamente procuram ampliar a influência sobre o mesmo: na tipologia de Wildavsky ampliada por Good, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) deveriam ser enquadrados como Vigias. Não obstante, passam a exercer atuação que se aproxima do papel tradicional dos Guardiões: i) na alocação de recursos públicos, defendem formas de gestão estratégica que organizem as decisões de gasto em torno da busca por eficiência, a partir de conceitos como governança pública e da utilização de suas competências fiscalizatórias; ii) no gerenciamento dos agregados, após décadas de atuação incisiva sobre os Gastadores, voltam-se aos antigos Guardiões, “acusados” de desrespeitarem as regras que organizam o orçamento, instrumento que acabou fornecendo a base legal para o processo de impeachment, e que condicionou a tomada de decisão na esfera orçamentária, por vezes restrita à sinalização prévia dos novos Guardiões.

Outros atores do Poder Executivo Federal buscam influenciar substantivamente o subsistema do orçamento. Podem ser classificados como atores individuais, embora derivem sua capacidade de influenciar o subsistema da posição de liderança sobre organizações que possuem competências e jurisdição sobre aspectos direta ou indiretamente relacionados ao

orçamento. Esses atores são indispensáveis para descrever e explicar o processo orçamentário brasileiro e a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica.

A vinculação dos temas do orçamento a organizações supervisionados pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento, posiciona-as, de forma quase automática, como participantes do subsistema do orçamento. A repartição de competências no subsistema de política econômica entre esses dois ministérios amplia a atuação no orçamento, dada a estreita vinculação entre estes subsistemas. A singularidade do subsistema do orçamento, que fornece recursos financeiros para o conjunto de políticas públicas, atrai a atenção e o interesse do Ministro da CC e do próprio Presidente. Essas quatro posições de liderança detêm recursos de poder, incluindo a capacidade de comando e coordenação, que viabilizam atuação relevante sobre o subsistema do orçamento. A interação entre as lideranças do governo (Presidente e Ministro da CC), do subsistema de política econômica (Ministros da Fazenda e Planejamento) e das organizações especializadas no subsistema do orçamento (SOF, STN, SPI) mostra-se permanente no Brasil, evidenciada pela frequência com que as decisões com repercussões sobre o orçamento e suas instituições são tomadas e pela ausência de delegação dessas decisões aos atores organizacionais com atuação circunscrita ao subsistema do orçamento.

Os Ministros da Fazenda e Planejamento são os supervisores diretos das organizações do orçamento, e retêm, assim como o Presidente (auxiliado pela CC), competências formais sobre o gerenciamento dos agregados orçamentários e sobre o formato da alocação de recursos públicos, exercidas de forma cotidiana.

A figura do Presidente, liderança maior do governo, tende a ser relevante para a definição da estrutura do poder dos atores e coalizões nos diferentes subsistemas de política pública do país. No caso do orçamento, além de ser o responsável direto por nomear as lideranças das organizações envolvidas com as funções de gerenciamento dos agregados orçamentários e alocação de recursos públicos, o Presidente não consegue implementar o programa do governo, em particular sua estratégia de desenvolvimento, sem o comando direto sobre as decisões do orçamento. Não por acaso, o processo decisório do orçamento foi estruturado de forma a permitir ao Presidente atuar em momentos chaves, como na competência privativa para a proposição da legislação orçamentária e a obrigação de produzir decretos sobre a programação orçamentária e financeira.

O Presidente é um dos poucos atores que possui a capacidade e o interesse em compatibilizar as duas instituições objeto da pesquisa. O gerenciamento do agregado é fundamental para definir o montante de recursos disponíveis para as políticas públicas; já a

forma de alocação dos recursos públicos, além de arbitrar entre as diferentes prioridades sociais, reveste-se de especial relevância ao dotar o Presidente de instrumentos específicos capazes de impor suas prioridades e de estabelecer um sistema em que apareça como agente central da alocação em oposição a estratégias distintas, marcadas, por exemplo, pelo clientelismo, os interesses de partidos, de políticos individuais ou de unidades da federação.

A gestão da política econômica se constitui como responsabilidade precípua do MF, mesmo que muitas competências formais tenham sido partilhadas com o MP. Em especial, a responsabilidade direta do MF por temas como crescimento econômico e estabilidade macroeconômica, mediada pela existência de crenças que relacionem o desempenho dessas variáveis com a política fiscal em geral, e o gerenciamento dos agregados orçamentários em particular, induz sua atenção em relação ao orçamento, mesmo não possuindo competência específica sobre as legislações do orçamento. Por outro lado, o MF tendeu a colocar em segundo plano a atenção sobre o formato da alocação dos recursos públicos.

O orçamento entre 1996-2018 esteve sob a supervisão direta do MP, que também acumulou a responsabilidade sobre o PPA, indicando que essa organização compartilha com o Presidente ascendência simultânea sobre o gerenciamento dos agregados e a alocação dos recursos públicos. Seus Ministros são, dessa forma, naturalmente vinculados ao subsistema orçamentário, retendo atribuições diretas sobre ambos os temas do orçamento e supervisionando organizações do subsistema.

Não obstante acumular a supervisão do orçamento com responsabilidades compartilhadas com o MF em relação à política econômica, há amplo reconhecimento dentro do governo, da opinião pública e entre lideranças da sociedade em relação à posição dominante do MF na política fiscal, o que atuou para subtrair ao MP a posição de Guardiã e principal defensor do controle dos agregados orçamentários.

A CC, órgão responsável por coordenar a atuação dos diversos Ministérios e por centralizar a publicação e envio ao Congresso das decisões formais de políticas públicas, demonstrou oscilação em sua capacidade de influenciar o subsistema do orçamento. A pesquisa concentrou esforços nos períodos e episódios de influência mais explícita e relevante, que coincidiu com a liderança do Ministro Carvalho, que apoiou de forma decisiva o Brasil em Ação e a concepção do Avança Brasil, da Ministra Dilma, quando a CC coordenou o PAC, e do Ministro Padilha, que coordenou a agenda de reformas estruturais do Governo Temer, além de introduzir de forma mais contundente a gestão estratégica apoiada na governança pública e em medidas voltadas à contenção de gastos.

A atuação da CC se concentra na alocação de recursos públicos, com foco nas iniciativas prioritárias, mas também alcança o gerenciamento dos agregados orçamentários, participando das decisões sobre a meta fiscal e os limites orçamentários e financeiros, que é amplificada com a constituição da JEO, inicialmente informal, e objeto de regulamentação por Decreto nº 9.169/2017.

#### **Quadro 14 – Competências das Organizações do Subsistema (formais e informais)**

	<b>Casa Civil</b>	<b>Ministério da Fazenda</b>	<b>Ministério do Planejamento</b>
Estratégia de Desenvolvimento	Sempre	Sempre	Sempre
Política Econômica	Eventualmente	Sempre (liderança)	Sempre
Política Fiscal	Eventualmente	Sempre (liderança)	Sempre
Planejamento PPA	Eventualmente	Nunca	Sempre (liderança)
Planejamento PAC	Sempre	Sempre	Sempre

Elaboração: Própria.

#### **Quadro 15 – Enquadramento das Organizações na Tipologia de Atores Orçamentários (Wildavsky / Good)**

	<b>Guardião</b>	<b>Definidor de Prioridades</b>	<b>Vigias</b>
Ministério da Fazenda – Gabinete do Ministro	X	X	
Secretaria do Tesouro Nacional	X		
Ministério do Planejamento – Gabinete do Ministro	X	X	
Secretaria do Orçamento Federal	X		
Secretaria de Planejamento e Investimento		X	
Secretaria do PAC		X	
Casa Civil da Presidência da República – Gabinete do Ministro		X	
Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM)		X	
Controladoria Geral da União	X		X
Tribunal de Contas da União	X		X

Elaboração: Própria.

As organizações analisadas são aqui tratadas como atores coletivos, portadoras de culturas organizacionais relativamente consolidadas, o que permite inferir a presença de preferências padronizadas, facilitando o enquadramento na tipologia funcional de atores orçamentários formulada por Wildavsky e ampliada por Good. As respectivas culturas organizacionais foram materializadas em competências formais, presentes na legislação que organiza o Poder Executivo Federal (leis e decretos de estrutura), além de se expressarem em normas informais e práticas que delimitam as competências efetivamente exercidas e os espaços de poder conquistados. Mesmo com as mudanças no contexto e nas lideranças, que podem introduzir variações e inovações na atuação dessas organizações, é possível identificar a cristalização de certas funções ao longo do período em análise, compatíveis com a tipologia em questão.

A pesquisa indicou a necessidade de maior granularidade, diferenciando os atores organizacionais: como esperado, há especializações evidentes nos atores dentro de um mesmo ministério, que abarcam diferenciações que precisam ser levadas em consideração. A uniformização dos atores coletivos, a partir das organizações existentes, demandou que se considerasse a figura do “Gabinete do Ministro”, em paralelo às Secretarias que participam diretamente do processo orçamentário.

A formação profissional das lideranças organizacionais tende a se correlacionar com as crenças e preferência dos atores individuais. Conforme a tipologia profissional previamente mencionada, é possível identificar atores individuais típicos especializados nas regras fiscais ou na gestão estratégica: i) economistas ortodoxos com fortes crenças favoráveis ao equilíbrio orçamentário (**fiscalistas**); ii) **economista heterodoxos** com crenças favoráveis à expansão do orçamento; iii) **gerencialistas** defendem gestão estratégica apoiada na busca de eficiência; iv) **planejadores** promovem gestão estratégica voltada para apoiar o desenvolvimento econômico e social. É possível inferir as crenças das lideranças das organizações do subsistema a partir do enquadramento nesses tipos ideais. A proximidade dessa tipologia com as instituições estudadas nessa pesquisa indica lugar de destaque para a classificação profissional.

Não foi produzido levantamento sobre as profissões que, ao longo do tempo abrangido pelo estudo, compuseram as organizações enfocadas na pesquisa. Por outro lado, a identificação da formação profissional das lideranças dessas organizações é tarefa mais factível e permite evidenciar e valorizar o papel das lideranças organizacionais, que possuem maior acesso ao processo decisório orçamentário.

O enquadramento das culturas políticas nos atores individuais, por sua vez, tenderia a ser de operacionalização mais complexa: a despeito da relevância da tipologia cultural do orçamento, não foram identificados trabalhos empíricos que fizessem o enquadramento das organizações e dos atores individuais nos tipos ideais. Por outro lado, a caracterização e operacionalização das lideranças organizacionais pela formação profissional é, na maior parte dos casos, factível, além de dialogar com a tipologia cultural, conforme assinalado na seção 2.6.3, constituindo assim caminho promissor para o desenvolvimento da pesquisa.

## **2.7 Conclusão**

Este capítulo abordou o processo orçamentário, cujo entendimento é fundamental para o desenvolvimento da tese. Permitiu caracterizar o orçamento enquanto subsistema de decisão de alocação de recursos sociais, evidenciando sua natureza intrinsecamente política. Introduziu as duas instituições de interesse nessa pesquisa – regras fiscais e gestão estratégica – provendo sua conceitualização precisa, produzindo tratamento para a variável dependente da pesquisa. Complementou a apresentação do processo orçamentário com os atores típicos do orçamento, utilizando duas tipologias consagradas na literatura – funcional e cultural – além de avançar em uma nova tipologia, com maior aderência ao caso abordado.

Ao focar o processo orçamentário do Brasil, o capítulo permitiu aproximação adicional ao caso que será pesquisado, caracterizando regras fiscais, gestão estratégica e a coevolução entre ambas as instituições no contexto brasileiro, bem como apresentando os atores relevantes para o desenvolvimento da tese. A análise empreendida, embora não contenha o conjunto de elementos (variáveis e modelo analítico) requeridos para responder de forma satisfatória à pergunta de pesquisa, e tampouco contemple os requisitos metodológicos necessários, já permite aprofundar o entendimento sobre a dinâmica institucional conjunta. Concentrando a análise na variável dependente da pesquisa, foi possível descortinar resposta inicial, apontando para a presença de coevolução entre regras fiscais e gestão estratégica, marcada por competição, que tende a produzir instabilidade, sinalizando contexto de fraqueza institucional.

O Capítulo 2 também permite preparar o terreno para a realização da revisão de literatura, objeto do próximo capítulo, que abordará trilhas de pesquisa associadas ao tema da tese – dinâmica institucional conjunta. Para tanto, o Capítulo 3 irá apresentar as principais teorias da mudança institucional no orçamento, além de abordar trabalhos que tratem diretamente do fenômeno da dinâmica institucional conjunta, introduzindo ainda discussão

teórica sobre a hipótese de fraqueza institucional. A literatura que enquadra o fenômeno da mudança institucional como resultado do conflito entre coalizões de defesa também será apresentada. A junção dessas trilhas será fundamental para a continuidade da tese, conectando o processo orçamentário apresentado neste capítulo com o modelo analítico utilizado para suportar a análise do caso da dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil.

### 3. REVISÃO DE LITERATURA

#### 3.1 As Três Trilhas

O levantamento inicial buscou encontrar trabalhos que: i) tratassem do mesmo **tema** escolhido nessa pesquisa e; ii) contemplassem **pergunta de pesquisa** similar àquela formulada nessa tese. Entretanto, não foi possível identificar produção acadêmica que abordasse simultaneamente a mudança institucional conjunta e que tivesse relação com o subsistema do orçamento e as instituições regra fiscal e gestão estratégica. Tampouco conseguiu-se identificar no amplo rol de estudos sobre regras fiscais e gestão estratégica, seja na experiência internacional ou brasileira, trabalhos que abordassem o tema da coevolução institucional. Conforme mencionado nos capítulos anteriores, as literaturas do PFM e do NPM, que abordam simultaneamente as instituições regras fiscais e gestão estratégica, não enfatizaram a conexão e a interrelação entre essas instituições; nem mesmo a literatura do *Cutback*, que estudou o efeito da gestão estratégica nos processos de ajuste fiscal, relacionou essa agenda com a coevolução institucional. Via de regra, gestão estratégica e regras fiscais são tratadas isoladamente pela academia. Mesmo Wildavsky, que se debruçou sobre diversos aspectos do orçamento, não pesquisou o tema da reforma orçamentária conectando regras fiscais e gestão estratégica, embora tenha analisado detalhadamente as dificuldades de implementação de reformas apoiadas em instrumentos similares à gestão estratégica. Por fim, na vasta coleção de estudos sobre mudança institucional produzida sob o amparo do ACF, não foi possível identificar trabalhos que tratassem da coevolução institucional, assim como não foi encontrado estudo que escolhesse o orçamento como subsistema de política pública.

A revisão bibliográfica se concentrou, então, em três trilhas que ajudaram a identificar estudos que se conectam com o tema e com a pergunta de pesquisa: i) a mudança institucional no orçamento, associada à obra de Wildavsky, colaboradores e seguidores; ii) a coevolução institucional e a fraqueza das instituições, associada a estudos conduzidos por Levitsky e colaboradores; iii) as pesquisas sobre mudança institucional em subsistemas de políticas públicas envolvendo o conflito entre coalizões, que marca os estudos que utilizam o ACF, abrindo espaço ainda para as teses produzidas no Brasil, em especial àquelas associadas à linha de pesquisa desenvolvida no Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UNB), ao qual a presente pesquisa se encontra vinculada.

As trilhas escolhidas permitem apresentar o **estado da arte** sobre o tema e a pergunta de pesquisa, conduzindo a uma “clareira”, na busca por pontos individuais em cada trilha ou compartilhados, que apoiem a construção do modelo analítico. Nesse sentido, a revisão de

literatura foi fundamental para as etapas seguintes da pesquisa, contribuindo para “tropicalizar” o modelo analítico escolhido (apresentado no Capítulo 4), apropriando-se de teorias e *insights* aqui apresentados.

### 3.2 Trilha 1 - Mudança Institucional no Orçamento

A questão institucional esteve presente na origem dos estudos desenvolvidos por Wildavsky: ao mesmo tempo em que busca estabelecer o orçamento como um campo privilegiado da Ciência Política, o autor desenvolve teoria que se apoia fortemente na dimensão institucional, trazendo-a para o centro do entendimento do orçamento, antes mesmo do neo-institucionalismo ocupar lugar de destaque na Ciência Política. **Mudanças graduais** – sob a alcunha do incrementalismo – configurariam a norma do processo orçamentário nos Estados Unidos (depois estendido para os demais países desenvolvidos) e consolidariam determinada dinâmica institucional, pautada em **estabilidade, previsibilidade e equilíbrio**, em que as mudanças tenderiam a ser de natureza incremental, compatível com a visão predominante na 1ª fase do neo-institucionalismo<sup>57</sup>, que enfatiza a capacidade das instituições organizarem a vida social, produzindo de forma rotineira determinados resultados.

A contestação ao incrementalismo no orçamento, presente no próprio autor<sup>58</sup>, e que ganha densidade com a bem-sucedida aplicação da teoria do equilíbrio pontuado ao processo orçamentário, empreendida por Jones e Baumgartner, coloca novamente os estudos do orçamento na fronteira da discussão sobre mudanças institucionais. Ressalta dinâmica institucional que, fora do contexto do orçamento, produziu conceitos marcantes, como **conjunturas críticas, mudanças abruptas e mecanismos de replicação institucional**.

A “**revolução ideacional**” também ocorre pioneiramente no campo do orçamento, com o retorno de Wildavsky ao centro do debate a partir da teoria cultural, dando maior substância ao conceito de cultura política, apoiada agora em tipologias de crenças bem definidas. Insere-se assim em movimento que tomaria os estudos de *policy process* e o próprio neo-institucionalismo, cristalizando a percepção de que ideias importam.

---

<sup>57</sup> LOWNDES E ROBERTS (2013) apresentam as teorias e autores vinculados as três fases do neo-institucionalismo.

<sup>58</sup> WILDAVSKY (1988) reconhece que a configuração que havia permitido o processo orçamentário típico do incrementalismo deixou de existir, defendendo a ideia de uma grande ruptura institucional. Em relação aos demais pesquisadores, as críticas se dividiam entre àqueles que entendiam que o incrementalismo era uma teoria que se adequava somente a um período específico (LELOUP, 2002) e os que entendiam que a teoria tinha falhas independentes do período de análise (RUBIN, 1989).

Nessa perspectiva, a trilha da mudança institucional no orçamento, embora contenha diferentes elementos aderentes a subsistema específico, apresenta fortes conexões com o neo-institucionalismo e teorias mais gerais da mudança institucional, constituindo campo privilegiado para seu entendimento e avanço do conhecimento.

### 3.2.1 Incrementalismo

O surgimento do incrementalismo foi saudado por muitos como a primeira grande teoria sobre o orçamento, campo do conhecimento reconhecidamente eclético, fragmentado e multidisciplinar, mas que se ressentia de base teórica mais robusta<sup>59</sup>. Enquanto a academia buscou na microeconomia inspiração teórica inicial (LEWIS, 1952), os atores com maior envolvimento no processo orçamentário se notabilizaram pelas tentativas de produzir melhorias concretas nos procedimentos orçamentários<sup>60</sup>, presos à visão eminentemente normativa, que buscava aprimorar processo social e legislativo relevante, mas sem capacidade de construir lócus acadêmico especializado suficientemente reconhecido, que produzisse conhecimento de forma similar ao que prevalecia nas diferentes ciências sociais.

Adicionalmente ao enquadramento do orçamento no sistema político, WILDAVSKY (1964) propõe, na esteira das inovações trazidas por Simon e Lindblom<sup>61</sup>, a premissa de que os atores do orçamento não são capazes de produzir decisões explicáveis pelo modelo de racionalidade compreensiva, formulado na Economia e difundido para outras Ciências Sociais. Restrições na capacidade de processar informações, agravadas pelas características do ambiente orçamentário – complexo, conflituoso e premido pelo tempo – implicaria assumir a racionalidade limitada como modelo descritivo e explicativo da tomada de decisões. Nesse contexto, os atores buscariam restringir o escopo de aspectos passíveis de serem decididos, concentrando sua atenção limitada em mudanças de natureza incremental.

A conjugação desses elementos conformaria o incrementalismo, teoria que busca explicar a tomada de decisão no processo orçamentário e a própria evolução temporal da alocação dos recursos públicos. **Do ponto de vista “numérico ou empírico”,** o incrementalismo deu origem a uma série de equações e regressões (DAVIS; DEMPSTER E

---

<sup>59</sup> KEY (1940) cristalizou a percepção sobre a ausência de teoria no campo de estudos do orçamento.

<sup>60</sup> Destaque para o movimento progressista nos EUA, que empunha a bandeira das reformas orçamentárias. Para uma descrição da teoria subjacente sobre a despesa pública orçamentária, ver BECKETT (2002).

<sup>61</sup> SIMON (1955) estrutura a teoria da racionalidade limitada, enquanto LINDBLOM (1959) desenvolve o incrementalismo, formulando teoria sobre a tomada de decisão sob a égide desse tipo de racionalidade. Nesse autor, o incrementalismo emerge como mecanismo fundamental de ajuste aos conflitos em democracias contemporâneas, desempenhando papel central na estabilidade do sistema político, que ultrapassa os limites de uma teoria da decisão, sendo posteriormente internalizado por Wildavsky no âmbito do orçamento.

WILDAVSKY; 1966) que buscam aferir a validade da teoria, que pode ser assim resumida: o orçamento no ano  $t$  é uma função composta pelo orçamento no ano  $t-1$  e um incremento (marginal). Em cada ano, a maior parte do orçamento – denominada base - não está submetida ao processo decisório; apenas um incremento, correspondente a uma pequena fração do valor da base, é submetido à disputa política, o que se coaduna com o pressuposto da racionalidade limitada e conforma tendência capaz de explicar os valores assumidos pelo orçamento ao longo do tempo.

**Do ponto de vista da Ciência Política**, o incrementalismo se alinha e aprofunda os *insights* de Wildavsky sobre a dimensão política do orçamento, conferindo estrutura capaz de explicar a ação política dos atores que participam desse processo. A arena de disputa pelos recursos públicos, insumos essenciais das diferentes políticas públicas, deixa de ser meramente descrita como um processo indeterminado no qual os atores com maior poder são capazes de fazer valer suas preferências e interesses, e passa a ser enquadrada como espaço sujeito a uma dinâmica institucional bem especificada e determinada: o conflito político é relativamente restringido, havendo aceitação das decisões pretéritas (a base do orçamento não é objeto de novas disputas, sendo consensualmente aceita pelo conjunto dos atores) e sua delimitação a um montante relativamente pequeno, sob o qual se dá o exercício do poder. Os resultados são reconhecidos pelos “perdedores” e o nível de conflito é tolerável para o conjunto dos atores, apaziguados pela base consensual. Simbolicamente, o incremento é denominado de “parcela justa”.

**Do ponto de vista institucional**, a teoria incremental do orçamento propunha dinâmica muito particular, marcada pela estabilidade, com mudanças graduais. Antecipando a virada institucionalista, o processo orçamentário é descrito como estruturado, composto por instituições capazes de condicionar fortemente a ação humana, fazendo com que os diferentes atores se sujeitem aos seus ditames, seguindo suas regras e atuando de forma relativamente previsível, em conformidade com o *script* disponível e cristalizado em suas instituições. A agência humana ficava confinada à pequena fração do orçamento que era objeto da disputa entre os atores do orçamento, mas mesmo essa agência obedecia a regras bastante estritas, fazendo com que o conflito político fosse fortemente circunscrito.

Os atores da teoria incrementalista estavam encerrados em seus papéis pré-determinados, obedecendo aos requisitos das organizações Gastadoras e Guardiãs. A perspectiva institucional, mais próximo de sua faceta estruturalista, mesmo reconhecendo a racionalidade limitada e o “*muddling through*”, aponta para um mundo social pré-ordenado por **instituições**

**fortes**, capazes de conter o conflito político, ensejar cooperação, coordenação e comunicação, transformando a aventura de produzir e executar algo tão complexo como o orçamento em um processo ordenado e eficaz. O processo orçamentário se aproxima do pluralismo, e mesmo o reconhecimento de assimetrias de poder não invalida a prevalência da ordem social.

A sucessão de incrementos anuais tampouco aparece como desafio à estabilidade do mundo social. Ao temperar os conflitos, as preferências que anualmente se sobressaem nunca são excessivamente disruptivas. À sociedade é conferido o tempo requerido para se adaptar, buscando novos equilíbrios em conformidade com a distribuição dominante de poder. As instituições do orçamento conseguem induzir cooperação mesmo em uma perspectiva de longo prazo, tornando a mudança um processo gradual e adaptativo.

Por outro lado, as instituições do incrementalismo permitem organizar o conflito político e evitar o risco de ruptura, conferindo instrumentos à *polity* para lidar com as incertezas típicas desse conflito. Induz maior grau de cooperação em torno do processo decisório, sem negar a existência de arenas de conflitos em que os atores com maior poder conseguem forçar decisões em acordo com seus interesses.

WILDAVSKY (1986) produz outro importante avanço ao enfatizar o papel do **contexto** na determinação do processo orçamentário e de sua institucionalidade. O incrementalismo torna-se uma das configurações possíveis, em presença de certas características, como um nível elevado de riqueza, e instituições, organizações e agências humanas que valorizem a previsibilidade financeira. Sua contraparte tenderia a aparecer nas configurações marcadas por baixo nível de riqueza, e instituições, organizações e agências que não valorizem nem consigam produzir a previsibilidade financeira, dando origem ao **orçamento repetitivo, antítese do orçamento incremental**. Esse processo orçamentário seria marcado por um comportamento político diametralmente oposto àquele observado nos países desenvolvidos (com previsibilidade financeira): acordos políticos tendem a ser raros e com baixa duração, conformando disputas orçamentárias mais acirradas e conflituosas, que se traduzem em alocações instáveis ao longo do tempo. A dinâmica institucional cria ambiente pouco adequado ao florescimento de políticas públicas coerentes e sustentáveis. O fenômeno da mudança institucional se confunde com o da **instabilidade**, reduzindo a capacidade do processo orçamentário e de suas instituições produzirem orçamentos relevantes. A própria natureza das instituições tende a ser distinta nesses casos polares, opondo instituições significativas (fortes) àquelas que demonstram incapacidade de conduzir o orçamento (fracas).

### Quadro 16 – Tipologia do Processo Orçamentário

Nível de Riqueza	Alta Previsibilidade Financeira	Baixa Previsibilidade Financeira
Alto	Incremental	
Baixo	Orçamento Receita	Repetitivo

Fonte e Elaboração: WILDAVSKY (1986).

Ressalte-se que para Wildavsky, a instabilidade típica do orçamento repetitivo não decorreria somente da dimensão política – dificuldade em formar consensos – contendo também elementos econômicos (que interagem com a política), sintetizados nos efeitos que a pobreza tenderia a produzir sobre a capacidade dos orçamentos resistirem a choques adversos. Em contextos de escassez de recursos e de elevada volatilidade econômica, cristaliza-se a incerteza, originando situação de imprevisibilidade, que tende a tornar inexecutável a atividade de programação financeira de médio e longo prazo.

#### 3.2.2 Equilíbrio Pontuado

O reconhecimento por Wildavsky de processos orçamentários distintos do incrementalista ocorre no bojo de um movimento maior de enfraquecimento dessa teoria. Esse autor havia reiteradamente afirmado que o incrementalismo não se resumia a uma interpretação da forma de organização do orçamento, incluindo sua dinâmica institucional, a partir do seu enquadramento no sistema político. A possibilidade de verificar empiricamente a estabilidade da base e o aparecimento do incremento coroar sua teoria, assegurando **validade** frente aos fenômenos empíricos.

A previsível dificuldade em verificar nas diversas manifestações empíricas, ao longo do tempo e espaço, resultado da alocação de recursos em conformidade com a previsão embutida na teoria incrementalista, contribuiu para seu desgaste<sup>62</sup>. Movimentos históricos menos benignos, como a deterioração das finanças públicas após um longo período de expansão da arrecadação tributária e das políticas públicas apoiadas no gasto governamental, com o aparecimento de *cutbacks* orçamentários, também contribuíram para desacreditar o poder preditivo dessa teoria, reafirmando a relevância do contexto.

---

<sup>62</sup> ANDERSON E HARBRIDGE (2010) sintetizam as críticas voltadas a questões quantitativas do incrementalismo: i) ausência de definição sobre a dimensão da pequena variação anual do orçamento que deveria ser observada em caso de validade dessa teoria; ii) ausência de definição sobre o tipo de agregado orçamentário (totais, grupos de despesa, funções de gasto, organizações da administração pública) em relação ao qual a teoria deveria ser testada.

O próprio autor (WILDAVSKY, 1988) teria decretado o fim do incrementalismo diante das profundas transformações no processo orçamentário dos Estados Unidos da América (EUA), incluindo suas instituições mais relevantes. Segundo RUBIN (1989), a edição de 1984 do clássico *The Politics of the Budgetary Process* já anunciava que as condições necessárias para o orçamento incremental haviam desaparecido, indicando a necessidade da formulação de nova teoria para descrever e explicar o processo orçamentário.

O equilíbrio pontuado aparece como a principal candidata a substituir o incrementalismo, colocando sua visão sobre a dinâmica institucional como ponto fulcral da crítica à antiga teoria hegemônica. Ou seja, não obstante a possibilidade de criticar o incrementalismo por suas dificuldades em lidar com amplo conjunto de fenômenos cuja visibilidade torna-se cada vez mais patente<sup>63</sup>, foi a questão da dinâmica institucional que permitiu sua superação, movimento que também se observava no âmbito do neo-institucionalismo.

De fato, o equilíbrio pontuado ganha espaço com a profusão de estudos que utilizam o conceito de conjuntura crítica<sup>64</sup>, imiscui-se na discussão sobre mudança institucional<sup>65</sup> e ingressa nos quadros de referência associados ao *policy process*<sup>66</sup>. Ao invés do incrementalismo e outras teorias institucionais que chamam atenção para a capacidade de manter sua estabilidade com promoção de mudanças graduais, o equilíbrio pontuado defende dinâmica institucional marcada por duas fases complementares: i) a manutenção do equilíbrio social por prazos relativamente longos, frente à capacidade das instituições defenderem o status quo, mesmo diante do acúmulo de problemas e do aumento do grau de contestação. Nessa fase, a estrutura institucional seria estável e se autoperpetuaria; ii) a mudança abrupta das instituições em conjunturas críticas, momentos em que a agência humana se sobrepõe à estrutura institucional e é capaz de alterar as instituições. Tanto o processo de políticas públicas quanto seus resultados seriam objeto de alterações drásticas e imprevisíveis, representando mudanças estruturais de grande intensidade.

---

<sup>63</sup> “Wildavsky's model of budgetary decision making could not account for entitlement programs, which, over time, took up an increasing proportion of the budget. Nor could incrementalism deal with or explain top-down budgeting that bypassed the departments and bureaus. It could not deal with cutbacks because they made the definition of the base questionable. It did not deal much with interest groups, and it treated the environment of budgeting as an exogenous variable, not part of the real budget process. Most important, incrementalism was based on a theory of human nature. Thus it was argued that incrementalism had to hold at all times, in all places, and under all conditions. It did not allow for variation” (RUBIN; 1989; pg. 78).

<sup>64</sup> COLLIER E COLLIER (2002) e MAHONEY (2002) são exemplos relevantes desse movimento.

<sup>65</sup> KRASNER (1984) já advogava o equilíbrio pontuado como teoria da mudança institucional.

<sup>66</sup> JONES, BAUMGARTNER E TRUE (2007) para uma explicação do equilíbrio pontuado nas teorias e quadros vinculados ao *policy process*.

Na transposição para o orçamento, a dinâmica institucional associada ao equilíbrio pontuado admite o incrementalismo no período de estabilidade, mas o nega ao apontar a relevância da mudança abrupta (JONES, BAUMGARTNER E TRUE; 1998). Nessa perspectiva, o equilíbrio pontuado pode ser entendido como derivação parcial da teoria de Wildavsky, que adiciona conjunturas críticas, em que as alocações de recursos são substantivamente alteradas, inclusive mediante a emergência de novas instituições orçamentárias. Após o período de mudança na política orçamentária, o incrementalismo é reestabelecido recomeçando novo ciclo em que a estabilidade institucional será mantida até que nova conjuntura crítica se manifeste<sup>67</sup>.

Assim como o incrementalismo, o equilíbrio pontuado se apoia no pressuposto da racionalidade limitada: o viés cognitivo no processamento de informações aparece como fator central a explicar sua dinâmica institucional. A incapacidade de reconhecer os sinais de “erros e problemas” por períodos prolongados é responsável por manter por tempo excessivo o status quo na alocação orçamentária. A atenção dos decisores do orçamento, dotados de racionalidade limitada, não seria capaz de perceber os impulsos para mudanças mais pronunciadas na alocação de recursos, produzindo descontentamento crescente, cujo acúmulo encontrará possibilidades de alterar a estrutura institucional (*tipping point*). **Essa dinâmica endógena é completada por fatores exógenos**, como crises e outros choques adversos, que criam janela de oportunidade para a concretização da mudança institucional, inclusive pela concentração da capacidade limitada de atenção em relação às questões que haviam sido ignoradas até o momento pelos atores com poder de decidir.

Assim como os defensores da teoria incrementalista, os pesquisadores que se debruçaram sobre o equilíbrio pontuado buscaram comprovações empíricas sobre essa teoria, havendo uma série de estudos que apontam para sua validade<sup>68</sup>. Entretanto, assim como no caso do incrementalismo, a teoria pode ser passível de contestação por não especificar de forma precisa o tipo de variável, os prazos aceitáveis, dentre outros atributos, que se adequariam à

---

<sup>67</sup> Jones e Baumgartner, em diversos trabalhos que discutem e aplicam o equilíbrio pontuado no *policy process* e no orçamento, chamam atenção para o papel que a formação de agendas exerce sobre essa dinâmica institucional. A dinâmica da formação da agenda decisória governamental, guiada pelo processo de atenção dos decisores públicos, é responsável direta pela presença do equilíbrio pontuado, constituindo fator explicativo central dessa teoria. Ver BAUMGARTNER (2016) e BAUMGARTNER E JONES (2015).

<sup>68</sup> Por exemplo, BREUNIG E KOSKI (2006) apontam para a validade da teoria do equilíbrio pontuado nos orçamentos dos estados subnacionais nos EUA.

dinâmica institucional de estabilidade prolongada (em que o incrementalismo seria válido) e de mudança pronunciada<sup>69</sup>.

Para além dos estudos empíricos quantitativos, o equilíbrio pontuado é capaz de lançar luzes sobre aspectos que interagem com a dimensão política, como os choques externos ao orçamento, cuja capacidade de engendrar mudanças relevantes na alocação de recursos tende a ser substantiva. Mais do que isso, a teoria permite descrever e explicar o comportamento dos atores do orçamento nos momentos de choque, conectando essa variável às decisões tomadas nas conjunturas críticas, assim como seu papel no estabelecimento de um novo equilíbrio. A cristalização do novo equilíbrio orçamentário demanda transformações e consolidações institucionais, que conformam a nova estrutura sob a qual os atores do orçamento passam a operar.

O equilíbrio pontuado traz, portanto, contribuições chave para o entendimento da dinâmica institucional do orçamento, independentemente da verificação da sequência de etapas previstas<sup>70</sup>: i) a sistematização do papel de choques exógenos ao subsistema do orçamento como elemento central da mudança na alocação (políticas públicas) e na estrutura institucional do orçamento. Variáveis exógenas tendem a ser relevantes em qualquer subsistema, que precisa internalizar seu tratamento sob pena de deixar de capturar causa central da dinâmica institucional; ii) a (parcial) endogeneização da mudança institucional, ao internalizar no modelo a **resposta abrupta** aos erros que a racionalidade limitada não consegue eliminar, em consonância com diferentes fatores que produzem mudanças profundas, como o impacto de um novo enquadramento em decorrência do caráter seletivo da atenção ou ainda a relevância que o processo de formação de agenda assume no processo decisório de Estados Nacionais, além do impacto de mudanças súbitas na opinião pública e da ascensão de novos grupos às instâncias formais de poder. Deixa assim em aberto a possibilidade de mudanças pelo funcionamento “natural” do sistema político e dos diferentes subsistemas de política pública, inclusive o orçamentário, introduzindo forças endógenas capazes de solapar o equilíbrio estabelecido; iii) o reconhecimento de que os atores estão perpetuamente em busca de alterações e/ou em defesa das instituições constituídas, e que esse movimento incessante afeta o processo orçamentário e eventualmente produz mudanças expressivas, conferindo ao processo político subjacente ao

---

<sup>69</sup> Os diferentes trabalhos que buscam inferir a validade da teoria tendem a apresentar diversidade nesses elementos. Entretanto, diferentemente do incrementalismo, não se encontrou na literatura trabalhos contestando a latitude desses parâmetros e que sugerissem ausência de validade, possivelmente pela mudança pontuada ser um fenômeno menos padronizável e sujeito a regularidades.

<sup>70</sup> Estabilidade prolongada sob uma determinada estrutura institucional - mudança abrupta - estabilidade prolongada sob uma nova estrutura institucional.

orçamento natureza conflitiva permanente, sendo as instituições meios incompletos de restringir o conflito.

### 3.2.3 Teoria Cultural

A inquietação de Wildavsky com suas análises e teorias orçamentárias irrompe em outra inovação teórica de grande repercussão. Antecipando autores que viriam a explorar o papel de crenças e ideias no mundo social, inclusive no que se refere à mudança institucional<sup>71</sup>, Wildavsky, a partir das pesquisas de Douglas<sup>72</sup>, produziu, em conjunto com colaboradores, a teoria cultural do orçamento, em que busca explicar seus diferentes aspectos a partir das crenças dos atores. Em seu cerne, essa teoria permite incorporar ao estudo do orçamento variáveis associadas à cultura política (crenças e preferências) dos grupos sociais. Essa incorporação produz nova tipologia, construída, como usual na obra do autor, a partir da combinação de poucas dimensões, que, de forma ainda mais sintética, indicam a relação dos indivíduos com a sociedade, mediada pelos conceitos de “*group*” e “*grip*”. A força do pertencimento a grupo social – forte ou fraca – indicaria a percepção do indivíduo quanto a sua inserção na sociedade. A sujeição dos indivíduos a prescrições sociais, ou seja, o grau em que decisões externas são internalizadas e condicionam o comportamento humano (número e variedade de prescrições) também é codificada em dois valores (numerosas e variadas; poucas e similares). Portanto, a partir de conceitos que buscam ir à essência da relação entre indivíduos e grupos sociais, a teoria cultural apresenta tipologia simples que expressa quatro tipos ideais de cultura política.

**Quadro 17 – Tipologia Modelos de Regime Político / Cultura**

<i>Grid</i> – Prescrições	<i>Group</i> (Pertencimento) – Forte	<i>Group</i> (Pertencimento) – Fraco
Numerosas e Variadas	Hierarquia / Coletivismo	Apático / Fatalismo
Poucas e Similares	Equidade / Igualitarismo	Competição / Individualismo

Fonte e Elaboração: WILDAVSKY (1987), adaptado de DOUGLAS (1970, 1982).

Transpostas ao orçamento, essa tipologia permitiria explicar questões centrais em função da preferência embutida nas distintas culturas/regimes políticos: i)

<sup>71</sup> BLYTH (2001), SCHMIDT (2008) e HALL (1993) são exemplos relevantes de autores neo-institucionalistas que produzem esse movimento.

<sup>72</sup> DOUGLAS E WILDAVSKY (1983) consolida a parceria entre os autores, permitindo a apropriação por Wildavsky da teoria cultural esboçada por Douglas, que evoluiria para sua adaptação ao orçamento. Para uma visão sobre a aplicação da teoria cultural na antropologia, ver DOUGLAS (2013).

individualismo/competição apontam menor participação do Estado com apoio à descentralização do poder, tendendo a produzir orçamento equilibrado, com patamar relativamente baixo de receitas e despesas. Outros aspectos orçamentários também seriam derivados dessa cultura, como a preferência por procedimentos flexíveis, a ênfase em resultados e a organização do orçamento em torno de programas. Por fim, o autor identifica inclusive uma tendência ao crescimento mais elevado em sociedades dominadas pela cultura individualista, dada a valorização da produtividade; ii) coletivismo/hierarquia apontam maior participação do Estado com centralização do poder, enfatizando o controle sobre a arrecadação e produzindo orçamento com alto nível de despesas e receitas. A ênfase em procedimentos indicaria um crescimento econômico menos robusto que o presente na cultura individualista, contemplando ainda maior rigidez dos procedimentos orçamentários e preferência pelo orçamento organizado por “linhas orçamentárias”; iii) igualitarismo/equidade enfatizam a divisão do poder e a pressão constante na despesa buscando mitigar os efeitos da segmentação social e desigualdades categóricas, produzindo déficits orçamentários substantivos<sup>73</sup>. O crescimento tenderia a ser menor que o verificado em sociedades com preponderância da cultura coletivista, enquanto os procedimentos orçamentários rígidos desdobrariam em um orçamento com maior capacidade de dirigir recursos para os problemas considerados como prioridades em cada momento (no limite, emulando o orçamento de base zero); iv) fatalismo/apatia teriam dificuldades em produzir orçamentos relevantes, manifesta na incapacidade de gerir receitas e despesas. Também tenderiam a gerar um baixo crescimento econômico. Frente a esses atributos, esse grupo muitas vezes não aparece nas tipologias orçamentárias produzidas pelo autor.

A transposição dos tipos presente nesses quadros para as experiências empíricas seria feita pela interpenetração entre os tipos ideais, que conformam o regime político e o orçamento que lhe é subjacente. Esse processo é marcado pelo embate político entre as distintas culturas, envolvendo disputas e alianças entre grupos, processo que é canalizado para a dimensão institucional.

---

<sup>73</sup> SIGELMANN E CALMON (2022).

**Quadro 18 – Tipologia Orçamentária**

Nível de Receita	Nível de Despesa – Alto	Nível de Despesa – Baixo
<b>Alto</b>	Hierarquia (Despesa excede Receita = Déficit)	
<b>Baixo</b>	Igualitarismo (Despesa excede Receita = Déficit mais elevado)	Individualismo (Equilíbrio Orçamentário; pode ter Déficit, mas pouco significativo) Fatalismo (Equilíbrio Orçamentário; mas não é capaz de gerenciar receitas e despesas)

Fonte e Elaboração: WILDAVSKY (1988).

Assim como buscou estruturar a comparação entre os processos orçamentários ainda sob a égide do incrementalismo, reconhecendo a importância das variações para o entendimento do orçamento, a teoria cultura do orçamento estimulou o autor a empreender novo esforço nessa direção. Em particular, nos países desenvolvidos econômica e politicamente, onde estavam presentes elementos das quatro culturas políticas primárias, as diferenças no orçamento passam a ser dadas pelo peso particular de cada cultura no regime político. As instituições orçamentárias e os resultados do orçamento passam a ser explicados justamente pelas alianças e conflitos entre essas culturas. Por exemplo, o enfraquecimento da hierarquia nos EUA é cotejado com a aliança entre individualistas e igualitários, que promovem a redução da tributação e expansão do gasto público (principalmente via benefícios sociais). A aliança entre hierárquicos e igualitários na Europa do Norte, em detrimento das forças de mercado, foi descrita pelo autor como responsável pela expansão da tributação e do gasto público. Nas sociedades em que as forças de mercado e os hierárquicos pontificam, o controle do deficit seria maior.

Note-se que o abandono do incrementalismo não significou o abandono da política. Pelo contrário, a capacidade da disputa política moldar o orçamento é substantivamente ampliada na medida em que a “inércia” do acordo passado que define a manutenção da base orçamentária é substituída pela disputa permanente entre diferentes culturas que buscam a prevalência de sua visão de mundo na esfera do orçamento. Da mesma forma, as instituições deixam de ser **funcionais** para a viabilização do processo orçamentário e passam a refletir **preferências endogenamente construídas** dos grupos sociais em disputa pela afirmação de seus modos de vida. Em um processo típico de *feedback*, Wildavsky ressalta que as preferências não são exogenamente construídas, mas produto das próprias instituições, enquadradas como essenciais

para sua reprodução: “*People choose their preferences as part of the process of constructing - building, modifying, rejecting - their institutions*” (WILDAVSKY, 1985, pg. 350).

Também se deve notar que o abandono das teorias orçamentárias construídas previamente à teoria cultural não é completo, sendo possível relativizar a ruptura intelectual anunciada pelo próprio autor: por exemplo, os modelos comparativos de Wildavsky embasados no incrementalismo já continham variáveis que se aproximam da cultura política, embora menos precisamente formuladas: ao notar que a previsibilidade financeira é um atributo cultural, e deixar em aberto a possibilidade de que elementos como valores, crenças e preferências da sociedade, o que viria a ser batizado como cultura política, joguem papel relevante na tipificação do processo orçamentário, Wildavsky já se aproximava de questões que posteriormente seriam melhor desenvolvidas no âmbito da teoria cultural. Essa reflexão teórica deixa patente o papel das diferentes culturas políticas na definição de demandas orçamentárias distintas, tanto em termos do volume total de gastos quanto em relação a sua composição (WILDAVSKY, 1987; 1988).

Nessa perspectiva, a dinâmica institucional que emerge da teoria cultural do orçamento é guiada pela interação de crenças em ação na disputa política, sendo as instituições o instrumento central de afirmação dessas crenças na arena política. Os movimentos das instituições não são **pré-determinados** como no incrementalismo e no equilíbrio pontuado. A relação entre instituições e poder é colocada em primeiro plano.

A fixação em poucas crenças, capazes de produzir preferências inequívocas no orçamento, confere maior estrutura ao conflito político nesse subsistema. O nível de receita, despesa e dívida pública, entre outros aspectos centrais do orçamento, reflete o arranjo político vitorioso em cada jurisdição. As instituições do orçamento amoldam-se a esses aspectos estruturais, o que não impede mudanças à medida que o contexto é alterado e que a disputa política se desenvolve.

Em síntese, a teoria cultural também traz contribuições chaves para o entendimento da dinâmica institucional do orçamento: i) introduz crenças como variável explicativa dos aspectos centrais do orçamento, inclusive de suas instituições; ii) permite explicar o comportamento dos agregados orçamentários e não somente da alocação dos recursos entre diferentes alternativas; iii) rejeita movimentos automáticos fora da disputa política entre diferentes culturas orçamentárias.

### 3.3 Trilha 2 – Dinâmica Institucional Conjunta: Efetividade e Fraqueza Institucional

O tema e a pergunta dessa pesquisa estão associados à forma particular de mudança institucional, que envolve duas instituições em um subsistema específico. Os estudos orçamentários apresentados na seção 3.2 não abordam diretamente essa questão. Na vasta literatura sobre mudança institucional, entretanto, foi possível encontrar estudo sobre mudança conjunta de instituições (formais e informais): HELMKE E LEVITSKY (2004) buscam explicar a **coevolução** entre esses dois grupos e, nesse processo, produzem tipologia que será fundamental para descrever e explicar a dinâmica conjunta de regras fiscais e gestão estratégica, iluminando a conceitualização apresentada na seção 2.2.3. Chamam atenção ainda para a questão do **encaixe** entre instituições como central para o estudo da dinâmica institucional.

Não por acaso, Levitsky, mais de 15 anos depois, também é coautor de estudo que explora particularidades da matriz institucional da América Latina, aproveitando *insights* de seu trabalho de 2004 para apresentar e desenvolver o conceito e a hipótese de **fraqueza institucional**, enquadrada como característica estrutural do sistema político da América Latina (BRINKS, LEVITSKY E MURILLO; 2019).

#### 3.3.1 Dinâmica Institucional Conjunta

A interação institucional abordada por HELMKE E LEVITSKY (2004) enfoca a **relação** entre instituições formais e informais. Os autores buscam valorizar o papel das instituições informais, temática menos usual na Ciência Política à época, cujos estudos tendiam a se concentrar nas regras formais e careciam de arcabouço específico para tratar não somente as particularidades inerentes a regras informais, como a interação destas com as regras formais. A partir da constatação de que são estabelecidas diferentes conexões entre esses tipos de regras, que traduzem formas de interação institucional, buscam entender os fatores explicativos dessa variedade observada nas diferentes esferas sociais. Advogam a relevância: i) de instituições informais para delimitar incentivos e restrições ao comportamento político, bem como para a determinação dos resultados e do desempenho das instituições formais<sup>74</sup>; ii) do tema **interrelação institucional** como objeto de estudo da Ciência Política e, em particular, para o avanço da agenda de pesquisa do neo-institucionalismo. Entretanto, mesmo após essa contribuição seminal, a interrelação institucional continua sendo fenômeno que atrai poucos estudiosos.

---

<sup>74</sup> DE SOYSA E JÜTTING (2006), por exemplo, discutem a relação entre instituições informais e desenvolvimento.

HELMKE E LEVITSKY (2004) desenvolvem quadro analítico apoiado em tipologia que permite valorizar o papel das instituições informais e ainda colocar em relevo sua relação com as instituições formais. A tipologia é baseada em quatro padrões de interação institucional, que tipificam e designam as instituições informais: **complementar**, **acomodatícia**, **competitiva** e **substitutiva**. A partir dessa tipologia, os autores aprofundam o entendimento das instituições informais, foco de seu estudo e da linha de pesquisa que procuram estruturar, e também exploram a questão da criação, e da estabilidade e da mudança institucional sob o prisma da interação entre diferentes instituições.

### Quadro 19 – Tipologia de Instituições Informais

Resultados	Instituição Formal – Efetiva	Instituição Formal – Não Efetiva
Convergentes	Complementaridade	Substituição
Divergentes	Acomodação	Competição

Fonte e Elaboração: HELMKE E LEVITSKY (2004).

Mais do que classificar as instituições informais, a tipologia permite jogar luz sobre a questão da interação institucional, apoiando-se em duas dimensões: i) o grau de convergência dos resultados produzidos pelas instituições formais e informais (convergente; divergente); ii) o grau de efetividade da instituição formal (efetiva; não efetiva).

Os autores procuram avançar em relação às análises tradicionais sobre o tema das instituições informais, que ora as enquadravam como elemento capaz de resolver problemas sociais não equacionados pelas instituições formais, aprimorando o desempenho e a eficiência; ora as enquadravam como criadoras de problemas sociais, reduzindo a capacidade das instituições formais de promover desempenho e eficiência.

Na tipologia, esses casos polares podem ser representados pela conexão marcada pela **complementariedade**, que permite tipificar situações em que duas instituições condicionem o mesmo tipo de comportamento e resultado. Supõe-se que uma das instituições (a informal, no caso abordado pelos autores) atue tornando ainda mais efetiva a outra instituição (a formal). No polo oposto, a conexão marcada pela **competição** é observada quando uma das instituições (a informal) coexiste com outra instituição (a formal) que se mostra não efetiva, produzindo resultados distintos daqueles almejados pela instituição formal.

Note-se que os mecanismos de causalidade não são definidos nessa tipologia, mas, nos exemplos citados. Cabe usualmente à instituição informal o papel dominante, quer seja reforçando a efetividade da instituição formal, quer seja tornando-a não efetiva. Não obstante,

essa tipologia não se constitui em instrumento de análise causal, nem tampouco dinâmica, sendo necessários outros elementos para aprofundar o entendimento da **coevolução institucional**.

Os outros dois tipos – **acomodação** e **substituição** – também expressam relações entre as instituições. No caso de acomodação, a instituição (formal) é efetiva, enquanto a outra instituição (informal) cumpre o papel de produzir efeitos distintos, mas sem comprometer o desempenho da 1ª instituição. No caso de substituição, entretanto, a instituição informal consegue obter os resultados almejados, mas não obtidos pela instituição formal.

Ao discutir as fontes de mudanças nas instituições informais, os autores enfatizam novamente a conexão entre instituições (formais e informais), enquadrando mudanças em uma instituição (formal) como elemento capaz de produzir alterações na outra instituição (informal). **Aventam que a mudança pode ser causada por alterações no design da instituição ou mesmo em sua força ou efetividade. Esse último *insight* sobre a dinâmica institucional conjunta representa outro achado relevante dos autores, ao chamar atenção para aspecto singular desse processo, em que a mudança institucional não é produzida por alteração de regras formais, mas pela transformação da força e efetividade da instituição conexa.** Colocam simultaneamente em evidência a interrelação e os **atributos** institucionais, chamando atenção para aspectos pouco usuais nas análises neo-institucionalistas, mas que se encaixam perfeitamente com o tema e a pergunta dessa pesquisa.

A efetividade é entendida como atributo central das instituições (formais), que deve ser considerado para o entendimento da força institucional e da relação com outras instituições, inclusive em sua dinâmica (estabilidade e mudança ao longo do tempo). Ressaltam configurações institucionais nas quais regras e procedimentos prescritos podem não ser aplicados e cumpridos na prática, assim como podem ter efeitos distintos do esperado e que motivaram sua criação.

Embora não problematizem o conceito de efetividade, a aplicação nos moldes sugeridos por HELMKE E LEVITSKY (2004) requer inferências mais acuradas sobre as instituições, para além da constatação de sua existência, exigindo ao pesquisador coletar evidências sobre a capacidade das instituições comandarem a atuação da agência e produzirem os efeitos esperados, inclusive via explicitação dos efeitos produzidos pelas diferentes instituições que atuam naquele campo.

### 3.3.2 Fraqueza Institucional

HELMKE E LEVITSKY (2004), na tentativa de caracterizar de forma mais precisa as instituições informais, apresentam o conceito de **instituições fracas**, aplicado-o a instituições formais que não se mostram capazes de serem efetivas. Na presença de instituições fracas, regras são ignoradas ou contornadas, e abre-se espaço para configurações institucionais marcadas por instabilidade ou mesmo ausência de regras, criando contexto distinto daquele previsto pela literatura dedicada ao estudo das instituições.

Os *insights* derivados da tipologia de HELMKE E LEVITSKY (2004) são potencializados por BRINKS, LEVITSKY E MURILLO (2019), que diferenciam conceitualmente, de forma mais precisa: i) **instituições fortes**, como um conjunto de regras que estabelecem objetivos não triviais e contribuem decisivamente para que os atores persigam decisões visando obter desempenho em linha com as aspirações e expectativas que embasaram sua formação; ii) das **instituições fracas**, incapazes de induzir os atores na direção almejada e, por conseguinte, de produzir os efeitos desejados, quer por falhar no alcance de objetivos ambiciosos, quer por nunca ter de fato almejado o alcance desses objetivos.

A redefinição produzida nessa última pesquisa amplia o escopo da análise institucional, saltando da ênfase na relação entre pares de instituições (formais e informais) para o conjunto do sistema político, através do conceito de **fraqueza institucional**. Formulado a partir de achados de diferentes estudos sobre as instituições políticas da América Latina pós-redemocratização, esse conceito busca refletir situação na qual as instituições formais se revelam incapazes de alterar o comportamento dos agentes em acordo com o previsto em seu próprio regramento, o que impede que produzam resultados substancialmente distintos daqueles observados na sua ausência.

Apontam três modalidades de fraqueza: i) **insignificância**, quando a instituição formal não busca alterar de forma relevante o comportamento dos atores; ii) **dificuldades com o compliance**, quando os comandos embutidos na instituição são sistematicamente ignorados (o que equivale ao conceito de **ausência de efetividade** desenvolvido por HELMKE E LEVITSKY; 2004); iii) **instabilidade**, quando são observadas mudanças frequentes nas regras formais.

As duas últimas modalidades tendem a se combinar e gerar **feedback negativos**, tornando menos provável que as instituições sejam objeto de aceitação geral (para além de suas coalizões de defesa), com potencial de gerar instabilidade no próprio sistema político. Os autores enfatizam a prevalência de quadro de grande competição política em torno dessas

instituições fracas, causado por parâmetros estruturais seculares da América Latina: i) baixas capacidades estatais; ii) elevada desigualdade social; iii) elevada volatilidade econômica e política. Esse contexto induziria comportamento cíclico (pendular) das **preferências institucionais**, cristalizando o quadro de **fraqueza sistêmica**.

Nessa perspectiva, os autores identificam situação institucional que transcende instituições individuais e mesmo subsistemas, constituindo condição geral do sistema político, apontando para coevolução do conjunto das instituições políticas. A análise resvala para o próprio desenvolvimento político da região, indicando um quadro institucional muito distinto daquele vigente em países desenvolvidos, cuja caracterização é associada a instituições fortes.

*“Latin America may be suffering from a self-reinforcing cycle in which inequality and economic and political volatility produce institutional weakness, which, in turn, generates additional inequality and instability. Given the widespread adoption of ambitious institutions since democratization, these conditions are likely to erode part of the gains promised by expanded rights resulting from civil society mobilization and political incorporation”* (BRINKS, LEVITSKY E MURILLO; 2019; pg. 52).

A instabilidade do sistema político é associada a forma particular de disputa entre coalizões: a elevada frequência na alternância do governo, tradicionalmente enquadrada como compatível com o processo democrático, teria, entretanto, produzido **mudanças pendulares** nas preferências institucionais, configurando situação de baixa qualidade da democracia e de suas instituições. Portanto, o fenômeno da fraqueza institucional estaria associado a um formato particular de disputa política, que, ao introduzir um quadro de mudanças sistemáticas e frequentes nas regras do jogo, nega às instituições capacidade de condicionar o comportamento da agência, erodindo os potenciais ganhos esperados com o estabelecimento de instituições. Torna ainda a própria disputa política incompatível com um arcabouço institucional forte, que permita mediar a relação entre os atores e produzir o desempenho almejado. Note-se que essa contribuição teórica, para além da discussão sobre propriedades das instituições individuais e do conjunto de instituições do sistema político, reintroduz no debate acadêmico a questão do desenvolvimento, ao permitir diferenciar países com instituições fortes, capazes de contribuir para a conquista de resultados entendidos como positivos por determinadas coalizões, daqueles com instituições fracas, incapazes de produzir os resultados esperados.

Os autores procuram diferenciar conceitualmente **mudanças institucionais** (em contexto de instituições fortes) da **instabilidade** decorrente de situação de fraqueza. Reconhecem a dinâmica institucional enquanto fenômeno “esperado” que expressa a

**adaptação** das instituições em decorrência de mudanças de contextos; mas dissociam-na de situações em que as instituições formais não são capazes de mostrar **efetividade** e conferir estabilidade à interação política. A fraqueza institucional sistêmica se revelaria, inclusive, ao cristalizar a percepção de fragilidade estrutural nos formuladores de instituições, em que a visão de durabilidade institucional deixa de estar presente no processo de disputa política. As instituições são concebidas fundamentalmente para resolver problemas de curto prazo. Essa dinâmica particular, por sua vez, produziria processo cumulativo de auto reforço que dificulta a superação da fraqueza institucional, solapando as possibilidades de construção de instituições fortes.

BRINKS, LEVITSKY E MURILLO (2019) aprofundam o debate no âmbito do neo-institucionalismo, procurando diferenciar as mudanças em instituições fracas do fenômeno estudado por Thelen e colaboradores, que focam atenção na **mudança gradual relevante** decorrente de reinterpretações e ausência de *compliance* que permitem redefinir as regras formais estabelecidas (STREECK E THELEN, 2005; MAHONEY E THELEN, 2010). *Layering, drift, conversion e exhaustion* operariam em contextos de instituições formais fortes, enquanto a dinâmica da mudança institucional seria muito distinta em ambientes marcados pela fraqueza institucional. Argumentam que as mudanças tenderiam a ser rápidas e a ocorrer antes que a antiga instituição fosse capaz de estabelecer um equilíbrio estável, em que conseguisse produzir os resultados almejados. Essa diferenciação, por sua vez, é relevante para que se possa entender a questão da efetividade institucional: os autores não negam os fenômenos das “consequências não intencionais” e da “produção de resultados aquém do esperado”, que são próprios do universo institucional (forte). Mas relacionam a ausência de efetividade como propriedade típica de instituições fracas, que: i) não induzem comportamentos previstos nas regras formais; ii) não produzem consequências políticas relevantes. Para mensurar a força de uma instituição, propõem examinar se as práticas requeridas ou proibidas estão ocorrendo, e não se os objetivos da política estão sendo obtidos.

Outro elemento relevante dessa pesquisa concentra-se no papel das coalizões como mecanismo de mudança institucional. A fraqueza institucional não decorreria somente das características históricas e estruturais da América Latina, mas também das particularidades envolvidas no enfrentamento das coalizões políticas em disputa, que demonstram baixa inclinação para a cooperação e que levam em consideração a própria fraqueza institucional no processo de construção e mudança institucional e de disputa pelo poder.

### 3.4 Trilha 3 – Mudança Institucional por Conflito entre Coalizões

A centralidade das disputas entre coalizões presente em BRINKS, LEVITSKY E MURILLO (2019) se conecta com a perspectiva assumida nessa tese sobre a centralidade das coalizões na disputa política e na dinâmica institucional do orçamento, presente no ACF, quadro que vem sendo amplamente utilizado por pesquisadores, inclusive no Brasil.

Esse quadro de referência, que será detalhadamente apresentado no próximo capítulo, contempla premissas que se adequam ao tema e à pergunta dessa pesquisa: i) a disputa entre coalizões está na base do processo de mudança institucional; ii) as políticas públicas e instituições são definidas no âmbito de subsistemas.

Os estudos originais do ACF – desenvolvidos por Sabatier e colaboradores – são sinteticamente apresentados visando destacar os elementos centrais da mudança institucional conduzida pelo conflito entre coalizões em subsistemas. Os três temas recorrentes do ACF – coalizões, aprendizagem e mudança institucional, suas hipóteses subjacentes e os potenciais caminhos causais da mudança institucional, são brevemente apresentados.

Por fim, respondendo ao desafio de aplicar o ACF em ambiente político substantivamente distinto dos EUA (inspiração inicial para a formulação desse quadro) e da Europa (onde apresentou rápida difusão), a linha de pesquisa desenvolvida no IPOL da UNB, a partir do trabalho seminal de Araújo, será abordada. Trazer para a revisão de literatura dessa pesquisa estudos com contexto assemelhado permite incorporar o estado da arte da mudança institucional nos subsistemas de política pública do Brasil.

#### 3.4.1 ACF - Mudança Institucional

A literatura do ACF apresenta quatro caminhos causais para a mudança institucional: i) **eventos externos ao subsistema**, geralmente refletindo alterações no contexto relevante exógeno capaz de propiciar condições para mudanças na relação de força entre as coalizões em disputa no subsistema; ii) **aprendizado orientado de políticas públicas no subsistema**, que viabiliza a emergência de novas crenças em atores relevantes; iii) **eventos internos ao subsistema**, também capazes de produzir mudanças na relação de força entre as coalizões; iv) **acordos negociados entre coalizões do subsistema**, geralmente induzidos por impasses ou pela percepção de que estratégias de cooperação podem produzir melhores resultados e reforçar a posição de cada coalizão (WEIBLE, SABATIER E MCQUEEN, 2009).

A materialização desses caminhos causais requer a intervenção de um mecanismo básico: a **agência humana das coalizões de defesa nos subsistemas**. Note-se que o ACF tende a ampliar o rol de atores relevantes do subsistema: aos membros individuais e às organizações

do Executivo e Legislativo, que possuem instrumentos concretos para formulação e implementação de políticas públicas e instituições formais, somam-se atores que se dedicam aos temas do subsistema, como acadêmicos, pesquisadores, analistas, jornalistas, líderes de grupos de interesse e outros que atuam de forma persistente sobre a geração, disseminação e avaliação de políticas públicas (SABATIER, 1988).

O confronto entre coalizões com crenças distintas é enquadrado como motor da dinâmica institucional, com os quatro caminhos causais afetando os **recursos de poder** e as **estratégias** de cada coalizão. É incomum que crenças antagônicas sejam objeto de aprendizagem convergente, o que reforça a natureza conflituosa subjacente às políticas públicas e instituições nos subsistemas.

Foram formuladas duas hipóteses sobre mudança institucional, objeto de testagem nas inúmeras pesquisas e estudos que utilizam esse quadro de referência: i) os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior<sup>75</sup>, colocando em evidência potencial alteração na coalizão governamental ou o efeito de outros eventos externos sob níveis decisórios de maior hierarquia; ii) perturbações significativas externas ou internas ao subsistema, aprendizado orientado a políticas públicas, acordos negociados ou alguma combinação desses fatores constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental<sup>76</sup>, indicando a necessidade de desdobramentos da fonte inicial da mudança institucional, o que sinaliza sua complexidade.

Três dos potenciais caminhos causais se concentram no subsistema, a partir da interação entre as coalizões em disputa, sem a necessidade de mudanças nas variáveis exógenas ao subsistema. **Aprendizagem, eventos internos e acordos negociados** demandam, portanto, atenção maior ao subsistema.

A multiplicidade de caminhos para a mudança institucional indica processo de análise empírica menos determinístico, demandando identificação das fontes de mudança em cada caso específico. Há pressuposição de que as mudanças não são eventos corriqueiros, o que é expresso

---

<sup>75</sup> “*Hypothesis 4: The core (basic attributes) of a governmental program are unlikely to be significantly revised as long as the subsystem advocacy coalition which instituted the program remains in power*” (SABATIER, 1988, pg. 148). A formulação original de Sabatier permanece inalterada.

<sup>76</sup> “*Hypothesis 5: The core (basic attributes) of a governmental action program are unlikely to be changed in the absence of significant perturbations external to the subsystem, i.e. changes in socio-economic conditions, system-wide governing coalitions, or policy outputs from other systems*” (SABATIER, 1988, pg. 148). Os avanços observados no ACF induziram adaptação na formulação original de Sabatier.

na ênfase de Sabatier sobre o prazo mínimo de 10 anos para as análises que utilizem esse quadro.

As crenças dos atores individuais considerados pelo ACF, assumidos como integrantes de elite capaz de influenciar políticas públicas e instituições, são enquadradas a partir de um **sistema coerente e estável**, organizado em três níveis hierárquicos: i) crenças profundas; ii) crenças de políticas públicas; iii) crenças instrumentais. **Políticas públicas e instituições são entendidas como materialização desse sistema de crenças**. Portanto, para o ACF, as **crenças são instrumentais para a formação de coalizões, cujo atributo central se dá justamente pela partilha de crenças, além de servirem de substrato para a formulação de instituições**.

Ao destacar atributos de coerência e estabilidade do sistema de crença das coalizões, o ACF sinaliza para a **não trivialidade** de mudanças institucionais, em particular daquelas caracterizadas como **significativas**<sup>77</sup>: a manutenção do domínio de determinada coalizão no subsistema tende a consolidar políticas e instituições compatíveis com suas crenças. A **aprendizagem**, elemento enfatizado pelo ACF frente à percepção da relevância do **progresso científico** e sua difusão para a política pública em um contexto marcado pela **divisão do trabalho intelectual**, tende a privilegiar o reforço das crenças da coalizão, rejeitando a incorporação de crenças antagônicas, defendidas por coalizões adversárias no subsistema. É incomum que crenças antagônicas sejam objeto de aprendizagem convergente, o que reforça a natureza conflituosa subjacente às políticas públicas e instituições nos subsistemas.

A estabilidade do sistema de crenças e da hegemonia prolongada da coalizão dominante é prevista: de acordo com SABATIER (1998), “*one needs to remember that changes in the policy core of governmental programs are infrequent events*” (pg. 118). Portanto, embora os estudos seminais do ACF não espossem diretamente nenhuma das teorias de mudança institucional previamente apresentadas, podem ser associados àquelas teorias que entendem o mundo institucional como portador de maior estabilidade.

A compatibilidade e complementariedade entre o ACF e a teoria cultural é sugerida por JENKINS-SMITH ET AL. (2014) e SOTIROV E WINKEL (2016), uma vez que compartilham conceitos básicos e premissas, assumindo a centralidade de crenças estáveis e da coordenação entre atores na interação social requerida para produzir políticas públicas e instituições. Destacam ainda a possibilidade de enquadrar as crenças da teoria cultural no nível de crenças profundas do ACF como estratégia de aprimoramento da teorização dessa categoria. Também

---

<sup>77</sup> O ACF diferencia entre mudanças de política pública e institucionais significativas (*major policy change*) e não significativas (*minor policy change*). Para diferenciar essas duas modalidades, ver JENKINS-SMITH ET AL. (2018).

entendem possível utilizar essas crenças como elemento central na explicação da atuação e coordenação das coalizões de defesa, incluindo a aprendizagem.

Além das duas hipóteses sobre mudanças institucionais, o ACF apresenta um conjunto de hipóteses sobre coalizões e aprendizagem que são relevantes para o desenvolvimento do tema dessa pesquisa e a resposta de sua pergunta.

*Hipóteses sobre Coalizões:*

1. Em grandes controvérsias dentro de um subsistema de políticas públicas em que as crenças centrais estão em disputa, o alinhamento de aliados e oponentes tende a ser bastante estável em períodos de uma década ou mais.
2. Atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo sobre políticas públicas e menos em relação a aspectos instrumentais.
3. Atores (ou coalizões) desistirão de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de reconhecer fraquezas nas suas crenças sobre políticas públicas.
4. Dentro de uma coalizão, agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
5. Atores dentro de grupos de interesses ideológicos são mais limitados em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.

As cinco hipóteses sobre as coalizões consolidam conhecimentos acumulados a partir de teorias e estudos de caso, constituindo ponto de partida relevante para investigar mais detidamente as coalizões dos subsistemas, inclusive aquelas que se organizam em torno do orçamento. Permitem assim reforçar o entendimento sobre o papel da agência no processo orçamentário: i) as hipóteses 1, 2 e 3 colocam em relevo o papel das crenças na configuração das coalizões e nos embates entre coalizões, bem como permitem explorar a conexão das crenças com as políticas públicas e instituições. Reafirmam a estabilidade, em especial das crenças profundas e de políticas públicas, ao mesmo tempo em que valorizam a relação entre mudanças institucionais e crenças instrumentais; ii) as hipóteses 4 e 5 buscam diferenciar atores dentro de uma coalizão, em função de suas posições nas organizações e do tipo de motivação para a participação nas políticas públicas, abrindo espaço para um tratamento mais granular das coalizões, o que também pode influenciar a dinâmica institucional.

As hipóteses sobre aprendizado permitem aprofundar o enquadramento de um dos caminhos da mudança institucional, que não somente demonstra crescente relevância, atestada

por diferentes estudos empíricos, como dialoga com categoria essencial para o aprimoramento das políticas públicas, mas que se mostra como processo muito mais complexo do que o credo positivista aponta.

*Hipóteses sobre Aprendizado:*

1. Aprendizado orientado a políticas públicas entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Essa situação exige que: (i) cada coalizão tenha recursos técnicos necessários para se engajar em tal debate; e (ii) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (*policy core*) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.

2. Aprendizado orientado a políticas públicas entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que seja: (i) respeitado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (ii) dominado por normas profissionais.

3. Problemas em relação aos quais existam teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais favoráveis ao aprendizado entre sistemas de crenças do que aqueles em que dados e teoria são, em geral, qualitativos, consideravelmente subjetivos ou ausentes.

4. Problemas que envolvam sistemas naturais são mais favoráveis ao aprendizado entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvam sistemas puramente sociais ou políticos, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.

5. Ainda que a acumulação de informação técnica não altere a visão da coalizão oposta, ela pode ter importantes impactos na política pública – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos *policy brokers* ou outros importantes agentes governamentais.

Assim como nas categorias anteriores, essas hipóteses constituem relevante ponte de partida para o estudo do subsistema do orçamento, lançando luzes sobre esse caminho de mudança institucional. A persistência do conceito de reforma, que emerge juntamente com o campo de estudo do orçamento, sinaliza para a relevância da aprendizagem nesse subsistema. Seu enquadramento como parte do sistema político deixa, por outro lado, entrever a complexidade da aprendizagem, seus limites e possibilidades, que precisam ser devidamente explorados nessa pesquisa. Ao colocar em evidência alguns pontos com potencial

enquadramento no orçamento – nível de conflito, fóruns, teorias, dados quantitativos – as hipóteses sobre aprendizado do ACF indicam potencial para apoiar as inferências requeridas para responder à pergunta de pesquisa.

Em conjunto, as doze hipóteses do ACF, envolvendo elementos centrais para o entendimento da dinâmica institucional no orçamento, permitem conexões com as duas trilhas apresentadas, além de apoiarem a análise empírica sobre o caso focado pela pesquisa.

### **3.4.2 Aplicações do ACF para Mudança Institucional no Brasil**

ARAÚJO (2013) constitui marco seminal na utilização do ACF para descrever e explicar mudanças institucionais no Brasil. Tendo como casos a aprovação de leis relacionadas às agendas verde e marrom durante período de vinte anos, a autora promove a utilização integral do quadro de referência: i) identifica atores, crenças e coalizões em disputa em dois subsistemas de política pública; ii) analisa as relações entre os atores; iii) analisa as mudanças institucionais (edição de legislação); iv) promove um rastreamento do processo das variáveis estudadas pelo ACF; v) descreve o processo de aprendizagem, identificando-o e abordando as dificuldades em aprender; vi) testa hipóteses usuais do ACF e formula novas hipóteses.

Além de produzir estudo que utilizou todo o arsenal de componentes do ACF, a autora se debruçou mais profundamente sobre o processo de mudança institucional nos subsistemas. A ênfase concedida ao estudo das coalizões de defesa permitiu desvendar padrões de comportamento distintos nas duas agendas, e relacioná-los com a dinâmica institucional: a presença de relações mais estáveis entre os atores da agenda verde (aliados e oponentes) foi correlacionada com um padrão de mudanças institucionais incrementais, enquanto a dificuldade de produzir relações mais estáveis na agenda marrom tendeu a tornar as alterações menos incrementais, revelando mudanças mais profundas e abruptas. Ou seja, o estudo confirma que a mudança institucional pode assumir diferentes características (incrementais ou pontuadas) em função da configuração dos subsistemas e da dinâmica observada na disputa entre coalizões.

ARAÚJO (2013) também consolida um caminho que se tornou usual nas pesquisas que utilizam o ACF no Brasil: agregar outras teorias para apoiar os esforços da pesquisa empírica: i) HALL (1993) forneceu o substrato para classificar a intensidade da mudança institucional (1ª, 2ª e 3ª ordem); ii) MAHONEY E THELEN (2010) permitiram classificar o tipo da mudança institucional gradual (*layering, displacement, drift e conversion*).

FERREIRA (2017) se utiliza de diferentes achados de ARAÚJO (2013) para analisar o subsistema habitacional brasileiro: além de utilizar o mesmo código de análise para embasar a

produção de dados acerca das crenças dos atores do subsistema, encontrando as mesmas coalizões da agenda marrom em disputas no nesse subsistema. Ao invés de centrar o foco analítico na elaboração e aprovação da Lei do Estatuto das Cidades, FERREIRA (2017) se detém sobre duas legislações que expressam a dominância e os conflitos das coalizões: a lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), utilizando-se ainda de ampla produção documental gerada nos processos legislativos e nas reuniões dos Conselhos das Cidades. Esse trabalho não somente permitiu aprofundar o conhecimento gerado por ARAÚJO (2013) voltada aos subsistemas das agendas verde e marrom, como demonstrou a relevância do enquadramento das mudanças institucionais enquanto resultado da disputa entre coalizões com crenças e interesses distintos, dando mostras de que o quadro de referência e o modelo analítico proporcionado pelo ACF mostram-se adequados para explicar a dinâmica institucional no Brasil.

Também como forma de exemplificação da capacidade dessa linha de pesquisa responder a questões relevantes sobre a dinâmica institucional brasileira, CERQUEIRA (2014) utiliza o ACF para analisar as estratégias de desenvolvimento pela perspectiva do PT, colocando a variável “crenças” no centro do processo analítico, e reconhecendo a relevância das estratégias de desenvolvimento para a clivagem das coalizões nos subsistemas de política pública do Brasil.

CHAVES (2021) é exemplo de aplicação do ACF juntamente com outro quadro analítico, nesse caso o *Social Construction and Policy Design*. Evidencia processo de aprendizagem relevante, em que o embate entre as perspectivas de focalização e universalização em torno do tema da transferência de renda, que mobilizavam coalizões antagônicas, é superado, sendo substituído por um novo embate entre a coalizão que emerge dessa disputa anterior – denominada pela autora de “focalização como reforço de direitos” – e uma nova coalizão que adentra o subsistema do Cadastro Único, associada ao “Controle”.

A longa lista de artigos, teses e dissertações produzida por essa linha de pesquisa permite evidenciar com clareza a capacidade do ACF analisar os diferentes subsistemas de políticas públicas no Brasil, reforçando a intuição dos autores seminais do ACF de que esse quadro de referência seria aplicável a sistemas políticos distintos daquele vigente nos EUA, corroborando de forma inequívoca sua validade externa. Reafirmam também a potência do ACF para descrever e explicar mudanças institucionais, que constituem a variável dependente dessas pesquisas, o que confere local de destaque não somente na literatura de *policy process* como no campo neo-institucionalista, indicando o valor de se utilizar esse quadro para explicar a dinâmica institucional dos subsistemas de política pública no Brasil.

### 3.5 A Clareira – Conectando a Revisão de Literatura

A revisão de literatura exposta nas seções anteriores, com a identificação de três trilhas, permitiu colocar em evidência diferentes contribuições da literatura para a pesquisa. Nessa seção, pretende-se evidenciar as contribuições mais relevantes e associadas às possibilidades de conjugação das trilhas tendo em vista sua contribuição potencial para as próximas etapas da construção da tese. Mais do que identificar pontos de contatos, já esboçados ao longo das seções anteriores, busca-se extrair e evidenciar os elementos da revisão bibliográfica que irão apoiar mais intensamente a construção do modelo analítico no próximo capítulo, e, por consequência, a descrição e explicação causal da pesquisa empírica.

#### 3.5.1 Caracterizando a Dinâmica Institucional Conjunta no Orçamento

Em consonância com a conceitualização da coevolução apresentada no Capítulo 2, o conceito de **efetividade** trazido por HELMKE E LEVITSKY (2004) será utilizado no modelo analítico para apoiar a inferência da mudança institucional no orçamento. Já a interrelação entre instituições ressaltadas por esses autores, transposta para os limites precisos do subsistema do orçamento que o ACF permite desenvolver, possibilita evidenciar a **coevolução**, movimento institucional não presente na literatura do orçamento, mas que está na base da investigação desta pesquisa. Seu entendimento tende a ser enriquecido pela possibilidade, enfatizada pelo ACF, de diferentes caminhos causais da mudança institucional.

O equilíbrio pontuado permite destacar fonte relevante para mudança institucional – os choques externos ao orçamento – que constitui o caminho causal de maior frequência no ACF, indicando variável que demandará grande atenção na análise.

Nesse sentido, o modelo causal deve atentar-se tanto para os **eventos exógenos** que originam a mudança institucional, quanto para seus desdobramentos no subsistema, entre os quais a **interação endógena entre as instituições do subsistema**, a partir da inferência de sua efetividade e em consonância com a possibilidade de coevolução.

A ênfase no mecanismo causal apoiado na disputa entre coalizões organizadas em torno de estrutura de crenças hierárquicas, estáveis e coerentes, trazida pelo ACF, permite conectar as mudanças institucionais com as ações e decisões das coalizões em disputa. A identificação de possíveis coalizões, nos marcos da teoria cultural do orçamento, reforça esse processo, colocando em plano de destaque as crenças e a atuação de atores e coalizões do subsistema em defesa de suas instituições preferidas, capazes de transpor suas preferências para a estrutura institucional. ACF e teoria cultural permitem assim destacar a relevância das crenças e o papel

central do conflito entre coalizões na dinâmica institucional do orçamento, enquadrando a dinâmica institucional conjunta como decorrência de seu desdobramento.

O ACF também permite associar o aparecimento de regras fiscais e gestão estratégica ao fenômeno da aprendizagem, em consonância com caminho causal descortinado, que se produz justamente pela transformação de novas crenças em instituições, também mostrando aderência à teoria cultural.

Portanto, a revisão de literatura permitiu identificar conceitos, teorias e elementos em relação à dinâmica institucional conjunta no orçamento em cada uma das três trilhas, indicando capacidade de convergência e de apoiar a construção de modelo analítico que suporte a pesquisa. O modelo deve assim reconhecer que a explicação da dinâmica institucional conjunta no subsistema do orçamento (variável dependente) pode ser produzida por diferentes caminhos causais, incluindo etapa específica que represente a interrelação entre regras fiscais e gestão estratégica.

### **3.5.2 O Contexto Institucional Importa**

Um segundo eixo está associado ao contexto institucional e seu impacto sobre a dinâmica institucional dos subsistemas. A revisão de literatura permitiu inferir com clareza a importância de explicitar esse contexto institucional para que o modelo analítico seja operacionalizado adequadamente. Esse contexto foi aproximado pelo conceito de **fraqueza institucional**, que surge como atributo do sistema político latino-americano em BRINKS, LEVITSKY E MURILLO (2019). Note-se que a fraqueza institucional se aproxima da tipologia desenvolvida por WILDAVSKY (1986), que compara os processos orçamentários dos diferentes países, bem como os estudos de CAIDEN E WILDAVSKY (1980) sobre os países “pobres”, inclusive na mesma América Latina, cuja cultura política mostra-se pouco aderente à estabilidade financeira e que tende a ter instituições orçamentárias que produzem um orçamento repetitivo, com baixa estabilidade, alta imprevisibilidade financeira e ausência de consensos relevantes.

Apontam, portanto, para característica estrutural das instituições que regem o sistema político (e afetam seus subsistemas), elementos que precisam ser levados em consideração na pesquisa em tela, cujo caso empírico é situado em país que a literatura enquadra como portador de fraqueza institucional e orçamento repetitivo.

O ACF, por sua vez, embora não contemple discussão específica sobre o impacto de contexto institucional sistêmico sobre a mudança institucional no subsistema, enfatiza

caminhos causais que conferem destaque ao contexto estrutural e conjuntural na conformação das disputas nos subsistemas.

Portanto, a revisão de literatura também permitiu identificar conceitos, teorias e elementos em relação ao contexto institucional em cada uma das três trilhas, indicando novamente capacidade de convergência e de apoiar a construção de modelo analítico que fundamente a pesquisa, a partir do reconhecimento de característica contextual específica, que diferencia países desenvolvidos e não desenvolvidos. O modelo analítico deve assim reconhecer que a dinâmica institucional conjunta no subsistema do orçamento (variável dependente) é afetada pelo contexto institucional sistêmico (fraqueza institucional).

### **3.5.3 Sistema Político e Subsistema Orçamentário – Conexão e *Feedback***

O terceiro eixo de convergência está associado às influências recíprocas entre variáveis sistêmicas e sub-sistêmicas.

O enquadramento do orçamento como subsistema político, que desempenha papel central para o desdobramento do conjunto dos subsistemas de política pública, é enfatizado ao longo de toda a obra de Wildavsky, permitindo explorar mais detalhadamente a influência causal desse subsistema no sistema político. Levitsky e coautores também permitem atenção a essa relação, ao defenderem o papel da fraqueza institucional sistêmica na conformação das instituições políticas em diferentes subsistemas da América Latina. A conexão entre sistema político e subsistema também é elemento central do ACF. Em geral, enfatiza-se o impacto que o sistema político exógeno produz sobre o subsistema. Mas essa primazia não afasta a possibilidade de o ACF abordar os *feedbacks* entre o subsistema de interesse e o próprio sistema político, o que permite reforçar e alargar os *insights* de Wildavsky, atribuindo ao orçamento capacidade de afetar aspectos sistêmicos da política. O ACF provê ferramentas para que o estudo da mudança institucional no subsistema considere de forma explícita e bem especificada o impacto recíproco, fortalecendo o modelo analítico dessa pesquisa.

Novamente, as três trilhas colaboram para permitir identificar a relevância de ponto que precisa ser adequadamente tratado no modelo analítico para que a pesquisa consiga produzir inferências adequadas. O modelo deve assim reconhecer que a explicação da dinâmica institucional conjunta no subsistema do orçamento (variável dependente) é afetada pelo impacto que seus desdobramentos impõem ao próprio sistema político.

### **3.5.4 Coalizões e Crenças – Padrão de Enfrentamento Político**

O papel das crenças e das disputas entre coalizões foram mencionados no item 3.5.2. Ressaltou-se o entendimento do ACF e da teoria cultural do orçamento em relação: i) às mudanças institucionais, enquadradas como resultado da atuação do mecanismo de enfrentamento das coalizões, o que evidencia sua natureza eminentemente política; ii) as coalizões no subsistema do orçamento, que se organizam a partir de suas crenças. As instituições aparecem assim como aspectos centrais da disputa política entre coalizões, que empreendem trabalho institucional incessante: a construção, modificação e rejeição institucional são enfatizados por essas mesmas fontes como forma de atuação das coalizões.

Essa seção procura enfatizar outros aspectos associados ao formato das disputas entre coalizões: i) os padrões de disputa entre coalizões são evidenciados pelo ACF como elemento relevante para determinar o formato das mudanças institucionais. Como demonstra ARAÚJO (2013), coalizões com maior capacidade de interação tendem a produzir mudanças graduais, enquanto a ausência de consenso milita em favor da mudança abrupta; ii) a coevolução institucional ressaltada por HELMKE E LEVITSKY (2004) abre espaço para que a disputa entre coalizões ocorra em torno de instituições distintas, em um movimento que pode emular tanto o conflito quanto a cooperação, fenômeno que permite lançar luzes sobre a coevolução entre regra fiscal e gestão estratégica; iii) Wildavsky e colaboradores e Levitsky e colaboradores enfatizam a tendência a materialização de elevado grau de conflito entre as coalizões que disputam o poder em países não desenvolvidos, com reflexos adversos sobre a efetividade e duração das instituições como característica central dos conflitos políticos.

Assim como nos casos anteriores, as 3 trilhas apresentam convergência e complementariedade, induzindo que o modelo analítico consiga capturar o impacto do formato específico da competição entre coalizões em países com baixo consenso político. O modelo analítico deve assim reconhecer que a dinâmica institucional conjunta no subsistema do orçamento (variável dependente) é afetada pelo formato da disputa entre as coalizões.

## 4 MODELO ANALÍTICO

### 4.1 Introdução

Recorreu-se ao ACF como quadro de referência para responder à pergunta desta pesquisa: “por que e como evoluiu a dinâmica institucional conjunta envolvendo regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil ao longo do período 1996-2018”?

O ACF tem sido amplamente utilizado para descrever e explicar mudanças institucionais, conforme abordado no capítulo anterior, permitindo realizar inferências que levem em consideração diferentes caminhos causais, podendo inclusive abarcar as três teorias de mudança institucional predominantes nos estudos de orçamento<sup>78</sup>. Também se mostra adequado para lidar com diferentes contextos estruturais e conjunturais, permitindo evidenciar ainda particularidades dos subsistemas. Por fim, cabe ressaltar que **o ACF estuda a mudança institucional como um processo decisório impulsionado pelo conflito entre coalizões que possuem crenças distintas, permitindo enquadrar a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica como um fenômeno decorrente da interação das coalizões do subsistema do orçamento.**

A seção inicial apresenta o ACF. Contempla descrição de seus blocos constitutivos e de suas variáveis-chaves, bem como das interrelações entre os diferentes blocos e variáveis, fundamentais para alicerçar a análise da mudança institucional enquanto um **caminho causal complexo**, desde seu “impulso” inicial (variável explicativa), passando por diferentes tipos de instâncias (variáveis contextuais) até que se produza a mudança institucional (variável dependente).

Na seção seguinte, delimita-se o subsistema orçamentário a partir de **dualidades** que o definem: i) temática; ii) estrutura de crenças; iii) institucionalidade. Essa estratégia de apresentação possibilita abordar em uma mesma seção aspectos centrais da pergunta de pesquisa – o **subsistema** e a **coevolução institucional** – viabilizando ajustes necessários para que o ACF permita respondê-la. O modelo utilizado na pesquisa é apresentado, evidenciando-se ainda os caminhos causais: além das variáveis dependente, independentes e contextuais, a interrelação entre as instituições que compõem a variável dependente é inserida no caminho da

---

<sup>78</sup> Embora o ACF tenha vinculação mais direta com o equilíbrio pontuado, pois choques exógenos aos subsistemas tendem a produzir mudanças mais abruptas com a substituição da coalizão dominante, não se pode descartar que as mudanças institucionais assumam formato mais incremental, compatível com a manutenção de coalizão no poder que produza alterações pontuais e com certa frequência. Por fim, a ênfase no papel das crenças na formação e coordenação das coalizões e sua atuação enquanto substrato da política pública e das instituições permite compatibilidade com a teoria cultural.

causalidade, introduzindo movimento dentro do subsistema e endógeno ao modelo, central para a descrição e entendimento da coevolução.

O foco em duas instituições, consoante o tema e a pergunta da pesquisa, permite evidenciar particularidade em relação aos estudos que usualmente utilizam o ACF, demandando adaptação no diagrama desse quadro, representando adequadamente a **dualidade** e a **interação institucional**, que produz movimento “endógeno” não presente na representação esquemática do ACF, e tampouco na produção acadêmica relacionada. Dessa forma, a seção inicia a passagem do quadro de referência geral para o modelo causal específico que será utilizado para fundamentar a pesquisa empírica, introduzindo a **primeira tropicalização**, que viabiliza dotar o ACF de ferramentas para representar as dualidades do subsistema, fundamental para expressar mudanças institucionais pautadas pela **coevolução**. Envolve: i) ajustes no quadro esquemático de referência; ii) reforço dos mecanismos de retroalimentação no subsistema; iii) apresentação de novas hipóteses auxiliares do ACF referentes a mudanças institucionais, coalizões e aprendizado.

A penúltima seção incorpora o **contexto estrutural de fraqueza institucional**, ressaltando ainda a necessidade de atenção ao *feedback* produzido pelo orçamento no sistema político. Essa **segunda tropicalização** envolve: i) criação de nova variável no quadro do ACF; ii) reforço dos mecanismos de *feedback* entre diferentes blocos do ACF; iii) apresentação de novas hipóteses auxiliares do ACF referente a mudanças institucionais e aprendizagem.

As novas hipóteses do ACF foram desenvolvidas tendo em conta as particularidades desta pesquisa, mas também aspiram à generalização para além do caso em tela, como usual na literatura.

Justifica-se a utilização do termo tropicalização pela introdução de ajustes no quadro de referência, em virtude de especificidades da pesquisa, que vão além da usual assinalação de valores das variáveis que já constam do quadro de referência. Esses ajustes, também estimulados pela pesquisa empírica desenvolvida, igualmente aspiram a grau de generalidade maior, conforme explorado no Capítulo 8. Nessa perspectiva, as novas hipóteses, a nova variável e as inovações sugeridas no quadro de referência compõem uma tropicalização que almeja robustecer o ACF, tópico que também será retomado no Capítulo 8.

A seção final apresenta a **hipótese básica da pesquisa – regras fiscais e gestão estratégica demonstram coevolução competitiva de caráter pendular** – associada ao “como” presente na pergunta de pesquisa. Também desenvolve cinco proposições

explicativas<sup>79</sup>, associadas ao “por que” da mesma pergunta, e que buscam iluminar as razões por trás da coevolução competitiva e pendular.

#### 4.2 ACF - Quadro de Referência para Mudanças Institucionais

Sabatier e colaboradores desenvolveram quadro de referência no âmbito dos estudos de processo de políticas públicas que ao longo do tempo demonstrou grande vitalidade: i) elevado número de estudos empíricos utilizam o ACF, abordando diferentes subsistemas de políticas públicas em diversos países e tipos de sistemas políticos<sup>80</sup>; ii) incorporação de revisões periódicas no quadro e em suas hipóteses básicas<sup>81</sup>; iii) capacidade de ser combinado a outros quadros e de internalizar contribuições teóricas<sup>82</sup>.

O ACF conforma “*system base model*” (WEIBLE, SABATIER, MCQUEEN; 2009) capaz de: i) articular três níveis de análise - macro, meso e micro; ii) valorizar amplo conjunto de categorias - crenças, atores, coalizões, aprendizagem, mudanças institucionais e subsistemas de políticas públicas, dentre outras - essenciais para descrever e explicar a dinâmica institucional; iii) gerar suas próprias premissas e hipóteses que apoiam a análise empírica.

SABATIER (1988), JENKING-SMITH E SABATIER (1993), WEIBLE, SABATIER E MCQUEEN (2009) e HENRY ET AL. (2021) sintetizam aspectos centrais desse quadro analítico, representados estilisticamente abaixo.

---

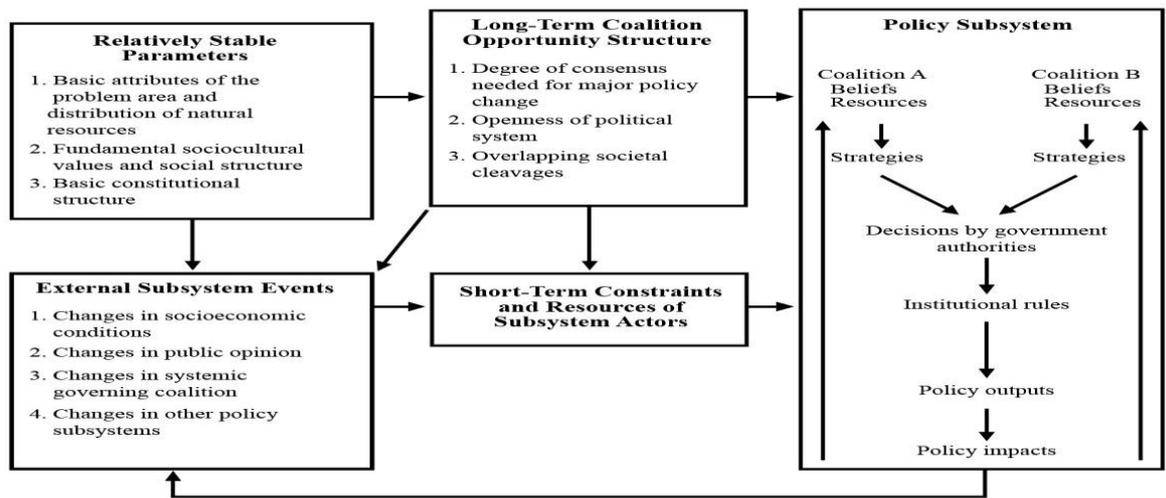
<sup>79</sup> As hipóteses auxiliares do ACF constituem afirmações falseáveis formuladas desde a emergência desse quadro de referência, que procuram indicar proposições universais sobre os três temas de interesse do ACF: coalizões, aprendizagem e mudanças institucionais. As proposições, por sua vez, codificam causas para a coevolução institucional de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil, visando explicar a dinâmica institucional conjunta inferida.

<sup>80</sup> WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN (2009); PIERCE ET AL. (2017) são exemplos de trabalhos que buscaram levantar e avaliar a produção acadêmica do ACF. No Brasil, CAPELARI; ARAÚJO; CALMON (2015) produziram levantamento semelhante para a produção acadêmica nacional.

<sup>81</sup> SABATIER (1998) foi considerado o texto seminal que apresentou o ACF, publicado em um simpósio com a parceria de Jenkins-Smith. JENKINS-SMITH E SABATIER (1993), SABATIER E WEIBLE (2007); JENKINS-SMITH ET AL. (2018) são identificados como marcos em sua revisão. Ver OLIVEIRA E SANCHES FILHO (2022) para um apanhado geral em relação ao conteúdo principal objeto de revisão.

<sup>82</sup> HOWLETT, MCCONNELL E PERL (2017) buscam conectar o ACF com os múltiplos fluxos; WEIBLE (2018) explora a possibilidade de integrar os instrumentos de política ao ACF; SHANAHAN, JONES E MCBETH (2011), por sua vez, exploram a possibilidade de acoplar o ACF ao quadro de narrativas de políticas públicas.

**Figura 1 – Diagrama do ACF**



Fonte e Elaboração: SABATIER E WEIBLE (2007, P. 202); WEIBLE, SABATIER E MCQUEEN (2009, p. 123).

Essa representação contempla blocos vinculados aos níveis de análise do ACF: i) **macro**, em que prevalecem os elementos sistêmicos da política, representados pelos “Parâmetros Relativamente Estáveis”, “Eventos Externos ao Subsistema”, “Estrutura de Oportunidade das Coalizões no Longo Prazo” e “Recursos e Restrições de Curto Prazo aos Atores do Subsistema”, abordando aspectos estruturais e conjunturais que influenciam o subsistema; ii) **meso**, em que prevalecem os elementos internos ao subsistema, representados pelo bloco “Subsistema de Política Pública”, com destaque para coalizões, crenças, estratégias, recursos, instituições, resultados e impactos das políticas públicas; iii) o nível **micro** possui vinculação direta com o subsistema, a partir das decisões dos atores individuais, com base nas teorias psicológicas que apoiam a racionalidade limitada e outros pressupostos da agência humana, refletindo seu sistema de crenças.

Embora abranja três níveis, o subsistema (nível meso) constitui unidade analítica central do ACF, pois a disputa entre as coalizões que promovem a mudança institucional é travada dentro desse nível. A especialização dos atores dedicados às políticas públicas aparece como consequência de um processo de divisão de trabalho que demanda tempo e outros recursos para participar da esfera decisória. O papel desempenhado pelas coalizões também é chave no ACF, sendo a disputa entre coalizões o elemento central responsável por mudanças institucionais. O reconhecimento da multiplicidade e da diversidade dos atores intervenientes nos subsistemas estimulou tentativas de agregação a partir do conceito de **coalizão**, justificada enquanto: i) estratégia de simplificação analítica; ii) categoria que representa a ação coletiva no subsistema

(SABATIER, 1998). As coalizões em cada subsistema se organizam a partir do **compartilhamento de crenças**, mecanismo capaz de acionar a coordenação entre atores, viabilizando ação humana que amplia a possibilidade de influência nas políticas públicas e instituições do subsistema.

A ênfase dessa pesquisa na mudança institucional demanda colocar em evidência os quatro caminhos causais tradicionalmente aventados no ACF, já descritos no capítulo anterior: i) **eventos externos ao subsistema**; ii) **aprendizado orientado de políticas públicas no subsistema**; iii) **eventos internos ao subsistema**; iv) **acordos negociados entre coalizões do subsistema**. Tendem a refletir processo de causa e consequência complexo, articulando aspectos sistêmicos conjunturais e estruturais com elementos internos ao subsistema, destacando o papel da agência humana enquanto força motriz das mudanças institucionais, o que viabiliza inferência descritiva detalhada, e, simultaneamente, aponta de forma clara e específica as variáveis explicativas e contextuais e suas interações. Embora mudanças institucionais ocorram no nível do subsistema, que tende a concentrar a atenção dos pesquisadores em atores, crenças, coalizões e estratégias vinculadas, o ACF não prescinde do foco na interação desse subsistema com aspectos sistêmicos, visto que eventos exógenos, por exemplo, são capazes de afetar o subsistema.

Apesar de ausente da representação esquemática, o processo causal de mudança institucional do ACF contempla variáveis que se articulam ao longo do tempo. O formato temporal da mudança institucional, entretanto, não é objeto de representação no quadro esquemático, demandando rastreamentos de processo para que a dimensão temporal seja especificada nos estudos empíricos de caso.

Além da separação entre o sistema político e o subsistema de políticas públicas, o ACF permite trazer à análise da mudança institucional amplo e bem definido conjunto de variáveis, capaz de sintetizar seus caminhos causais, direcionando a atenção do pesquisador. Essas variáveis são agrupadas nos cinco blocos anteriormente citados, dotados de capacidade de interação, fundamental para a aplicação do modelo e o rastreamento de processo.

O bloco “parâmetros relativamente estáveis do sistema” contempla variáveis estruturais, supostamente fixas no período da pesquisa, de modo que não são postuladas como causas da mudança institucional. Embora as variáveis desse bloco não exerçam efeito direto na mudança institucional, possuem relevância analítica, pois propriedades sistêmicas tendem a afetar os desdobramentos institucionais no subsistema.

O ACF indica a possibilidade de relação direta entre os “parâmetros relativamente estáveis” e outros dois blocos: “eventos externos ao subsistema” e “estrutura de oportunidade das coalizões”, chamando atenção, respectivamente, para a conexão entre estrutura e conjuntura e entre estrutura e características do processo político decisório.

Conforme se depreende da própria evolução do ACF, a origem do caminho causal mais frequente de mudança institucional está associada ao bloco conjuntural “eventos externos ao subsistema”<sup>83</sup>. Alterações nas coalizões governamentais, nas condições socioeconômicas, na opinião pública e em outros subsistemas de política podem ter o condão de induzir alterações nas políticas públicas e instituições do subsistema, por meio de um extenso caminho causal, que envolve mudanças na posição de poder dentro do subsistema, permitindo que outra coalizão consiga posição de domínio, com acesso a recursos suficientes para promover mudanças.

Note-se que além de ser afetados pelos “parâmetros relativamente estáveis”, os “eventos externos ao subsistema” se propagam ao subsistema pelo bloco “recursos e contrangimentos de curto prazo”. Também deve-se notar que as duas hipóteses do ACF sobre mudanças institucionais, apresentadas no capítulo anterior, valorizam o bloco “eventos externos ao subsistema” ao mesmo tempo em que ressaltam a complexidade do caminho causal. A hipótese 1 versa sobre a tendência à estabilidade dos programas governamentais e das instituições enquanto a coalizão no poder não for superada, admitindo a faculdade de níveis hierárquicos superiores imporem a mudança. A hipótese 2 condiciona que os eventos externos ao subsistema<sup>84</sup> somente produzam mudanças se forem capazes de promover alterações no subsistema.

A capacidade analítica do ACF também se revela nas interrelações potenciais no subsistema. A mudança institucional, a despeito de muitas vezes tratada como elemento final da análise, não esgota a aplicação do modelo. A edição de normas formais, por exemplo, como a publicação de uma legislação regulamentadora das políticas públicas do subsistema, capaz de codificar instituições, produz resultados e impactos que retroalimentam a disputa entre coalizões adversárias, tendo o potencial de consolidar ou alterar recursos das coalizões, crenças e suas estratégias, introduzindo um componente endógeno ao subsistema, que torna a disputa entre coalizões um processo contínuo, mesmo quando amparada por ambiente institucional estável. Nessa perspectiva, a agência está em permanente estado de atividade, sendo a estabilidade institucional um resultado não da ausência de agência, mas de uma agência atuante

---

<sup>83</sup> Note-se que os outros três caminhos causais foram adicionados apenas na revisão de 2007 (WEIBLE E NOHRSTEDT, 2012).

<sup>84</sup> Acrescido das outras três fontes de mudança institucional adicionadas na versão revisada do ACF em 2007.

que sustenta as instituições que concorrem para a estabilidade e para a tentativa de assegurar os resultados e impactos desejados pela coalizão dominante. Adicionalmente, também reconhece a possibilidade de os resultados das políticas públicas no subsistema alterarem a posição de poder e as crenças das coalizões em disputa (aprendizagem).

Ressalte-se que o ACF conecta o quadro do “subsistema” aos “eventos exógenos ao subsistema”, abrindo janela, em geral pouco explorada, para outra retroalimentação, em que o subsistema é capaz de influenciar a própria conjuntura sistêmica. Em síntese, o ACF alia a possibilidade de explorar conjunto relativamente extenso de variáveis, que podem se combinar e retroalimentar de formas diversas, abrindo espaço para análise empírica simultaneamente detalhada e bem especificada.

### **4.3 A Tropicalização 1 do ACF - Modelo Analítico para a Dinâmica Institucional**

#### **Conjunta no Orçamento**

Para colocar em relevo a mudança institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica – variável dependente dessa pesquisa – optou-se por apresentar o subsistema do orçamento a partir de sua “dualidade temática”. O “tema” não é categoria explicitada na representação esquemática e sintética do ACF, mas é componente essencial do subsistema, sendo requerido para sua adequada caracterização. Sua apresentação permite não somente delimitar de forma mais precisa o subsistema de interesse desta pesquisa, como abre espaço para introduzir a dualidade institucional que está na base da coevolução. O foco na coevolução institucional, por sua vez, permite introduzir especificação na representação esquemática do ACF, sem a qual esse quadro de referência teria dificuldades em apoiar a análise empírica que será desenvolvida nos Capítulos 6, 7 e 8.

Há obviamente o reconhecimento de que as políticas públicas se materializam em amplo conjunto de regras que podem conformar diferentes instituições em um mesmo subsistema, embora as pesquisas usualmente se concentrem na descrição e explicação da mudança institucional de uma única instituição. Portanto, não se deve supor que o ACF seja incapaz de tratar simultaneamente o conjunto de instituições adstritas ao subsistema de políticas públicas.

Contudo, o foco da pesquisa na dinâmica conjunta de duas instituições sugere a necessidade de **explicitar** a existência dessas instituições no subsistema e, principalmente, suas interrelações. A **formalização** dessa situação permite dotar o ACF de maior capacidade de lidar com o fenômeno institucional, **relacionando os resultados da política pública com a própria interação institucional**.

Por exemplo, ao permitir um “dualismo institucional”, complexifica-se o processo de construção de instituições, sendo possível admitir que as coalizões dominantes tenham dificuldades em impor que ambas as instituições sejam plenamente aderentes a suas crenças; ou que as instituições criadas sejam necessariamente compatíveis e concorram conjuntamente para produzir os efeitos desejados por essa coalizão. Também abre espaço para representação mais complexa dos atores do subsistema e das coalizões estruturadas, permitindo capturar a diversidade de temas do subsistema, e sua relevância para a dinâmica institucional.

#### 4.3.1 Dualidade temática

Pesquisas empíricas utilizando o ACF enquadram o subsistema de políticas públicas como unidade de análise primária. Requerem sua delimitação a partir de: i) o escopo geográfico; ii) a área temática; iii) os atores envolvidos (HENRY ET AL., 2021).

Em tese, diferentes escopos geográficos (países, nessa pesquisa) permitem encontrar temas e atores distintos. Não obstante, em consonância com: i) a literatura de reforma orçamentária; ii) o objetivo de analisar a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica; iii) a grande difusão internacional destas instituições, optou-se por delimitar o orçamento com apenas dois temas: a) o **gerenciamento dos agregados orçamentários**; b) a **decisão sobre o formato da alocação de recursos**.

Embora a lei orçamentária alcance o conjunto de receitas e despesas governamentais e seu endividamento, relacionando-se assim com a maior parte das políticas públicas, entende-se que a circunscrição aos dois temas mencionados produz melhor enquadramento ao ACF, deixando de fora desse subsistema o conjunto de políticas públicas “setoriais”, que conformariam subsistemas específicos, a despeito da relação direta e intensa com o orçamento. Dessa forma, a delimitação temática pode focar em uma comunidade de atores especializados em questões afetas somente ao orçamento.

O gerenciamento de agregados é tema típico do orçamento desde sua estruturação, visível: i) na busca por limitadores ao poder de tributação; ii) nas tentativas de trazer para sua esfera a totalidade dos registros de receitas e despesas públicas; e iii) na consolidação do conceito de equilíbrio orçamentário. Associa-se ao processo decisório que estabelece os valores das principais categorias agregadas do orçamento: despesa, receita, resultado e dívida.

A alocação dos recursos, por sua vez, diz respeito às decisões sobre como distribuir os fundos governamentais entre as diferentes políticas públicas, que ganha proeminência à medida em que o orçamento se expande. O predomínio de formas **não deliberadas - racionalizadas**

**de alocação**, como o clientelismo e a própria inércia subjacente ao incrementalismo, foi contraposto pela busca por formatos para canalizar e organizar esse processo decisório, a qual fez emergir diferentes tentativas de reformas do orçamento<sup>85</sup>, e impulsionou a gestão estratégica a partir da década de 1980, em geral sob a influência de crenças relacionadas à necessidade de aumentar a eficiência do gasto público<sup>86</sup>.

Note-se a diferença entre o tema da alocação de recursos e as decisões alocativas propriamente ditas. A delimitação do subsistema buscou colocar em evidência seus processos decisórios, que envolvem atores especializados. Não se nega a relevância de normas que afetem a alocação de recursos, como a obrigação de realizar determinado tipo de gasto ou a vinculação de receitas a gastos específicos, ou ainda as decisões concretas e discricionárias sobre as infundáveis “linhas” que compõem o orçamento. Optou-se por situar questões dessa natureza fora do subsistema do orçamento, concentrando os esforços analíticos nos instrumentos que guiam a alocação de recursos como um todo, e não na infinidade de atores e normas que buscam realizar seus objetivos de política pública através do orçamento. Esse enquadramento, também válido para o tema do gerenciamento dos agregados orçamentários, permite ainda retirar da análise atores que, embora especializados no orçamento, atuam para garantir recursos para as políticas públicas e organizações a que estão vinculados.

O estreitamento temático e de atores pode suscitar questionamentos, na medida em que exclui figuras típicas da literatura, como atores que gravitam no orçamento como representantes (diretos e indiretos) das políticas públicas, sintetizados por Wildavsky no conceito de Gastadores. Mas, no contexto do ACF, a delimitação restritiva confere ganhos teóricos e analíticos, que ficarão ainda mais evidentes nos capítulos sobre o estudo empírico, justificando a decisão do pesquisador.

#### **4.3.2 Dualidade na Estrutura de Crenças**

O enquadramento do subsistema do orçamento como tematicamente dual gera outro enquadramento que é central para o modelo utilizado na pesquisa: a dualidade da estrutura de crenças, com a possibilidade de agrupar aquelas relacionadas aos níveis de política pública e

---

<sup>85</sup> A trajetória das inovações orçamentárias nos EUA, que se apresentam como reformas, é bastante documentada. Ver, por exemplo, SCHICK (2004).

<sup>86</sup> MIKESELL E MULLINS (2011) e HO (2018) exemplificam a ênfase da literatura em reformas orçamentárias que, apoiadas em regras, práticas e instrumentos voltados a aprimorar a alocação dos recursos públicos, proporcionem aumentos da eficiência.

instrumental<sup>87</sup> em dois blocos, constituídos em torno dos temas gerenciamento dos agregados orçamentários e alocação de recursos públicos.

Embora seja usual encontrar no ACF crenças diversificadas, abrangendo diferentes componentes da política pública no subsistema, a possibilidade de estruturá-las a partir das duas temáticas permite evidenciar **coalizões também marcadas por essa dualidade**: a adesão e a coordenação de atores podem ser estudadas levando em consideração a possibilidade de divergências no seio da coalizão.

A dualização da estrutura de crenças é essencial para entender a coevolução institucional, e dotar o modelo analítico de elementos formais para a pesquisa pretendida. Embora unidos por crenças profundas, as coalizões em disputa no orçamento podem hierarquizar crenças de política pública como resultado da disputa de poder no centro da própria coalizão, e como reflexo da disputa de poder com as coalizões adversárias, conferindo, por exemplo, maior relevância a crenças de um dos temas que compõem o subsistema.

Essa dualidade de crenças é compatível com a **visão funcional** do orçamento exposta por Wildavsky (e Good) e com a premissa do ACF de **especialização dos atores na política pública**: no subsistema do orçamento os atores tendem a se especializar em cada um dos temas relevantes. A compatibilidade de crenças entre atores de uma mesma coalizão não exclui a possibilidade de hierarquização. Nessa perspectiva, as crenças profundas assumem um papel ainda mais relevante na organização das coalizões do orçamento, permitindo que atores com preferências distintas possam cooperar em uma estrutura de coalizão, mesmo diante de hierarquização temática distinta.

Para os fins do modelo causal que conduzirá a pesquisa empírica, a dualidade temática de crenças é relevante, pois constitui diferenciação que permite explicar as estratégias institucionais adotadas. Embora as coalizões do orçamento contemplem atores afetos aos dois temas do subsistema, que possuem crenças associadas a cada um desses temas, e tendam a construir estratégias de atuação que contemplem a defesa das instituições associadas a crenças pertinentes aos dois temas, as disputas entre coalizões antagonicas, e dentro da coalizão dominante, podem produzir situação institucional marcada por preferência, em que instituições de um determinado tema se sobreponham às instituições do tema correlato.

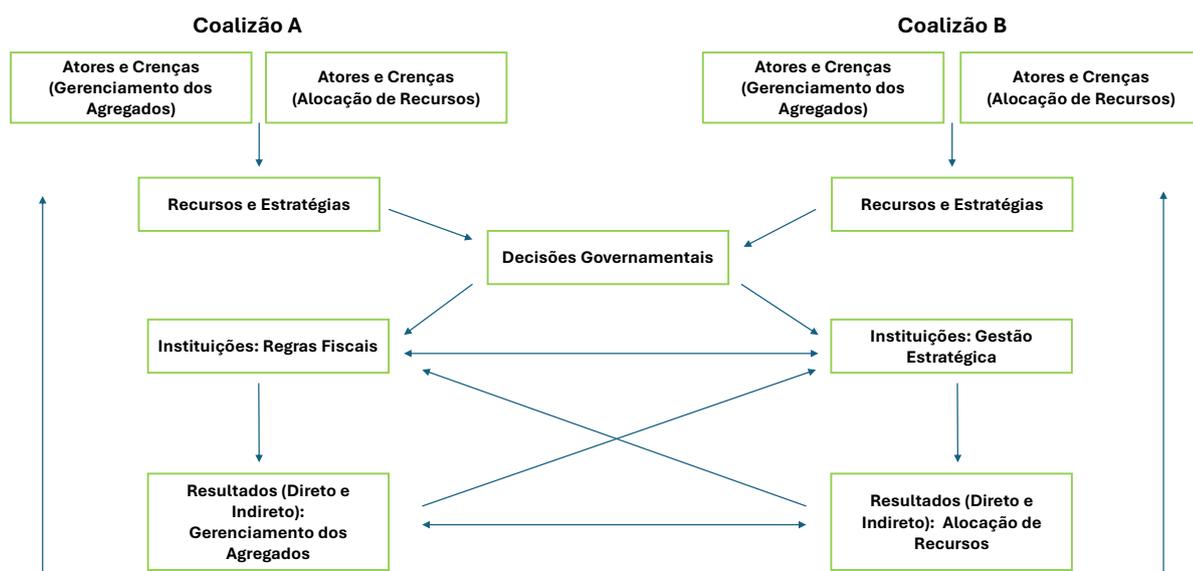
---

<sup>87</sup> As crenças profundas dizem respeito a aspectos não relacionados ao subsistema, representando os elementos centrais da visão de mundo e preferência dos atores (SABATIER; 1988). Dessa forma, não são afetadas pelo subsistema, qualquer que seja sua formatação.

### 4.3.3 Dualidade Institucional

A delimitação feita para o subsistema do orçamento, além de impactar a estrutura de crenças, permite emergir com o destaque pretendido as instituições de interesse da pesquisa: i) regra fiscal procura afetar o gerenciamento dos agregados orçamentários; ii) gestão estratégica procura estruturar o formato da alocação de recursos, definindo procedimentos e prioridades. Ambas as instituições buscam canalizar as decisões do subsistema do orçamento, e revelam um processo de interação específico, foco da tese. A delimitação do subsistema do orçamento permite ainda que as instituições regras fiscais e gestão estratégica sejam individualizadas, com repercussões sobre a forma de apresentar atores, crenças, coalizões, resultados e impactos, conforme o esquema abaixo.

Figura 2 – Subsistema do Orçamento



Fonte e Elaboração SABATIER E WEIBLE (2007, P. 202); WEIBLE, SABATIER E MCQUEEN (2009, p. 123). (2009, p. 123).

Além das individualizações, o ajuste no quadro analítico permite enfatizar potenciais interações: i) as instituições que regem o gerenciamento dos agregados orçamentários (regras fiscais) e o formato da alocação de recursos (gestão estratégica) podem apresentar interdependência, mesmo que, no plano formal, sejam estabelecidas de forma individualizada e independente, afetando a caracterização e o desempenho da outra instituição do subsistema; ii) os resultados decorrentes das instituições estabelecidas também são relevantes para a análise e podem ser correlacionados, além de afetar a evolução das próprias instituições. Resultados e

impactos da política pública também podem conduzir à interdependência, em um processo típico de *feedback* (positivo ou negativo), ainda insuficientemente explorado pela literatura do ACF; iii) a dualidade dos atores dentro de uma mesma coalizão, quer em função da especialização temática quer da hierarquização das preferências em relação às diferentes crenças que aglutinam a coalizão, facilita destacar simultaneamente as singularidades e interações que demarcam as relações dentro do subsistema, com reflexos no plano institucional e nos resultados.

A figura acima permite assim tratar de forma mais explícita o fenômeno da interdependência institucional, induzindo a visualização da influência recíproca entre regras fiscais e gestão estratégica, o que permitirá descrever e explicar de forma mais apropriada a análise empírica nos Capítulos 6, 7 e 8. Adicionalmente, **permitirá adicionar “etapa” capaz de representar a coevolução institucional, agregando elemento interno ao subsistema e endógeno às instituições como componente central do “caminho institucional”**.

Em sua representação consagrada, o modelo analítico permite estudar o processo de mudança institucional conjunta pelos quatro diferentes caminhos causais indicados pelo ACF - eventos externos ao subsistema; aprendizado orientado de políticas públicas no subsistema; eventos internos ao subsistema; acordos negociados entre coalizões do subsistema. Em sua forma mais comum, a mudança institucional do ACF apresenta a seguinte sequência simplificada<sup>88</sup>:

---

<sup>88</sup> Essa simplificação abstrai dos demais blocos e de interações previstas pelo ACF, para que seja possível concentrar as lentes analíticas no caminho central da causalidade.

**Figura 3 – Mudança Institucional no ACF (Eventos Externos)**

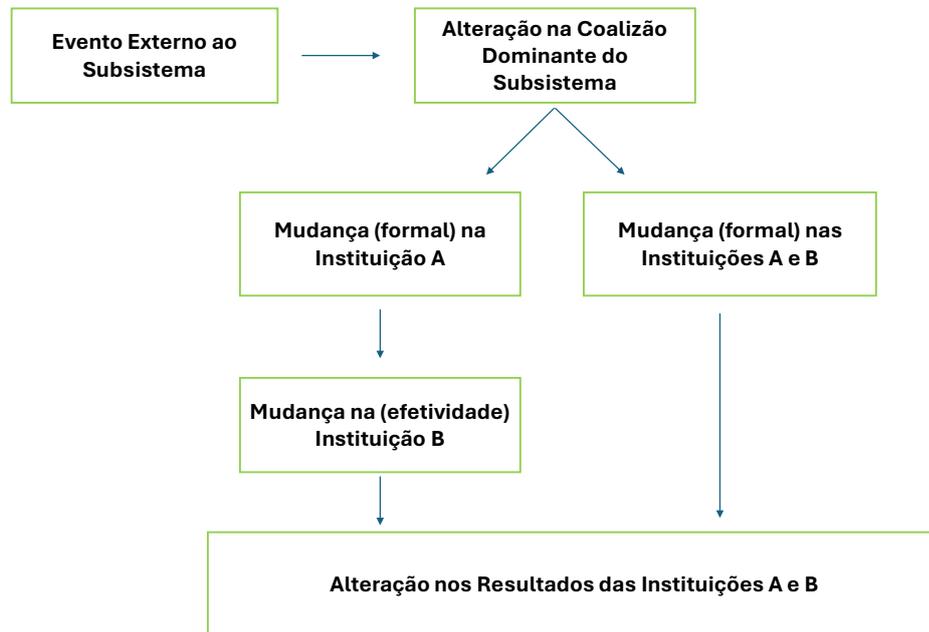


Elaboração: Própria.

Note-se que o quadro simplificado do ACF, com sua multiplicidade de interações, admite que as mudanças institucionais produzam efeitos sobre os resultados e os impactos das políticas públicas, e que esses efeitos, por sua vez, sejam capazes de afetar a disputa entre as coalizões de defesa, retroalimentando o processo de mudança institucional. Entretanto, a pressuposição de estabilidade institucional, com a premissa de que alterações relevantes tendem a ser produzidas em períodos mais longos, contribui para menor ênfase das teorias e pesquisas empíricas nesse esquema de *feedback* interno ao subsistema.

Não obstante, na presença das dualidades do subsistema do orçamento e do fenômeno da coevolução institucional a partir da interação entre as instituições desse subsistema, a sequência simplificada requer considerar interação adicional, como forma de captar o efeito direto da mudança institucional sobre a **efetividade** da instituição correlacionada, sem o que o fenômeno da coevolução não ficaria adequadamente evidenciado:

**Figura 4 – Mudança Institucional por Coevolução**



Elaboração: Própria.

A introdução da efetividade institucional no modelo analítico, a partir do *insight* proporcionado por HELMKE E LEVITSKY (2004), coloca em evidência a interação entre instituições do mesmo subsistema, além de facilitar a percepção do processo de *feedback* entre instituições, seus resultados e a disputa entre e intra coalizões.

Portanto, essa representação simplificada tenderia ainda a afetar o processo de retroalimentação no subsistema identificado pelo ACF. **Resultados e impactos de política no orçamento tendem a impulsionar não somente o conflito entre as diferentes coalizões, mas também a dinâmica interna da própria coalizão dominante, redistribuindo recursos de poder e rebalanceando os “pesos” das crenças temáticas nas estratégias escolhidas por cada coalizão para afetar o processo decisório.**

Atores e coalizões, coordenados por crenças que formam o substrato das instituições desejadas e que emergem na disputa entre coalizões, tendem a apresentar dinâmica interativa complexa, que conforma o movimento de mudança institucional. A configuração do orçamento como subsistema marcado pela dualidade confere formato específico a esse processo interativo, que permite evidenciar o efeito da mudança em uma das instituições do subsistema na efetividade e no desempenho da outra instituição, mesmo sem alterações formais em um primeiro momento, o que configura processo de coevolução.

As interrelações permitem, portanto, colocar em evidência etapa da mudança institucional conjunta que a representação sintética tradicional não permite destacar: a influência de uma instituição do subsistema em outra instituição do mesmo subsistema. Embora as instituições não sejam detentoras de agência direta, e o ACF indique claramente que a mudança institucional é produto da disputa entre coalizões de defesa, a explicitação das dualidades permite ao modelo analítico representar a existência da interrelação institucional: o condicionamento do comportamento dos atores do subsistema (orçamentário) pode produzir mudanças nas regras (informais, práticas e narrativas) que regem a outra instituição, afetando sua efetividade, situação em que a regra formal fica inalterada, mas não a capacidade dessa regra se constituir instituição efetiva, condicionar a atuação dos atores do orçamento em direção aos objetivos estatutários da instituição formal, com reflexos sobre o resultado e desempenho. Esse caminho causal explicaria a coevolução institucional.

A dualidade do subsistema ensejou a formulação de hipóteses adicionais para o ACF, que serão testadas a partir das evidências coletadas na pesquisa:

**Novas Hipóteses sobre Mudanças Institucionais (em contexto multitemático):**

- 1. A coalizão no poder pode optar por promover e defender instituição singular, mesmo em detrimento das demais instituições do subsistema;*
- 2. Instituições que permitem maior nível de ambiguidade apresentam maior frequência de mudanças.*

**Novas Hipóteses sobre Coalizões (em contexto multitemático):**

- 1. As coalizões preservam a capacidade de coordenação e defesa de seu programa mesmo diante de dificuldades em avançar simultaneamente as políticas associadas aos temas de especialização.*
- 2. Na presença de assimetria de poder entre atores especializados em um dos temas do subsistema, a coalizão irá defender de forma prioritária as políticas e instituições associadas a esse tema.*

**Novas Hipóteses sobre Aprendizagem (em contexto multitemático):**

- 1. a coevolução institucional dificulta que o aprendizado contribua para a implementação plena do programa da coalizão.*

Embora formuladas para subsistemas multitemáticos, situação que não é abordada diretamente pelo ACF, essas hipóteses podem permitir aprimoramentos e *insights* mais gerais, melhorando o entendimento sobre mudanças institucionais, coalizões e aprendizado.

A nova hipótese 1 sobre mudança institucional postula papel relevante para a diversidade institucional, o que se coaduna com os fenômenos de coevolução, competição e dominância. Subsistemas tendem a possuir mais de uma instituição, e não é incomum encontrar relações de interdependência entre essas instituições, que precisam ser consideradas para que as análises consigam capturar elementos relevantes para sua dinâmica institucional. A hipótese formulada busca evidenciar que as instituições de um subsistema podem apresentar relação competitiva (ao invés de reforço, conforme seria esperado em análises que privilegiem elementos como a força, o equilíbrio, a estabilidade e a coerência institucionais) e que a estratégia de atuação da coalizão dominante muitas vezes tende a priorizar uma das instituições em detrimento das demais, mesmo que componham seu programa de políticas públicas. Ao trazer para o escopo do ACF a diversidade temática e institucional do subsistema, a hipótese formulada incentiva o alargamento de suas lentes analíticas, conferindo tratamento mais adequado a diferentes situações nas quais não seria possível focar a análise em uma única instituição, sob pena de deixar de capturar fenômeno essencial ao entendimento da mudança institucional. Também permitiria capturar o papel específico das próprias instituições no processo de mudança, atraindo à análise elementos associados a movimentos endógenos e dinâmicos, em oposição a eventuais ênfases na exogeneidade e na estática comparativa que esse quadro de referência poderia ensejar<sup>89</sup>.

A nova hipótese 2 sobre mudanças institucionais explora a questão da ambiguidade, que será objeto de proposição explicativa (apresentada nesse capítulo). Postula-se que a ambiguidade seja conceito essencial para o entendimento da dinâmica institucional, conforme desenvolvido em linhas de pesquisa vinculadas ao neo-institucionalismo<sup>90</sup>, e que deveria ser integrada de forma explícita ao ACF, pois é uma característica inerente à ausência de uniformidade de crenças das coalizões em disputa nos subsistemas. Transplantaria ao ACF

---

<sup>89</sup> Não se insinua que as análises do ACF sejam equivocadas. Reconhece-se justamente que esse quadro de referência permite análises dinâmicas e com componentes endógenos, o que reforça sua validade e potência para explicar os fenômenos da mudança institucional. Não obstante, conforme argumentado em trechos do Capítulo 3 e nesse capítulo, o ACF pode atrair noções mais próximas aos conceitos de estabilidade e equilíbrio institucional, cabendo aos pesquisadores avaliarem a pertinência desses conceitos para suas pesquisas. Apenas se deseja enfatizar o potencial da hipótese aventada para análises que utilizem mais intensamente os conceitos de dinâmica e endogeneidade institucional.

<sup>90</sup> Dentre os trabalhos que se debruçam sobre essa questão, ver, em especial, STREECK E THELEN (2005) e MAHONEY E THELEN (2010).

visão de que o grau de ambiguidade afeta não somente a forma com que a mudança institucional ocorre, em acordo com as pesquisas de Thelen e colaboradores, mas também a frequência dessas mudanças.

O destaque concedido à ambiguidade se coaduna com premissas básicas do ACF sobre crenças e coalizões: atores com crenças distintas tendem a divergir não somente em relação a preferências institucionais, mas também ao seu enquadramento, atraindo percepções distintas de efetividade, por exemplo. Essa divergência interpretativa, que tende a ser integrada na disputa entre as coalizões, é, por si só, elemento que produz mudanças institucionais. Nessa perspectiva, a ambiguidade não somente torna mais fácil produzir alterações nas instituições, como pode atuar como mecanismo causal direto dessas alterações, o que justificaria a pertinência dessa hipótese.

A nova hipótese 1 sobre coalizões, por sua vez, reafirmaria a relevância dessa categoria ao evidenciar sua capacidade de coordenação e de defesa de seu programa mesmo com parcela da coalizão enfrentando dificuldades em promover suas instituições preferidas. Embora o ACF reconheça explicitamente a pluralidade de membros das coalizões, em especial pela premissa de abranger atores em posições diversificadas, para além dos tradicionais decisores formais de políticas públicas, a convergência de crenças e a temática singular como forma comum de delimitação do subsistema e das análises, tende a induzir visão singular da atuação dos atores da coalizão. Ao reconhecer a pluralidade de temas e instituições, a hipótese permite investigar interações no seio das coalizões para além da posição dos atores no processo decisório, assumindo necessariamente a existência de valorações distintas sobre as crenças que cimentam as coalizões. Criam-se assim clivagens na coalizão, que podem complexificar a interação entre os atores dentro de cada coalizão e entre coalizões diferentes, que precisam ser consideradas na análise.

A hipótese aventada, entretanto, reafirma a validade do conceito de coalizão como estratégia analítica e forma de ação coletiva, ao evidenciar sua pertinência mesmo em casos de potencial conflito interno entre seus membros, frente à emergência de situações nas quais um dos temas assume maior proeminência, ao ponto de tornar os demais temas secundários para fins da defesa do programa da coalizão. Comprovaria assim a força das crenças profundas e de políticas públicas compartilhadas, ao admitir a manutenção da ação coordenada dos atores dessa coalizão na defesa da política pública e da instituição priorizada.

A nova hipótese 2 sobre coalizões também explora elemento focado por proposição explicativa nesse capítulo: a assimetria de poder entre membros da coalizão com especialização

temática. Ao reconhecer a possibilidade do subsistema abranger mais de um tema, o ACF precisa tratar das interações entre os membros de cada coalizão, para além dos tradicionais problemas de ação coletiva em um grupo que ocupa posições (e possui interesses) distintos. À diversidade usual, torna-se necessário agregar preferências temáticas e institucionais distintas no interior da coalizão. Enquanto a hipótese anterior reconhece a força desse conceito, indicando unidade de atuação mesmo em contexto subótimo para o programa da coalizão, essa nova hipótese lança luz sobre elemento capaz de explicar a coevolução institucional competitiva: a assimetria de poder. Ao postular comportamento esperado por parte dos detentores de recursos mais substantivos de poder – privilegiar suas preferências temáticas e institucionais – a hipótese, entretanto, dota o ACF de instrumento para iluminar as interações dentro das coalizões e suas repercussões sobre as políticas públicas e as instituições do subsistema.

Por fim, a nova hipótese sobre aprendizado confere ao ACF instrumento adicional para estudar e entender essa categoria. Soma-se a premissas e hipóteses prévias que realçam as dificuldades no processo de aprendizagem, conferindo pista adicional à estabilidade do sistema de crenças: em subsistemas marcados pela pluralidade de temas e instituições, seria necessário considerar grau mais elevado de dificuldade para o aprendizado, dado que os fenômenos tendem a ser mais complexos em função da presença de interdependência, que está na base da coevolução. Portanto, aprender também é obstacularizado pela presença de um fenômeno que agrega complexidade, e tende a se sobrepor a elementos identificados pelo ACF como facilitadores do aprendizado.

#### **4.4 A Tropicalização 2 do ACF – Modelo Analítico em Sistemas com Instituições Fracas**

A formulação do ACF por Sabatier e colaboradores teve como inspiração o sistema político dos EUA, aproximado pelo tipo ideal do pluralismo, em que é verificada intensa participação de grupos da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas. O contexto político é marcado por grandes embates entre grupos organizados e pela formação de coalizões de interesse e defesa de políticas públicas, com intensa atuação e influência sobre os atores políticos com capacidade de editar regras formais.

SABATIER (1998) já explora a possibilidade de aplicação do ACF em diferentes países e sistemas políticos, em busca da ampliação de sua validade. Em particular, o ACF demanda atenção em relação à adequação do conceito e do papel da coalizão, concebida de forma a abranger um rol mais amplo de atores que o tradicionalmente considerado em outras literaturas

sobre políticas públicas e instituições, e que poderia ter menor aplicabilidade em sistemas políticos menos abertos à participação social.

A tropicalização a contextos políticos distintos dos EUA ensejou a procura por parâmetros para a representação de sistemas políticos diferentes do tipo ideal pluralista, movimento reforçado à medida em que foi sendo ampliada a difusão do ACF em amplo conjunto de países. Essas pesquisas buscaram, por meio de estudos teóricos e empíricos, inferir a validade da aplicação desse quadro analítico, bem como identificar e refinar as eventuais adaptações requeridas, tendo sido produzida tipologia<sup>91</sup> pelo próprio autor seminal do ACF (SABATIER E WEIBLE, 2007), que orientou esse esforço investigativo. Essa tipologia vem sendo utilizada nos estudos com ACF, corroborando a conclusão de que sua aplicação, mesmo em sociedades “não plurais”, é adequada, demandando apenas ajustes em variáveis que refletem o processo decisório nesses sistemas políticos. O mecanismo da disputa entre coalizões assumiria assim validade universal.

A literatura consignou aos regimes políticos da América Latina classificação de “Corporativista Recente” (ARAÚJO, 2013), como forma de capturar o grau de abertura do sistema político e o consenso requerido para mudanças nas políticas públicas. Os estudos sobre o Brasil, em geral, utilizam essa tipologia, ou consideram que não são necessários maiores ajustes ao modelo causal tradicional para embasar a explicação das mudanças institucionais utilizando o ACF.

Note-se que o ACF aborda aspectos macro, meso e micro do processo de políticas públicas, mas os estudos teóricos e empíricos focam atenção no subsistema, não buscando prover análises sobre o sistema político, em consonância com a premissa de que as políticas públicas são formuladas, implementadas e contestadas no subsistema por atores especializados. Mesmo esforços empreendidos para demonstrar a possibilidade de utilização do quadro analítico do ACF em países sob a influência de sistemas políticos distintos do tipo ideal pluralista não se detêm sobre os aspectos teóricos e concretos desses sistemas políticos (HENRY ET AL., 2014). A literatura, portanto, centra esforços em dotar o ACF de variáveis que possam capturar as particularidades dos diferentes sistemas políticos (SABATIER, 1998), mas não enfatiza a interação destes com os subsistemas, nem tampouco procura explicações sobre a evolução do próprio sistema político.

---

<sup>91</sup> A tipologia contrapõe duas variáveis: i) abertura do sistema político (alta, média ou baixa); ii) grau de consenso exigido para mudanças relevantes de políticas públicas (alto, médio ou baixo). Seu cruzamento produz 5 tipos ideais de estruturas de oportunidades da coalizão (pluralista, Westminster, corporativista tradicional, corporativista recente, executivos autoritários), havendo espaços da matriz que não indicam nenhuma estrutura de oportunidade.

Portanto, embora o quadro analítico do ACF contemple relações entre o sistema político e o subsistema alvo da análise, e essas relações possam assumir impacto do subsistema sobre o sistema político, as análises privilegiam a identificação de relações causais promovidas por variáveis sistêmicas no conflito entre as coalizões do subsistema. Essas relações causais, por sua vez, tendem a enfatizar os impactos de uma estrutura estável e de mudanças na conjuntura sobre o subsistema, indicando elevado grau de exogeneidade<sup>92</sup>.

A relevância do orçamento para o conjunto das políticas públicas, entretanto, induz atenção ao *feedback* do subsistema para os blocos do sistema político, assim como a seção anterior apontou a necessidade de atenção ao *feedback* do desempenho das duas instituições ao conflito entre as coalizões do subsistema.

Aceitando a ampla aplicabilidade do ACF e buscando maior integração entre o subsistema e o sistema político, explora-se outro caminho para contribuir com sua tropicalização, ancorando-se em pontos de interseção da literatura produzida por Wildavsky e colaboradores e por Levitsky e colaboradores. Em relação à América Latina, a análise do processo orçamentário no Capítulo 2 e as trilhas apresentadas no Capítulo 3 conferem centralidade ao papel da instabilidade, enquanto atributo de seu sistema político, sendo que Wildavsky estuda-a ainda, longa e profundamente, no subsistema do orçamento. Permite colocar em primeiro plano a clivagem entre países desenvolvidos e não desenvolvidos, indicando diferenças estruturais no sistema político e na dinâmica institucional conjunta no orçamento, atraindo para esta tese grau de generalidade maior que a experiência brasileira.

A incorporação da instabilidade como atributo central da matriz institucional dos países não desenvolvidos permite apoiar estudos que busquem descortinar as particularidades de seus fenômenos sociais. A literatura sobre orçamento, baseada na obra de Wildavsky, permite enquadramento teórico prévio sobre o subsistema escolhido, facilitando a interpretação de elementos típicos do ACF, como crenças, atores e coalizões. A instabilidade crônica que caracterizaria o processo orçamentário desses países, formalmente derivada da variável nível de riqueza, mas amplificada pela cultura política e pelas instituições do sistema político, precisa ser explicitamente considerada em modelo analítico que pretende descrever e explicar a dinâmica institucional conjunta do subsistema do orçamento.

---

<sup>92</sup> Mesmo trabalhos que enfatizam o mecanismo de *feedback* buscam discernir a forma pela qual as políticas públicas e as instituições do subsistema produzem efeitos políticos que retornam ao próprio subsistema, alertando assim para maior grau de endogeneidade do subsistema do que o suposto pela literatura (SCHMID, SEWERIN E SCHMIDT; 2020).

Elementos trazidos pela trilha desbravada por Levitsky e coautores, diretamente associadas às instituições, possibilitou adicionar às contribuições de Wildavsky sobre a instabilidade do orçamento questões que reforçam a relevância desse fenômeno: i) a interação entre instituições de um mesmo subsistema, como é o caso de regras fiscais e gestão estratégica, pode assumir natureza competitiva conforme conceitualização exposta na seção 2.2.3, inviabilizando sua efetividade simultânea, o que cria movimento endógeno ao orçamento que pode se mostrar contrário a estabilidade institucional desse subsistema; ii) a instabilidade de instituições no sistema político pode dificultar a manutenção das instituições dos subsistemas, negando-lhes prazo e outras condições necessárias para conformar **aprendizagem** capaz de delimitar o conflito político entre coalizões e permitir estabilidade institucional no subsistema.

Ao colocar em destaque a possibilidade da instabilidade como característica central do sistema político, **capturado pelo conceito de fraqueza institucional**, e do subsistema do orçamento, **capturado pelo conceito de competição institucional**, essas contribuições permitem suprir lacunas identificadas no ACF, que tende a valorizar a estabilidade, enquadrando a mudança institucional como fenômeno não recorrente, mesmo admitindo a possibilidade de enfrentamento contínuo entre coalizões antagônicas. A visão de instituições e políticas públicas que embasa o ACF é típica da conceitualização de instituições como fortes, capazes de condicionar a atuação dos atores nos subsistemas em conformidade com os estatutos imbuídos em suas regras formais. Embora o ACF ressalte o papel das diferenças entre crenças dos atores como estruturador de um processo de disputa política permanente nos diversos subsistemas, tende a enquadrar esse conflito em um ambiente sistêmico de maior estabilidade e força institucional.

A disputa entre grupos articulados em torno de partidos políticos, que se espelha na disputa entre as coalizões com crenças profundas e de políticas públicas antagônicas nos diferentes subsistemas, é capaz de assumir formato particular no contexto do subdesenvolvimento. Conformam ambiente de instabilidade institucional, em que a alternância no poder – do grupo político (no sistema), e das coalizões (nos subsistemas) – tende a produzir mudanças institucionais que ultrapassam o mero ajuste ao contexto, instando destruição das instituições prévias (ou lhes subtraindo efetividade). As diferenças entre crenças, em ambiente marcado por disputas políticas acirradas, são assim capazes de produzir rupturas que impedem a consolidação institucional, distanciando-se tanto do incrementalismo quanto do equilíbrio pontuado. Disputas prolongadas e indefinidas sobre elemento de alta criticidade, que não permitam o estabelecimento de consensos mínimos requeridos para a tomada de decisões e a

geração de ambiente propício a alterações estruturais relevantes, que caracterizam o desenvolvimento econômico e social, tenderiam não somente a obstaculizar esse processo, mas também a produzir efeitos sobre o desenvolvimento político, retroalimentando a instabilidade.

O contexto acima, que caracteriza a fraqueza institucional, requer ajustes no modelo de forma a dotar o ACF da capacidade requerida para descrever e explicar a dinâmica institucional conjunta, em que mudanças frequentes produzem instabilidade, caracterizando instituições fracas.

A relevância do orçamento para o conjunto das políticas públicas, por sua vez, cria condições para que eventual instabilidade institucional nesse subsistema se propague e produza efeitos no sistema político, afetando, por exemplo, a disputa entre os grupos pelo controle do governo. Alternâncias de poder tendem a ser maiores, em um contexto no qual a acirrada disputa política tende a impactar as instituições sistêmicas, reforçando a fraqueza institucional.

A adaptação realizada no ACF para lidar com essas questões foi operacionalizada pela adição de variável que indique a situação de força institucional no bloco “parâmetros estáveis do sistema”, uma vez que as variáveis desse bloco não permitem contemplar adequadamente essa questão. A clivagem entre matrizes institucionais fortes e fracas é fundamental para que a dinâmica institucional conjunta do subsistema seja adequadamente especificada. Note-se que a nova variável permite conferir sentido adicional à capacidade do bloco, que responde por aspectos estruturais, condicionar o bloco conjuntural: a força das instituições apresenta impacto relevante sobre a estabilidade da conjuntura, sendo possível hipotetizar que sistemas políticos marcados por força institucional tenham maior tendência a gerar variáveis conjunturais menos voláteis; na presença de instituições fracas, como no sistema político que está associado ao caso dessa pesquisa, a volatilidade da conjuntura tende a ser maior<sup>93</sup>.

Consoante o ACF, variações no bloco “eventos externos ao subsistema” podem produzir impacto sobre a mudança institucional no subsistema, criando ambiente em que as coalizões se enfrentam em contexto de grande incidência de choques. A endogeneização dessas variações acaba reproduzindo a fraqueza e a instabilidade institucional no subsistema, conformando espaço de disputa entre coalizões de grande intensidade. Esse tipo de contexto tende a dificultar a capacidade das instituições produzirem os efeitos estatutários desejados. **Mais do que**

---

<sup>93</sup> Faz-se ainda necessário diferenciar: i) a volatilidade das variáveis; ii) os efeitos que essa volatilidade provoca sobre a mudança das instituições.

**instituições erradas <sup>94</sup> , os países não desenvolvidos revelam dificuldades na institucionalização, capturada pela instabilidade institucional, inclusive pela incapacidade de manter a efetividade das instituições ao longo do tempo.**

Além da inserção de uma nova variável no ACF, e da ênfase proposta na relação entre o subsistema (do orçamento) e os blocos referentes ao sistema, foram formuladas as seguintes hipóteses a serem testadas pela pesquisa:

#### **Novas Hipóteses sobre Mudanças Institucionais:**

3. *A força das instituições do sistema político afeta a dinâmica institucional do subsistema: a) instituições fortes reduzem a frequência das mudanças institucionais; b) instituições fracas aumentam a frequência das mudanças institucionais.*

#### **Novas Hipóteses sobre Aprendizado:**

2. *A fraqueza institucional dificulta o aprendizado.*

As novas hipóteses, que serão investigadas à luz da pesquisa empírica desenvolvida nessa tese, também podem permitir aprimoramentos ao ACF, melhorando o entendimento sobre as mudanças institucionais e sobre o aprendizado.

No primeiro caso, postula-se que a evolução institucional do subsistema é influenciada por característica sistêmica – o grau de força das instituições políticas. Além de induzir que a pesquisa averigue essa relação, essa hipótese pode se mostrar relevante para permitir que a aplicação do ACF a países não desenvolvidos seja feita de forma a capturar suas especificidades, melhorando a compatibilização desse quadro de referência com diferentes contextos institucionais. Busca assim contribuir para o melhor entendimento desse fenômeno, colocando em evidência a diferença entre sistemas políticos marcados por instituições fortes e fracas, que implicaria diferenças substantivas na dinâmica institucional. Essa clivagem, se confirmada, requer reconhecimento por parte do ACF.

De forma concreta, a nova hipótese sobre mudança institucional, que poderá ser testada nessa pesquisa, postula que a presença de instituições fracas amplia a frequência das mudanças institucionais, o que é compatível com o conceito geral de força institucional: contextos

---

<sup>94</sup> NORTH (1990) abre um grande debate sobre o papel das instituições no desenvolvimento, que estimula organismos internacionais e *policy makers* a buscar construir instituições “corretas” como forma de assegurar o desenvolvimento econômico. ROBERTS (2011) chama atenção para a existência de “institucionalistas ingênuos”, com forte presença no subsistema do orçamento, que atribuiriam às instituições capacidade de resolução dos problemas independente de questões contextuais.

marcados pela fraqueza institucional tendem a produzir maior número de alterações nas instituições, consoante a literatura apresentada na Capítulo 3. A verificação da hipótese nessa pesquisa, a partir da demonstração do encadeamento entre o contexto marcado pela fraqueza das instituições do sistema político e a produção de mudanças mais frequentes nas instituições do subsistema, permitiria induzir a atenção dos pesquisadores que utilizam o ACF para aspecto estrutural que afeta de forma relevante a dinâmica institucional dos subsistemas e que atualmente não é enfatizado por sua literatura.

Essa “tropicalização” é complementada por nova hipótese sobre aprendizado, que seria dificultado pela presença da fraqueza institucional. Ao introduzir essa diferenciação entre os sistemas políticos no ACF, pode-se adicionar às hipóteses de aprendizado já estabelecidas componente adicional, que influenciaria de forma relevante a capacidade de aprendizagem nos diferentes subsistemas. Sistemas políticos marcados por força institucional tendem a produzir aprendizado que: i) reforce a estabilidade das instituições; ii) aumente a capacidade de ajustes exitosos das instituições como resposta a problemas causados por variações na conjuntura. Por outro lado, sistemas políticos marcados por fraqueza institucional tendem a apresentar dificuldade de aprendizagem, em particular no que se refere à sustentação da efetividade das instituições, dificultando ainda sua adaptação a choques conjunturais, o que reforçaria a menor estabilidade institucional e tenderia a produzir mudanças frequentes, também reconhecidas nas novas hipóteses formuladas.

Nessa perspectiva, a dificuldade em produzir aprendizado orientado às políticas públicas, que o ACF atribui de forma substantiva à estabilidade do sistema de crença dos atores, pode ser reforçada por fenômenos capturados pelas duas novas hipóteses aventadas nessa pesquisa: i) a complexidade introduzida pela interdependência institucional, conforme apresentado na seção anterior; ii) a fraqueza das instituições do sistema político, que produz instabilidade institucional nos subsistemas, dificultando aprendizagem capaz de sustentar a efetividade institucional e a adaptação a mudanças conjunturais.

Em conjunto, as sete novas hipóteses levantadas, cujos testes serão apresentados no Capítulo 8, a partir das evidências coletadas no estudo de caso desenvolvido nessa tese, permitiriam iluminar aspectos conexos, associados aos temas de interesse – mudança institucional, coalizões e aprendizado. As novas hipóteses foram formuladas não somente com o intuito de, potencialmente, consolidar a apresentação de achados da pesquisa empírica que podem contribuir para o desenvolvimento do ACF, mas também de abordar avanços da teoria que devem ser plenamente incorporados a esse quadro de referência. Busca-se assim dar

sequência ao direcionamento de Sabatier, cuja produção acadêmica se mostrava atenta às inovações científicas produzidas por outras linhas de pesquisa, e que enfatizou a necessidade de abertura permanente do ACF a novos avanços. Não por acaso, o ACF tem se mostrado capaz de estruturar a produção de conhecimento relevante para a Ciência Política, tendência que, em consonância com sua rica literatura, essa pesquisa espera contribuir, avançando em hipóteses que permitam aprimorar o tratamento de seus fenômenos de interesse, de forma estruturada e compatível com esse quadro de referência.

#### 4.5 Hipótese da Pesquisa e Proposições

As duas seções anteriores apresentaram as adaptações promovidas no ACF para que esse modelo analítico pudesse apoiar o desenvolvimento da pesquisa. Explicitaram hipóteses adicionais associadas ao quadro de referência, que serão objeto de testes no estudo de caso desenvolvido (Capítulo 8), juntamente com as demais hipóteses tradicionais do ACF. Dessa forma, espera-se contribuir para essa literatura, adotando procedimento usual nos trabalhos apoiados nessa linha de pesquisa.

Nesta seção, explicita-se a hipótese básica da pesquisa, formulada com o intuito de responder à pergunta de pesquisa: por que e como evoluiu a dinâmica institucional conjunta envolvendo regras fiscais e gestão estratégica no subsistema de orçamento público no Brasil ao longo do período 1996-2018?

A escolha do tema e da pergunta de pesquisa dessa tese, desdobradas no estudo de caso da dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996 e 2018, induziu o estudo de elemento específico e pouco explorado pela literatura dedicada à mudança institucional: a coevolução, em que instituições do mesmo subsistema apresentam trajetória interrelacionada.

O modelo analítico a ser utilizado nessa tese, que traz ajustes em relação ao quadro disponibilizado pelo ACF, deve ser capaz de apoiar a busca pela resposta à pergunta de pesquisa. Para guiar essa resposta, foi formulada hipótese básica: **regras fiscais e gestão estratégica apresentam dinâmica institucional conjunta pautada pela competição, que gera um movimento pendular em que a efetividade de uma das instituições está diretamente relacionada a ausência de efetividade da outra instituição. Ocupa-se assim do “como” da pergunta da pesquisa.**

Conforme apresentado no Capítulo 2, a investigação específica sobre regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento entre 1996 e 2018 já aponta para alternância da

efetividade institucional, em conformidade com a definição de competição institucional feita na seção 2.4.3, sinalizando pertinência dessa hipótese básica. O Capítulo 6, dedicado à apresentação dos resultados do estudo de caso longitudinal, permitirá colher elementos adicionais, que serão explorados no Capítulo 7, em que se revisitará a hipótese básica, assim como as cinco proposições formuladas com o intuito de explicar sua (eventual) materialização, permitindo aprofundar o **“por que” da pergunta da pesquisa**. Sua investigação minuciosa será fundamental para responder de forma satisfatória à pergunta dessa pesquisa, permitindo ainda alicerçar com maior grau de confiança suas contribuições ao tema da coevolução institucional, para além do caso desenvolvido nesta tese.

As cinco proposições cumprem a função de apoiar as investigações, buscando aprofundar o entendimento das relações de causa e efeito entre as variáveis do modelo analítico. Buscam caminhos interpretativos para dar significado e coerência ao que se supõe ser um fenômeno complexo e não esperado, pautado por mudanças relativamente frequentes e pela incapacidade de coexistência de duas instituições que sempre contaram com a defesa enfática e simultânea dos atores do subsistema, alguns dos quais em posição de liderança no próprio sistema político nacional. Frente à inferência preliminar de quatro mudanças institucionais no período de análise, com a alternância de efetividade e configurando mudanças frequentes que revelam dificuldades na institucionalização e induzem ao **enquadramento de instabilidade institucional**, as proposições levantadas buscam simultaneamente iluminar cada mudança institucional e o conjunto de mudanças verificadas no período.

#### **P1: Regra fiscal e gestão estratégica são instituições que expressam crenças antagônicas.**

P1 concentra os esforços analíticos na categoria crenças. Conforme ressaltado nesse capítulo, essa categoria exerce um duplo papel no ACF: i) induz a organização de coalizões por atores que compartilham crenças; ii) fornece o substrato para a formulação das políticas públicas e instituições. Admitida a hipótese básica de competição institucional com pendularidade, investigar-se-á o papel das crenças na ausência de efetividade institucional simultânea.

#### **P1 propõe situação em que seria observada incompatibilidade de crenças entre os atores que defendem a instituição regra fiscal e aqueles favoráveis à gestão estratégica.**

Embora a literatura não aponte incompatibilidade, patente ainda nas tentativas de reforma orçamentária promovidas em diferentes países, o caso brasileiro poderia expressar situação extrema em que as crenças dos defensores das regras fiscais se colocassem em oposição às

crenças dos defensores da gestão estratégica, originando coalizões de defesa antagônicas em torno de cada uma das instituições. Essa proposição, portanto, deve ser investigada com profundidade, pois pode revelar um fenômeno – o conflito de crenças em torno de regras fiscais e gestão estratégica – não apontado pela literatura do orçamento, mas que explicaria os casos de conflito institucional, cuja persistência poderia ser atribuída à própria motivação ideacional por trás da construção de cada uma das instituições. **A Coalizão no poder buscaria fortalecer a instituição compatível com suas crenças e destruir a instituição contrária a essas crenças.**

**P2: A assimetria de poder entre atores especializados em um dos temas de uma mesma coalizão induz à priorização de uma das instituições do subsistema do orçamento.**

P2 concentra sua atenção na composição das coalizões, item relevante em um subsistema organizado em torno de dois temas, e nos recursos de poder detidos pelos atores especializados do subsistema. Busca entender se, embora unidos por estrutura de crenças semelhantes, os membros da coalizão especializados em um dos temas auferem recursos de poder em proporção substancialmente maior do que aqueles especializados no outro tema, produzindo esforços voltados à promoção e defesa da instituição preferida (associada ao tema correlato) muito superiores ao despendido na outra instituição.

Recursos de poder constituem categoria essencial no ACF, sendo mobilizados pelas coalizões na defesa de suas políticas e instituições preferidas. Usualmente, o ACF contrasta os recursos detidos pelas coalizões antagônicas no subsistema. Não obstante, as dualidades presentes no orçamento apontam para a necessidade de contrastar os recursos detidos por atores da mesma coalizão, contrapondo aqueles dedicados ao tema do gerenciamento dos agregados orçamentários aos que se organizam em torno do tema da alocação de recursos públicos, na busca por entender se eventual assimetria poderia ser responsável pela incapacidade de a coalizão no poder defender uma das instituições.

**P3: A incapacidade de manter regras fiscais e gestão estratégica simultaneamente efetivas sinaliza problemas de aprendizagem.**

Aprendizagem é tema central do ACF, constituindo um dos quatro caminhos para a mudança institucional. Por um lado, o ACF enfatiza a influência da racionalidade limitada e da estrutura de crenças dos atores sobre a aprendizagem, supondo que não se produz a partir de um processo de investigação científica isento de vieses e interesses. Supõe assim que o conhecimento produzido é canalizado para reforçar as crenças prévias dos atores, sendo pouco

provável alterar as crenças profundas e de políticas públicas. Por outro, o aprendizado é reconhecido como potencial causa da mudança institucional, em um enquadramento de subsistemas contemplando atores especializados e dedicados à formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Esse contexto tende a criar condições favoráveis ao aprendizado, mobilizando recursos diversos para fazer avançar um conhecimento, que, além do mais, pode ter o condão de reforçar a posição das coalizões em disputa.

Diante de um contexto institucional marcado pela competição com trajetória pendular, no qual as instituições defendidas pelas coalizões no poder e compatíveis com suas crenças não conseguem se manter efetivas por muito tempo e de forma simultânea, deve-se investigar se esse fenômeno não refletiria problema específico de aprendizagem: atores de uma mesma coalizão se mostrariam incapazes de produzir decisões que preservem a efetividade de ambas as instituições, que, teoricamente, produziriam os resultados almejados pela coalizão.

#### **P4: A presença de nível elevado de ambiguidade e incerteza na interpretação das instituições do orçamento contribuem para a perda de sua efetividade.**

Thelen e colaboradores introduziram no neo-institucionalismo linha de pesquisa que se apoia fortemente no conceito de ambiguidade. Keynes, por sua vez, já havia chamado atenção para o papel da incerteza nos processos econômicos. O ACF indica relevância adicional para esses conceitos ao situar a mudança institucional no contexto do enfrentamento de coalizões com estruturas de crenças distintas, o que abre espaço para interpretação da realidade marcada pela **ambiguidade**, que está na essência do conflito entre as coalizões: atores com crenças distintas tendem a ter preferências distintas, mas também a interpretar a realidade, inclusive os resultados das políticas públicas e instituições, de forma diferenciada. À ambiguidade se soma a **incerteza**, em um mundo eminentemente probabilístico, que torna inviável atribuição de um valor esperado, mesmo que dentro de certo intervalo com determinado grau de confiança.

Nessa pesquisa, entende-se que a combinação de ambiguidade e incerteza pode tornar a inferência da responsabilidade fiscal matéria de alta controvérsia, com implicações diretas sobre a efetividade da regra fiscal e sobre a presença de competição institucional. A literatura e o debate público<sup>95</sup> relatam essa questão de forma contundente, não sendo tarefa trivial inferir se regras fiscais estão cumprindo seu papel de direcionar a estratégia e a política fiscal em direção à responsabilidade fiscal, nem sinalizar de forma relativamente consensual a trajetória

---

<sup>95</sup> Na ciência econômica, o enquadramento da efetividade institucional é feito em trabalhos que procuram inferir se a regra fiscal produz melhor desempenho orçamentário, associado à sustentabilidade da política fiscal e da dívida pública. Ver, por exemplo, GREMBI, NANNICINI E TROIANO (2016).

da política fiscal. Nessa perspectiva, **a dinâmica institucional competitiva entre regra fiscal e gestão estratégica poderia ser explicada pela incerteza e ambiguidade em relação à efetividade da regra fiscal.**

A aferição do equilíbrio orçamentário, **embora embasado em indicadores quantitativos objetivos**, é mediada pela crença dos atores, estando sujeita a elevado nível de incerteza e ambiguidade, pois: i) independente da política fiscal adotada, os indicadores utilizados no Brasil para inferir a responsabilidade fiscal (resultado primário e dívida pública) apresentam elevada volatilidade ao longo do tempo, em função do impacto de parâmetros macroeconômicos, como crescimento, taxa de juros, taxa de câmbio, inflação, que registram, eles próprios, grande volatilidade; ii) há grande dispersão das crenças dos próprios atores envolvidos na interpretação da responsabilidade fiscal.

**A controvérsia na inferência da efetividade da regra fiscal revela paradoxo: a função básica dessa instituição é justamente reduzir incerteza e ambiguidade ao explicitar compromisso com a responsabilidade fiscal no presente e no futuro.** Nessa perspectiva, para que a regra fiscal possa exercer suas funções estatutárias, o que permite o enquadramento como efetiva nessa pesquisa, é necessário que: i) a opinião pública; ii) os atores do subsistema que priorizam a crença no equilíbrio orçamentário; iii) os agentes empresariais, com destaque para o mercado financeiro, que conformam base social com crenças atreladas ao equilíbrio orçamentário, enquadrem a regra fiscal existente como instituição compatível com essa crença.

Adicionalmente, os níveis de incerteza e ambiguidade da regra fiscal podem implicar decisões que contribuam para desestruturar a gestão estratégica, ao exigir um nível de esforço fiscal que provoca a perda de efetividade da gestão estratégica.

A hipótese também irá investigar o papel da ambiguidade em relação à gestão estratégica, em particular no que se refere à **duplicidade de seus objetivos estatutários**: a possibilidade de os atores do subsistema orçamentário imputarem à mesma instituição objetivos diferentes.

O Capítulo 2 já havia deixado antever a grande ambiguidade da instituição gestão estratégica, presente inclusive na falta de vocabulário consensual. Além de possuir controvérsias em relação a sua origem, é possível identificar diferentes instrumentos passíveis de serem enquadrados como gestão estratégica, o que naturalmente atrai ambiguidades em relação aos objetivos estatutários. Abrangendo um escopo que vai do instrumento voltado a aprimorar a gestão de organizações individuais até planos de longo prazo de desenvolvimento nacional, a ambiguidade dessa instituição pode desempenhar papel causal na incapacidade de

demonstrar efetividade simultânea com a regra fiscal. A caracterização da gestão estratégica no Brasil indicou que foi alternativamente associada a um instrumento para auferir ganhos de eficiência, tendo como missão estatutária melhorar a qualidade do gasto público por meio de redução de custos e ampliação dos benefícios decorrentes da ação governamental, a um instrumento que permite conduzir a estratégia de desenvolvimento do país, inclusive mediante a ampliação do gasto público direcionado a projetos e programas prioritários.

Esse tipo de conflito não está presente na regra fiscal, cujo estatuto indica claramente sua adesão ao gerenciamento dos agregados orçamentários sob a égide da responsabilidade fiscal, mesmo sendo possível o desenho de regras fiscais que acomodem outros objetivos estatutários, mas sempre de maneira secundária e subordinada<sup>96</sup>.

A formatação, o funcionamento e os resultados esperados com a gestão estratégica podem, portanto, ser substantivamente distintos para coalizões diferentes, o que pode constituir explicação para a dinâmica competitiva em relação às regras fiscais, tanto pela incompatibilidade da coexistência quanto pela tendência à perda da efetividade por conta da mudança no estatuto perseguido pela instituição.

#### **P5: A instabilidade financeira impede a estabilidade institucional no orçamento.**

P5 está diretamente associada a contribuições de Wildavsky e Levitsky, autores que chamaram atenção para a relevância da instabilidade para o orçamento e para as instituições. Busca investigar se, no caso estudado, a competição institucional pode ser diretamente associada a esse atributo do contexto brasileiro. Os choques econômicos constituem variável de grande repercussão sobre os diferentes subsistemas de política pública, atingindo os subsistemas do orçamento e de política econômica de forma particularmente intensa. Seu impacto sobre a disponibilidade de recursos tende a ser relevante, constituindo “suspeito usual” para mudanças institucionais. Para além desse papel, busca-se investigar se um subsistema sujeito a elevada instabilidade financeira tenderia a não somente sofrer mudanças frequentes nas instituições, mas também produzir trajetória de coevolução marcada pela competição.

A tentativa de estruturar gestão estratégica baseada na condução de programas e projetos prioritários para o desenvolvimento nacional, por exemplo, pode se mostrar demasiadamente impactada pela instabilidade financeira, levando a movimentos pendulares em que: i)

---

<sup>96</sup> ANDRIAN ET AL. (2022) confirma a centralidade do controle dos agregados orçamentários como objetivo da regra fiscal, mesmo levando em consideração as flutuações cíclicas da economia. EYRAUD ET AL. (2018) amplifica o escopo da análise, introduzindo a capacidade de regras fiscais amortecerem e se adaptarem ao ciclo econômico como objetivo acessório dessa instituição, existindo amplo debate na literatura sobre a compatibilidade desses dois objetivos.

momentos com recursos abundantes estimulem a formulação e implementação dessa instituição; ii) conjunturas adversas, que reduzam substancialmente os recursos financeiros disponibilizados para a gestão estratégica, esvaziem sua capacidade para conduzir a alocação de recursos do orçamento. Da mesma forma, o funcionamento de uma instituição como a regra fiscal, que se propõe gerenciar os agregados do orçamento, pode ser dificultado pela sucessão de conjunturas com instabilidade financeira, inviabilizando a manutenção de regras previsíveis e estáveis para guiar as decisões do orçamento, e criando percepção de erraticidade que é intrinsicamente incompatível com seus atributos estatutários.

**Aventa-se assim que o orçamento repetitivo de Wildavsky se expressa no período da pesquisa justamente na impossibilidade de sustentar efetividade simultânea das instituições regra fiscal e gestão estratégica, em função da presença de elevada instabilidade financeira, que produz sua dinâmica conjunta competitiva.**

A instabilidade financeira não seria característica meramente conjuntural, causadora de ajustes pontuais nas políticas e instituições em um contexto momentaneamente adverso. Refletiria aspecto estrutural, e se expressaria na incapacidade de manter políticas e instituições diante de flutuações na conjuntura, no que se aproxima ao conceito de fraqueza institucional.

As cinco proposições apresentadas buscam iluminar fenômeno de difícil enquadramento na literatura: a competição institucional produtora de pendularidade. Não são mutuamente exclusivas, podendo ser encontrada multicausalidade, o que é compatível com a manifestação de um fenômeno dessa natureza. Serão analisadas de forma direta no Capítulo 7, embora a análise longitudinal do Capítulo 6 já introduza elementos que apontam para a análise dessas proposições. Já o Capítulo 5 discorrerá sobre a forma de operacionalização dessa análise, apresentando os elementos requeridos para viabilizar resposta objetiva.

#### **4.6 Conclusão**

A construção de modelo analítico apoiado no ACF, com a incorporação dos ajustes apresentados nesse capítulo, é passo essencial para viabilizar análise empírica que busque descrever e explicar a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica, respondendo de forma precisa e objetiva à pergunta da pesquisa. O ACF fornece quadro de referência, contendo blocos de variáveis e relações causais que se mostram adequados ao estudo empreendido, conforme a revisão de literatura realizado no Capítulo 3 já havia identificado. Em particular, a dimensão multinível, os focos no subsistema e na disputa entre coalizões de defesa e o apontamento de caminhos causais para a mudança institucional sinalizam fortemente sua

pertinência como modelo analítico que permitirá abordar a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica de forma adequada.

As duas tropicalizações empreendidas permitem colocar em destaque o fenômeno de interesse dessa pesquisa, a coevolução institucional, a partir da explicitação das dualidades temáticas, adequadas ao subsistema do orçamento, e do contexto da fraqueza institucional, adequado ao sistema político brasileiro, fornecendo elementos para o avanço da pesquisa.

Esse capítulo introduziu ainda sete novas hipóteses para o ACF, compatíveis com a especificidade dessa pesquisa, e que podem contribuir para o fortalecimento desse quadro de referência, dotando-o de elementos adicionais para o entendimento das mudanças institucionais, coalizões e aprendizado, em consonância com contribuições de outras literaturas, capazes de integração ao ACF.

Por fim, o capítulo explicitou a hipótese básica da pesquisa – regras fiscais e gestão estratégica apresentam dinâmica institucional conjunta pautada pela competição, que gera um movimento pendular em que a efetividade de uma das instituições está diretamente relacionada com a ausência de efetividade da outra instituição – e aventou cinco proposições que buscam explicar a manifestação dessa dinâmica institucional conjunta, pautada pela competição e pendularidade.

A operacionalização desse modelo analítico requer construção de design de pesquisa robusto o suficiente para viabilizar sua aplicação ao estudo de caso em tela, permitindo atribuir valores às variáveis ao longo do período da análise, e consistência no rastreamento das relações causais entre parâmetros e variáveis dos diferentes blocos que compõe o modelo analítico apresentado nesse capítulo. Para tanto, proceder-se-á, no capítulo seguinte, à apresentação da metodologia da pesquisa.

## 5 METODOLOGIA: DESIGN DE PESQUISA

### 5.1 Introdução

Esse capítulo apresenta os aspectos metodológicos da pesquisa, explicitando os diferentes elementos que compõem seu design. A pesquisa foi apoiada em design capaz de permitir inferência causal a partir de estudo de caso qualitativo longitudinal, estratégia que acompanha o padrão de investigação científica amplamente adotado em estudos sobre mudança institucional<sup>97</sup>. São apresentadas conjecturas sobre a causalidade, em conformidade com hipóteses formuladas e investigadas. Portanto, o **tema** da coevolução institucional foi desenvolvido e a **pergunta de pesquisa** – por que e como evoluiu a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996 e 2018 – foi respondida por meio de estudo empírico baseado em design que será apresentado neste capítulo.

A seção inicial reflete sobre a estratégia científica do estudo de caso longitudinal, apoiado em dados qualitativos. Contempla ainda rastreamento de processo compatível com o quadro de referência escolhido – o ACF – que suporta modelo analítico capaz de desenvolver a relação de causalidade. Na sequência, a estratégia para operacionalização das variáveis do modelo – dependente, explicativas e contextuais – é descrita. A seção seguinte contém as fontes de dados utilizadas, com destaque para a Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional quando da abertura dos Trabalhos Legislativos, fonte usual para as pesquisas de Ciência Política em diferentes países, mas ainda incipiente na Ciência Política brasileira. As fontes adicionais também são apresentadas, evidenciando os dados auxiliares utilizados – qualitativos e quantitativos, esses últimos em consonância com a tradição dos estudos orçamentários, enfatizando o papel e a contribuição de cada fonte. As etapas do trabalho de pesquisa a partir das estratégias de coleta, tratamento e análise de dados são apresentadas, na tentativa de garantir transparência e replicabilidade da pesquisa, a partir de descrição sistematizada.

Por fim, são explicitados os principais desafios metodológicos em relação a categorias-chaves de estudos do ACF – instituições, crenças, atores e coalizões, explicitando as escolhas metodológicas realizadas, centrais para a conformação do design de pesquisa e a possibilidade de adaptar o quadro de referência do ACF ao tema e à pergunta dessa pesquisa.

---

<sup>97</sup> KING, KEOHANE E VERBA (1994).

## 5.2 Estratégia de Pesquisa Científica – Estudo de Caso

A pesquisa foi desenvolvida como **estudo de caso qualitativo de corte longitudinal**. Em consonância com a abordagem qualitativa (“*cause of the effects*”), contemplou i) estudo detalhado e intenso, assentado em descrição capaz de enfatizar os aspectos centrais das instituições a partir da explicação da dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica; ii) explicitação do caso específico (mudança conjunta da regra fiscal e gestão estratégica) em uma população (instituições presentes em um mesmo subsistema); iii) delimitação do caso nas dimensões temporal (1996-2018) e espacial (subsistema do orçamento federal do Brasil).

A escolha da estratégia metodológica de estudo de caso qualitativo longitudinal, em um subsistema que possui **processo gerador de dados** capaz de prover os requisitos para pesquisa apoiada em dados **quantitativos e em técnicas estatísticas baseadas em correlações e painel**, decorre de conjunto de fatores: i) a tradição de investigação científica das relações causais teóricas e suas manifestações empíricas de mudanças institucionais apoiada em estudos qualitativos de casos em uma perspectiva longitudinal, que tem sido marca registrada do neo-institucionalismo<sup>98</sup>; ii) os avanços metodológicos logrados pelos estudos de caso na Ciência Política, capazes de estabelecer relações causais complexas, que envolvem não somente a correlação entre variáveis dependente e explicativas, mas a demonstração do caminho da causalidade, em que é possível explicitar o percurso entre a causa e o efeito, iluminando aspectos adicionais dessa relação, como o contexto relevante e o mecanismo causal<sup>99</sup>; iii) a dificuldade em conceitualizar a coevolução entre regras fiscais e gestão estratégica a partir de valores quantitativos e dos métodos estatísticos capazes de mensurar a coevolução dessas duas instituições; iv) a pressuposição de relevância do contexto para a dinâmica institucional conjunta, dificultando o tratamento estatístico; v) a quebra estrutural entre países desenvolvidos e não desenvolvidos, cujo parâmetros tendem a ser distintos.

Embora o incrementalismo e o equilíbrio pontuado tenham utilizado os estudos quantitativos com base em métodos estatísticos de forma sistemática como estratégia de comprovação da validade teórica, não se vislumbrou condições para aplicar esse método ao estudo da coevolução de regras fiscais e gestão estratégica. Pelo contrário, o entendimento de

---

<sup>98</sup> STREECK E THELEN (2005) e MAHONEY E THELEN (2010) contemplam diversos estudos de caso que exemplificam essa afirmação.

<sup>99</sup> GEORGE E BENNETT (2005).

questão não abordada na literatura orçamentária, e o descortinamento de suas causas, requer atenção a elementos que somente um estudo detalhado de caso é capaz de produzir<sup>100</sup>.

Em consonância com seus requisitos metodológicos, diferentes questões foram exploradas na **delimitação do caso**: i) **mudança institucional conjunta** em um subsistema; ii) **reforma** no subsistema do **orçamento**; iii) **disputa política** entre coalizões de defesa como motor de mudanças institucionais; iv) **subsistema** de política pública com **capacidade de afetar a evolução** do próprio **sistema político**; v) **fraqueza institucional do sistema político** como produtor de **instabilidade** institucional no subsistema.

Em acordo com VOGT, GARDNER E HAEFFELE (2012, pg. 116), procurou-se melhorar a resposta sobre o “caso de que” introduzindo qualificativo que permitiu identificar com maior propriedade o objeto de interesse da pesquisa. Este reside na situação de fraqueza institucional como característica do sistema político e de um subsistema que é pautado por coevolução institucional marcada pela competição entre duas instituições que evoluem conjuntamente de forma contraditória, constituindo um caso **surpreendente** que desafia os formuladores de desenho institucional, revelando resultado particular de um processo de disputa política incapaz de assegurar efetividade simultânea às instituições de um mesmo subsistema.

O caso objeto do estudo configura-se, principalmente, como um caso em que instrumentos relevantes para um subsistema, que se elevam ao nível de instituição, constituem elementos centrais do conflito intenso entre coalizões, que não conseguem produzir efetividade simultânea. Apresentam ainda movimento específico de pendularidade ao longo do tempo, em que a dominância exercida não se “cristaliza” e tende a ser contestada em momento subsequente, enquanto reflexo da disputa política no plano sistêmico. Constitui assim caso relevante para a Ciência Política, que permite evidenciar conflitos de elevada magnitude e permanência.

Em estudos qualitativos de casos, a seleção aleatória não está disponível, o que demanda desenvolver escolhas guiadas. Em conformidade com as melhores práticas metodológicas, esperar-se-ia esforço para estruturar o processo de seleção do caso de forma a ser o melhor instrumento para aproximar a análise individual com formas de generalização em direção a outros casos e a caracterização de um fenômeno abrangente, enquanto manifestação empírica capaz de validar teoria existente ou mesmo propor nova teoria.

---

<sup>100</sup> FLYVBJERG (2006).

A seleção do caso foi realizada combinando o interesse pessoal do pesquisador e a preocupação em alcançar os objetivos teóricos associados à dinâmica institucional conjunta. O neo-institucionalismo pode ser compatível tanto com teorias que defendem maior rigidez (capacidade de condicionar comportamentos dos atores) e permanência (no tempo) de instituições, quanto com a noção de que os agentes atuam de forma contínua para alterar as instituições em busca de maior conformidade com suas crenças e interesses. Também poderia ser compatível com contextos de força ou fraqueza institucional, com predomínio de contextos marcados por estabilidade ou instabilidade, assim como é capaz de internalizar a visão de instituições embutidas<sup>101</sup> e movimentos de coevolução institucional.

**Regras fiscais e gestão estratégica no Brasil indicam arranjo institucional simultaneamente relevante e instável**, com tendência a mudanças graduais e à manifestação de “pendularidade” ao sabor da conjuntura econômica e política, que alteram os recursos de poder das coalizões antagônicas. Pode ser enquadrado como **caso extremo**, com potencial para iluminar aspectos da mudança institucional, como a relevância do contexto, o papel que as disputas políticas entre coalizões de interesse exercem na conformação das instituições e a relação com a evolução institucional do próprio sistema político.

A raridade do caso escolhido está associada à possibilidade de revelar, em algumas de suas instâncias, **movimento institucional não esperado, em que a instabilidade se torna norma, com frequentes mudanças institucionais e ausência de “coerência” entre instituições potencialmente complementares**.

Em acordo com as análises de WILDAVSKY (1986) e BRINKS, LEVITSKY E MURILLO (2019), abordadas no Capítulo 2, o caso escolhido reforça a **literatura sobre fraqueza institucional nos países não desenvolvidos**, indicando potencial de generalização para um grupo substantivo de países (validade externa).

O design de pesquisa adotado para auxiliar o estudo de caso qualitativo permite, a partir do quadro de referência do ACF, a realização de inferências causais, identificando as variáveis explicativas e contextuais responsáveis pelo formato e trajetória da variável dependente da pesquisa: a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica. Conforme as possibilidades descortinadas pelo ACF, o caminho da causalidade é explorado a partir de um detalhado **rastreamento de processo**, sendo o modelo analítico (apresentado no capítulo anterior) utilizado para viabilizar a descrição e a inferência causal entre diferentes variáveis, a

---

<sup>101</sup> OSTROM (2009) desenvolve o conceito de *nested institutions*.

partir de hipóteses usualmente encontradas na literatura do ACF e de outras hipóteses assumidas no âmbito dessa tese.

A opção metodológica pelo **estudo longitudinal**, comum nas pesquisas sobre mudança institucional, sustenta-se ainda pela necessidade de estudar não somente o processo de estabelecimento de instituição formal, mas fundamentalmente pelo imperativo de acompanhar, ao longo do tempo, a interação entre duas instituições, que anima o tema e a pergunta de pesquisa. Portanto, o rastreamento intenso e contínuo das variáveis do modelo analítico que explicam a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996 e 2018, é essencial para descrever e explicar esse processo de mudança institucional, **capturando elementos que conformam a dinâmica conjunta**, que somente um estudo longitudinal, que utilize dados em periodicidade (máxima) anual, seria capaz de fornecer, inclusive no que se refere ao impacto recíproco entre as instituições que caracteriza o fenômeno da coevolução. Nessa perspectiva, e diferentemente de muitos estudos com ACF que buscam dados e alimentam o modelo somente nos momentos específicos de estabelecimento da mudança institucional formal (aproximando-se de metodologia de análise baseada na **estática comparativa**), o design de pesquisa estruturado buscou dados e alimentou o modelo de forma continuada, aproximando-se de uma **análise dinâmica**. Essa formatação também se mostra relevante para a captura de mudanças institucionais graduais, permitindo identificar alterações que um desenho de pesquisa centrado nos momentos de mudança formal (como a edição de legislação específica) tenderia a dificultar.

Ressalte-se, por fim, que o subsistema do orçamento tende a demandar esse tipo de design: o processo orçamentário é (quase) contínuo, consubstanciando-se em leis anuais que o organizam e em uma sistemática de execução permanente. Conforme destacado por Wildavsky e colaboradores, em países não desenvolvidos o orçamento é refeito diversas vezes, demandando um design que capture essas características para que a pesquisa em tela seja consistente do ponto de vista metodológico.

### **5.3 Operacionalização das Variáveis**

Conforme expresso no capítulo anterior, o ACF apresenta rol de variáveis usualmente utilizadas para estudar o processo de mudança institucional, que será integralmente adotado nessa tese. Também no capítulo anterior, foram identificados ajustes requeridos para a condução da pesquisa, em particular àqueles associados diretamente à interação entre as instituições do subsistema e a introdução do parâmetro sistêmico “força institucional”.

As particularidades da variável dependente da pesquisa estimularam sua conceitualização aprofundada e sua caracterização detalhada no âmbito do orçamento federal do Brasil (Capítulo 2), cabendo, como passo seguinte, sua operacionalização no modelo analítico.

Procurou-se utilizar todas as variáveis presentes no ACF, e sua conceitualização e operacionalização foi buscada na literatura desse quadro de referência, inclusive nos estudos que utilizam o ACF para pesquisar as mudanças institucionais no Brasil. Outras linhas de pesquisa, algumas das quais apresentadas na revisão da literatura, aportaram elementos que também foram aproveitados na conceitualização e operacionalização das variáveis do modelo.

O quadro abaixo contempla, além da variável dependente, o conjunto de variáveis utilizadas e as fontes de dados (cujas discussões metodológicas serão aprofundadas na próxima seção).

**Quadro 20: Variáveis do Modelo Analítico**

Nome da Variável no ACF	Bloco ACF	Conceitualização	Operacionalização	Fontes
1. Coevolução Institucional (Variável Dependente)	Subsistema	Dinâmica Institucional Conjunta	Inferência de Efetividade Institucional	Mensagens Presidenciais; LDO; Documentos do Acordo FMI; Relatórios de Execução da STN
2. Crenças	Subsistema	Estrutura de Crenças do ACF aplicada ao Subsistema do Orçamento	Crenças Profundas; Crenças de Política Pública e Instrumentais (as duas últimas alocadas em torno dos temas do Orçamento)	Literatura (Econômica, Orçamento, Administração); Mensagens Presidenciais
3. Coalizão	Subsistema	Coalizões formadas pela alocação de Atores Típicos do Orçamento a partir das Crenças Reveladas	Coalizões (A, B, ...)	Literatura (Orçamento; Econômica, Administração); Mensagens Presidenciais; Leis e Decretos de Organização do Executivo Federal; Leis e Decretos Orçamentários
4. Recursos – Marcas de Governo	Subsistema	Enquadramento de Decisões do Subsistema como Marca de Governo	Iniciativas enquadradas como Marcas de Governo	Mensagens Presidenciais, Programas de Governo Registrados pelos Partidos no TSE
5. Recursos – Cargos Estratégicos no Subsistema do Orçamento	Subsistema	Acesso a Cargos com capacidade de: i) promover decisões e defender instituições no subsistema; ii) exercer poder de veto a decisões	Presidente, Ministros da Fazenda e do Planejamento, Chefe da Casa Civil, Secretário do Orçamento Federal, Secretário do Tesouro	Mensagens Presidenciais; Diário Oficial da União (Nomeações do Presidente)

			Nacional, Secretário de Investimento e Planejamento, Subchefe de Articulação e Monitoramento, Secretário do PAC	
6. Estratégias – Suavização do Conflito	Subsistema	Superação do Poder de Veto e Apoio às políticas e instituições preferidas	Superação do Poder de Veto da Coalizão Adversária e/ou Apoio dos Atores da mesma Coalizão mas especializados no outro Tema do Orçamento	Mensagens Presidenciais
7. Estratégias – Aprofundamento do Conflito	Subsistema	Imposição de políticas e medidas de interesse exclusivo dos atores de um dos temas da coalizão	Utilização dos recursos de poder dos atores da Coalizão Dominante para materialização das crenças sobre a função principal do tema do orçamento	Mensagens Presidenciais
8. Estratégias – Aprendizado	Subsistema	Novas Crenças	Avançar Novas Crenças (em geral instrumentais) que permitam reforçar posição no subsistema	Mensagens Presidenciais
9. Mudanças nas Condições Socioeconômicas	Eventos Externos ao Subsistema	Aproximada pela mudança na conjuntura econômica, inferida pela combinação do crescimento com a inflação.	Taxa Anual de Variação do Produto Interno Bruto (PIB); Taxa Anual de Inflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).	Mensagens Presidenciais; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
10. Mudanças Sistêmicas na Coalizão de Governo	Eventos Externos ao Subsistema	Aproximada pela eleição presidencial e pelo posicionamento político do Presidente.	Nome do Presidente e Estratégia de Desenvolvimento preferida.	Mensagens Presidenciais; Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
11. Mudanças em outros Subsistemas	Eventos Externos ao Subsistema	Escolhido o subsistema de política econômica. As mudanças são caracterizadas pela troca na liderança do subsistema.	Nomes dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, bem como do Presidente do Banco Central.	Mensagens Presidenciais; Diário Oficial da União (DOU).

12. Atributos Básicos da Área de Problema	Parâmetros Relativamente Estáveis	Estagnação Econômica com Volatilidade Econômica	Tendência e Volatilidade do PIB entre 1980 e 2018.	IBGE; Literatura (Desenvolvimento Brasileiro)
13. Atributos Básicos da Área de Problema	Parâmetros Relativamente Estáveis	Elevada Influência do Contexto Internacional.	1. Crises Internacionais; 2. Difusão de Instituições	Literatura (Desenvolvimento Brasileiro); FMI;
14. Valores Socioculturais e da Estrutura Social	Parâmetros Relativamente Estáveis	Desigualdade de Renda	Índice de Gini	Mensagens Presidenciais; IBGE; Literatura (Desenvolvimento Brasileiro)
15. Estrutura Constitucional Básica	Parâmetros Relativamente Estáveis	Presidencialismo de Coalizão confere ao Presidente poderes sobre a legislação orçamentária	Controle do Presidente sobre o Processo Orçamentário	Mensagens Presidenciais; Constituição Federal; Legislação Orçamentária; Literatura (Ciência Política Brasileira)
16. Força das Instituições Políticas	Parâmetros Relativamente Estáveis	Fraqueza Institucional	1. Alternância de Poder no Executivo Federal; 2. Mudanças nas Instituições Políticas; 3. Nível de Riqueza	Mensagens Presidenciais; Instituições do Sistema Político; Literatura (Levitsky e Wildavsky)
17. Abertura do Sistema Político	Estrutura de Oportunidades das Coalizões no Longo Prazo	Acesso a Recursos de Poder do Presidente: Instrumentos, Processos e Principais Cargos do Executivo Federal no Subsistema do Orçamento	Instrumentos e Processos Decisórios Organização do Governo.	Mensagens Presidenciais, Leis e Decretos de Organização do Executivo Federal; Legislação Orçamentária.
18. Clivagem Social	Estrutura de Oportunidades	Indefinição quanto à Estratégia de Desenvolvimento	Liderança sobre a Estratégia de Desenvolvimento	Mensagens Presidenciais; Literatura (Desenvolvimento Brasileiro)
19. Cargos Estratégicos com Influência no Subsistema	Constrangimentos e Recursos de Curto Prazo das Coalizões	Acesso e bloqueio a cargos estratégicos com impacto no subsistema do orçamento	Presidente, Chefe da Casa Civil, Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento.	Mensagens Presidenciais; Diário Oficial da União (Nomeações do Presidente)
20. Marca de Governo	Constrangimentos e Recursos de Curto Prazo das Coalizões	Defesa e enquadramento de iniciativas vinculadas ao subsistema do orçamento com as marcas de governo	Reconhecimento pelo Presidente, Ministros e pela Sociedade da associação entre as políticas e instituições do orçamento com as Marcas de cada Governo	Mensagens Presidenciais; Mídia.
21. Coerção	Constrangimentos e Recursos de	Mecanismo pelo qual atores externos ao Governo exercem	Coerção interna e externa para adoção de política e defesa de	Mensagens Presidenciais; Documento do Acordo com o FMI; Mídia.

	Curto Prazo das Coalizões	influência no subsistema orçamento	no do	instituições do orçamento	
--	---------------------------	------------------------------------	-------	---------------------------	--

Elaboração: Própria.

Algumas variáveis foram operacionalizadas da forma usual, sem implicar inovação substantiva. Para além da variável dependente, as demais inovações contemplam: i) a utilização de **Marcas de Governo e Coerção** como recursos das coalizões, categorias não encontradas na literatura do ACF. As Marcas de Governo aparecem com bastante relevância já nas pesquisas preliminares sobre o caso, e se coadunam com a utilização das Mensagens como principal fonte de dado da pesquisa. A Coerção também se mostra elemento de grande relevância para o caso em análise, abrangendo desde a atuação de organismos internacionais até pressões de segmentos empresariais com grande acesso aos decisores e à mídia; ii) tipificação das estratégias das coalizões em duas categorias: a) **aprendizado**; b) **suavização e aprofundamento do conflito**. Essa escolha metodológica permitiu reduzir o número de variáveis do modelo, ao enquadrar o conjunto de estratégias adotadas pelas coalizões em duas categorias centrais para o ACF – aprendizagem e conflito entre coalizões; iii) o bloco de parâmetros estáveis do sistema contemplou: a) fenômenos que condicionam fortemente o subsistema do orçamento, como a **estagnação econômica convivendo com alta volatilidade do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e a elevada influência internacional**; b) a **força das instituições políticas**, nova variável inserida no modelo analítico, de forma compatível com a relevância desse conceito para o caso em tela, conforme desenvolvido nos capítulos anteriores; iv) a clivagem social foi aproximada pela **disputa entre as coalizões em torno das estratégias de desenvolvimento**, consoante o destaque recebido nas Mensagens, que explicitam a capacidade de articulação desse elemento com os subsistemas de política econômica e do orçamento, o que, por sua vez, reforçou a decisão sobre a escolha do subsistema de política econômica para integrar o modelo, no bloco de eventos externos ao subsistema.

Portanto, a construção das variáveis da pesquisa foi implementada seguindo a estrutura do ACF, mas buscando diferentes elementos em outras literaturas e nas particularidades do caso desenvolvido, que permitiram configurar operacionalização do modelo analítico metodologicamente adequada para a descrição e explicação do comportamento da variável dependente no período, conferindo condições de responder à pergunta de pesquisa e realizar contribuições para a literatura, traduzindo aspiração de grau de generalidade e validade maiores.

## 5.4 Estratégia de Coleta, Tratamento e Análise de Dados

Conforme explicitado no Quadro 20, a pesquisa fez uso de dados oriundos de fontes diversas, com destaque para: i) Mensagens Presidenciais referentes à abertura do ano legislativo (dados qualitativos); ii) Legislações do Orçamento (dados qualitativos); iii) Relatórios de Execução Orçamentária e Financeira (dados quantitativos).

### 5.4.1 Mensagem Presidencial

As Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional para a 1ª Sessão Legislativa Ordinária de cada Legislatura, entre os anos de 1997 e 2018, constituíram a **principal base** de dados da pesquisa. Esses documentos podem ser acessados a partir de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais>.

A Constituição Federal de 1988 estabelece dentre as atribuições do Presidente da República previstas no inciso XI de seu art. 84, a obrigação de “remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias”. CAPELLA E BRASIL (2022) utilizam as Mensagens Presidenciais entre 1991 e 2020 para analisar a formação de agenda dos Presidentes, a partir de código de análise comum aos pesquisadores vinculados ao *Comparative Agendas Project* (BAUMGARTNER E JONES, 2015; BAUMGARTNER, BREUNIG E GROSSMAN, 2019). Os autores reconhecem diferenças entre as Mensagens e o discurso do Presidente dos EUA – *State of the Union* – no que se refere à atenção dispensada pela sociedade, pelo Poder Legislativo e pela própria academia, na medida em que as Mensagens produziram um baixo nível de atenção pública. Mesmo assim entendem ser o documento brasileiro fonte relevante para inferir as prioridades na agenda presidencial<sup>102</sup>.

Na presente tese, foram objeto da codificação: i) a Apresentação, trecho que conta com a assinatura do Presidente, e que tende a ser escrito na forma de um discurso destinado aos Congressistas, concentrando os pontos mais relevantes do documento sob a perspectiva do Presidente, resumindo suas realizações e prioridades; ii) a Seção I, que embora tenha tido diferentes denominações ao longo do tempo, apresenta a “Estratégia de Desenvolvimento” e sua conexão com a “Política Econômica”; iii) as seções responsáveis por abordar tópicos de “Gestão”, “Planejamento”, “Política Fiscal”.

---

<sup>102</sup> Além das vantagens inerentes ao estudo de caso brasileiro, a utilização da Mensagem como fonte principal dos dados qualitativos apresenta a possibilidade de comparabilidade com documentos assemelhados de outros países, conforme ressaltado por CAPELLA E BRASIL (2022).

As Mensagens Presidenciais entre 1997 e 2018 foram objeto de leitura e codificação, totalizando mais de 10 mil páginas. Constituem ainda fonte de informação para amplo conjunto de variáveis, consoante Quadro 20. Embora, como usual nas pesquisas com ACF, tenham sido utilizadas com o objetivo de identificar as crenças de cada coalizão, também constituem fonte de dados para a maior parte dos parâmetros e variáveis da pesquisa, viabilizando atribuir valores para o contexto estrutural e conjuntural relevantes, para os recursos e estratégias das coalizões, além de indicar a percepção do governo sobre as instituições de interesse da pesquisa e permitir extrair de forma direta as decisões do subsistema do orçamento e seus resultados mais relevantes. As Mensagens apresentam remissão **tanto às regras fiscais quanto à gestão estratégica (usualmente sob o termo “planejamento governamental”, mas também abrangendo a “gestão” e a “governança”)**. Sua **periodicidade anual** facilita capturar eventual mudança gradual relevante dessas instituições.

Os trechos codificados inserem regras fiscais e gestão estratégica em esquema analítico que busca coerência narrativa<sup>103</sup>, conectando: “Estratégia de Desenvolvimento”, “Contexto Econômico”, “Política Econômica”, “Política Fiscal”, “Orçamento”, “Planejamento”, “Gestão”. A presença dessa estrutura narrativa em todos os anos, que constitui achado da pesquisa, indicou o acerto na utilização dessa fonte de dados para ancorar o estudo, reforçando percepções prévias sobre esse documento: i) constitui instrumento central para codificar a narrativa governamental sobre as políticas públicas, revelando papel discursivo chave, capaz, portanto, de expressar de forma contundente as crenças que embasam as políticas públicas de modo geral; ii) permite inferir a relação entre a estratégia de desenvolvimento e o sistema político; iii) reserva papel de destaque para o subsistema do orçamento, indicando a intensidade da conexão entre o sistema político e o orçamento, sinalizando conexão entre as instituições do orçamento e a estratégia de desenvolvimento; iv), atesta a relevância do subsistema de política macroeconômica para a pesquisa.

A figura abaixo, produzida a partir do conteúdo das Mensagens analisadas, permite esquematizar o conflito de narrativas ao explicitar o embate entre uma estratégia de desenvolvimento mais próxima do paradigma neoliberal com a estratégia associada ao neodesenvolvimentismo. Embora esses rótulos não sejam explicitados, podem ser inferidas a partir de inúmeras referências ao agente que deveria liderar o desenvolvimento, contrapondo as

---

<sup>103</sup> SHANAHAN, JONES E MCBETH (2011) buscam conectar o arcabouço do *policy narrative* com o ACF. As Mensagens Presidenciais constituem fonte privilegiada para esse tipo de trabalho. Embora essa pesquisa não enverede por esse caminho metodológico, vale-se de forma reiterada das narrativas para explicar a mudança institucional e de políticas públicas.

figuras do “Mercado” ao “Estado”. É possível ainda rastrear, nas narrativas em disputa, a defesa de uma política econômica específica, simbolizada no “tripé<sup>104</sup>” na narrativa neoliberal e na “nova matriz econômica”, que sem afrontar o “tripé” busca diferenciar, desde o início do governo Lula, em 2003, a essência da política econômica em relação ao campo político adversário. Por fim, as Mensagens são espaço privilegiado para conectar a estratégia de desenvolvimento, a política econômica e o subsistema do orçamento, permitindo associar a estratégia neoliberal a uma preferência pelo equilíbrio do orçamento e pela busca de eficiência alocativa, enquanto a estratégia neodesenvolvimentista enfatiza a expansão do orçamento e alocação de recursos nas prioridades governamentais.

**Figura 5 – Narrativas**



Fonte: Mensagens Presidenciais; Elaboração: Própria.

As Mensagens também facilitam **adequação de seus dados ao quadro analítico do ACF**, explicitando: i) crenças sobre o papel de liderança do Estado e do mercado no processo de desenvolvimento socioeconômico; ii) crenças sobre o subsistema do orçamento, contemplando os níveis de políticas públicas e instrumentais, permitindo detalhamento condizente com os requisitos necessários para responder satisfatoriamente à pergunta de

<sup>104</sup> O tripé macroeconômico se consolida na narrativa neoliberal como o *mix* ideal de política econômica, adotado a partir de 1999. Envolve a combinação de um regime de câmbio flutuante, com metas de resultado primário superavitárias e de inflação. Seria capaz de assegurar a manutenção do equilíbrio macroeconômico, viabilizando a melhor trajetória de desenvolvimento para o país.

pesquisa; iii) regras fiscais e gestão estratégica, incluindo as eventuais mudanças formais nessas instituições; iv) as relações entre estratégia de desenvolvimento, contexto econômico e político e o subsistema do orçamento.

Em consonância com o papel central desempenhado pelas narrativas, as Mensagens permitiram evidenciar a relevância de estratégias das coalizões do subsistema do orçamento em transformar políticas públicas e instituições que contam com sua promoção e defesa em marcas de governo. Faz parte da estratégia de disputa entre coalizões nos diferentes subsistemas buscar centralidade de suas políticas públicas na agenda decisória governamental, conforme desenvolvido pelas teorias que estudam a formação de agenda (BAUMGARTNER E JONES, 2015), em especial quando se busca implementá-las por meio da superação do status quo desfavorável. As Mensagens, entretanto, ajudam a revelar movimento distinto, que busca não apenas inserção na agenda decisória do governo, mas assumir papel central na própria agenda, capturando-a e fortalecendo as políticas e instituições preferidas a partir de sua transformação em marca de governo. Ocupar o papel de marca de governo garantiria visibilidade e apoio requeridos para promover e proteger essas políticas e instituições, a partir de uma equivalência (quase integral) entre essas e o próprio governo.

A mensuração de posição de hierarquia em relação a outras políticas públicas pode ser tarefa complexa<sup>105</sup>, pois envolveria contrastar número elevado de temas e políticas públicas de forma quali e quantitativa. Alguns tipos de métricas, como o volume de recursos assinalados no orçamento e o destaque nos processos eleitorais, tampouco fornecem metodologia estruturada para viabilizar essa inferência. Adicionalmente, há dificuldades associadas a vieses dos atores dos subsistemas e dos pesquisadores, que podem magnificar a relevância dos temas e políticas preferidos.

Entretanto, as Mensagens do período 1997-2018 são capazes de viabilizar inferência clara em relação à posição ocupada pelo Avança Brasil e pelo PAC, reiteradamente apresentados como marcas de governo na gestão de FHC e nos governos petistas, respectivamente, capazes de ultrapassar os limites mais estreitos dos subsistemas. Ocuparam papel de destaque de forma sistemática nas Mensagens, estando presente em suas partes principais – como naquela que contém assinatura do Presidente, além de serem posicionadas na parte inicial do texto sem assinatura. Mobilizaram ainda extensos processos de trabalho e comunicação governamental, como no caso do Balanço do PAC, feito de forma sistemática e

---

<sup>105</sup> Os estudos de Capella e colaboradores não utilizam o conceito marca de governo ao discutir a agenda do governo federal.

envolvendo o primeiro escalão do Executivo Federal. Já o Avança Brasil se tornou título do programa de governo da reeleição de FHC. Por fim, a própria literatura está eivada de referências que enquadram esses programas como marcas de governo<sup>106</sup>.

No caso da regra fiscal, que não constitui iniciativa que encapsula gastos públicos amplos, como o Avança Brasil e o PAC, a inferência requer mensurar a centralidade dessa instituição para as políticas públicas, o que é patente nas Mensagens, sempre preocupadas em acenar e promover o equilíbrio fiscal como pressuposto basilar do governo. Guarda maior semelhança com o Plano Real, que tampouco produz gastos públicos capazes de entregar bens e serviços à população, mas foi enquadrado como pilar do governo, cuja defesa mobilizava recursos amplos, capazes de contornar diferentes tipos de veto e subjugar distintas políticas públicas e instituições.

Não obstante as diferentes vantagens proporcionadas, as Mensagens apresentam diferenças metodológicas em relação à sistemática usual do ACF, que tende a exigir a discriminação de atores e suas crenças como forma de inferir as coalizões do subsistema: em geral, os estudos com ACF aplicam código de análise documental - formatado com base nos sistemas de crenças previamente identificados - sobre dados textuais que permitam identificar os **diferentes atores que participam do subsistema, bem como seus sistemas de crença**, gerando dados para a inferência das diferentes **coalizões de defesa**.

Em contraposição, as Mensagens: i) não permitem identificar com precisão, em um mesmo período, o binômio atores e crenças do subsistema, pois apenas o Presidente possui assinatura no documento e as crenças divergentes naquele momento não são capturadas dada a ausência (ou baixa relevância) de atores de coalizões distintas; ii) não contemplam explicitamente o posicionamento de atores do Legislativo e da sociedade civil.

O ponto é que não foi possível encontrar outra produção textual que viabilizasse a geração de dados proporcionada pelas Mensagens: i) as Mensagens Presidenciais que encaminham as legislações orçamentárias – LOA, LDO e PPA – teriam problemas similares sem proporcionar todos os ganhos auferidos com as Mensagens pela abertura do ano legislativo; ii) as amostras coletadas das audiências públicas dessas legislações no âmbito do Congresso Nacional, que poderiam singularizar atores e crenças, não indicaram o mesmo grau de detalhamento e profundidade, falhando ainda em abordar simultaneamente regras fiscais e gestão estratégica; iii) os artigos de opinião publicados na grande imprensa poderiam resolver

---

<sup>106</sup> BARZELAY E SHVETS (2005); CAVALCANTE, GOMIDE E BARBOSA (2019); COUTO E ABRUCIO (2003).

parte desses problemas, mas tenderiam a alienar os atores governamentais e a se concentrar na instituição regra fiscal, dada a baixa presença de artigos sobre a gestão estratégica identificada em amostra coletada.

O viés das Mensagens Presidenciais, que invariavelmente justificam as decisões governamentais enquadrando-as de forma positiva, foi mitigado através: i) da contraposição, em período pós alternância de governo e das coalizões (no subsistema de política macroeconômica e no orçamento) no poder, que fornecem interpretação alternativa; ii) do acesso a posições críticas captadas na literatura e em artigos de opinião na grande imprensa (mas não tabuladas na tese); iii) dos dados orçamentários. Foi possível assim capturar com razoável precisão as crenças das coalizões minoritárias, que não conseguem (em determinados momentos) acesso ao documento oficial que forneceu os dados básicos para a pesquisa empírica.

Conforme exposto na delimitação do subsistema do orçamento, é possível circunscrever a análise ao Poder Executivo Federal, sem implicar desconsideração da relevância da participação de outros atores no subsistema.

A decisão de utilizar as Mensagens, portanto, decorre simultaneamente de suas “virtudes” e das “limitações” de bases alternativas. Os problemas identificados em função dessa decisão foram objeto de “mitigação ou mesmo correção” de modo a garantir a consistência interna e minimizar os potenciais vieses da pesquisa, o que foi um dos fatores responsáveis pela ampliação das fontes de dados utilizadas.

#### **5.4.2 Outras Fontes de Dados**

A seção II da Constituição Federal de 1988, que trata dos Orçamentos, circunscreveu-os, em seu artigo 165, a três legislações de iniciativa do Poder Executivo: i) o PPA; ii) as diretrizes orçamentárias; iii) os orçamentos anuais. A LRF (Lei Complementar nº 101/2000), por sua vez, determinou, na Seção II, que a LDO passasse a contemplar meta fiscal, e, na Seção IV, o atrelamento do cumprimento da meta fiscal à execução orçamentário e financeira. Em decorrência, a pesquisa também concentrou esforços: i) na análise da LDO, que deve prever anualmente a meta fiscal, além de conter anexo explicitando seu cumprimento no ano anterior e seu detalhamento para os três exercícios subsequentes; ii) na análise dos Decretos de Programação Orçamentário-Financeiros que fixam os limites de empenho e pagamento com intuito de garantir a observância da meta de resultado primário (e do Teto de Gastos a partir de

2017), e que foram sistematicamente utilizados para assegurar as efetivas prioridades governamentais, discriminando e protegendo os recursos alocados na gestão estratégica.

Circunstancialmente, foram pesquisados os Acordos do Brasil com o FMI – traduzidos nas Cartas de Intenção, nos Memorandos de Entendimento Técnico e nos Memorandos de Política Econômica, que permitiram: i) desagregação e acompanhamento dos indicadores relevantes para a regra fiscal e a política econômica praticada no período; ii) insumos para a linha de tempo; iii) insumos para o entendimento da relação entre regra fiscal e gestão estratégica (PPA).

Esses mesmos objetivos foram viabilizados pelas informações coletadas na Legislação Orçamentária, que ainda permitiu especificar aspectos procedimentais e quantitativos do orçamento com elevada relevância para a pesquisa, complementando os dados obtidos através das Mensagens Presidenciais.

Embora as Mensagens Presidenciais, os anexos da LDO e os decretos de programação orçamentário e financeira contemplem dados da execução, recorreu-se aos **relatórios da STN** para complementar os dados quantitativos do orçamento. Essa série de dados entre 1997-2018 permitiu apoiar o enquadramento das instituições regra fiscal e gestão estratégica. Embora não tenham o condão de, isoladamente, produzir classificações institucionais, foram, em diferentes momentos, relevantes para apoiar as inferências realizadas, contrapondo-se, por exemplo, à “versão oficial” expressa nas Mensagens.

A análise da Legislação Orçamentária permite acessar os aspectos formais das instituições regra fiscal e gestão estratégica. Entretanto, argumenta-se que a dimensão formal seria insuficiente para o enquadramento dessas instituições, em consonância com definição do neo-institucionalismo, que amplia o escopo desse conceito para as regras informais, práticas e narrativas. Também se argumenta sobre a necessidade de introduzir a “efetividade” como categoria adicional, em especial para permitir enquadramento da coevolução institucional. Nessa perspectiva, mesmo reconhecendo que a Legislação Orçamentária tenha condições de apontar os contornos formais das instituições, foi necessário adicionar outros elementos à análise dos dados capturados no plano formal, presentes nas fontes mencionadas e utilizadas nessa pesquisa.

### **5.4.3 Coleta, Tratamento e Análise dos Dados - Etapas**

Após a definição das fontes de dados, buscou-se operacionalizar o ACF, a partir de um trabalho sequencial, implementado de forma iterativa:

### **Etapa 1 – Coletar Dados:**

A partir do levantamento dos inúmeros documentos que compõem a base de dados, foi possível produzir sua coleta de forma sistematizada, em um procedimento intensivo que partiu da leitura dos documentos e da organização dos dados quantitativos em banco de dados.

Os dados referentes às crenças, extraídos das Mensagens, foram catalogados a partir de codificação que as organizou consoante a estrutura tradicional presente no ACF - crenças profundas, de política pública e instrumentais – e também incorporando as especificidades da pesquisa, em particular a questão da dualidade presente no subsistema do orçamento.

Os dados coletados foram direcionados às variáveis que compõem o modelo analítico, permitindo organização da informação compatível com o objetivo final de estabelecer de forma direta o valor das variáveis do modelo e o rastreamento do caminho causal da mudança institucional conjunta.

### **Etapa 2 - Construir Linha de Tempo**

Em consonância com estudos de caso longitudinais voltados para a mudança institucional, foram elaboradas linhas de tempo com os eventos relevantes para descrever e explicar a mudança institucional (individual e conjunta).

O processo de construção de uma linha de tempo envolvendo período de 22 anos tende a ser relevante para: i) correlacionar eventos, ajudando a discernir aqueles com maior relevância e conexão com a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica; ii) configurar as mudanças institucionais conjuntas, demarcando com clareza os subperíodos.

A identificação dos eventos utilizou as mesmas fontes de dados da pesquisa. O número de eventos listados é potencialmente grande: i) longo período abordado na tese; ii) edição de normativos formais com periodicidade inferior ao ano calendário, como no caso dos Decretos de Programação Orçamentário-Financeira; iii) foco em duas instituições; iv) contexto de fraqueza institucional, com grande instabilidade.

Por essas mesmas razões, a correlação de eventos também demandou abarcar grande número de possibilidades, mas sua organização em torno da linha de tempo se mostra opção metodológica relevante. Por fim, a divisão em subperíodos também requereu considerar alternativas distintas, em busca da opção metodológica que viabilizasse a melhor caracterização das mudanças institucionais conjuntas.

### **Etapa 3 – Atribuição de Valores às Variáveis**

Os dados coletados e os eventos assinalados em linhas de tempo foram relevantes para os exercícios de atribuir, em bases anuais, valores específicos ao conjunto de variáveis que compõem o modelo analítico. Esses exercícios são essenciais à operacionalização do modelo ao longo do tempo.

A atribuição de valores às variáveis do modelo requer cuidados para evitar erros, em especial em contextos como o brasileiro, marcado por grande volatilidade e instabilidade. Algumas variáveis estão sujeitas à viés de interpretação, sendo objeto de interpretações distintas por coalizões com crenças diferentes. A própria atribuição de valor à variável dependente da pesquisa, que foi apresentada no Capítulo 2, está inexoravelmente envolta em controvérsia pelas coalizões em disputa e demandou evidenciações adicionais para que a atribuição de valores não fosse arbitrária, o que será discutido com maior detalhamento na próxima seção.

### **Etapa 4 – Periodização da Pesquisa**

Na ausência de literatura que tenha se debruçado sobre a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica, a periodização não pode se apoiar nos marcos usuais estabelecidos pela produção acadêmica, demandando processo de experimentação para encontrar os intervalos de tempo adequados. Não obstante, foi feita opção metodológica por divisão da análise em subperíodos a partir do comportamento da variável dependente, estratégia usual em estudos de caso longitudinais.

Os períodos assinalados deveriam, simultaneamente: i) se iniciar com mudança institucional da regra fiscal ou da gestão estratégica, aferível por alteração no âmbito formal; ii) dar origem a mudança da outra instituição, em um processo de coevolução, que poderia ser imediata ou gradual. Dessa forma, os subperíodos podem ser classificados como “homogêneos”, pois abrigam configuração institucional específica e única em relação a regras fiscais e gestão estratégica, demarcando o início e o final do processo de dinâmica institucional conjunta.

O atributo de “homogeneidade” é complexificado pela possibilidade de mudanças institucionais graduais, que não se restringem aos aspectos formais das regras. Sua evidenciação requereu combinar eventos “iniciadores” de mudança em uma das instituições e acessar seus efeitos cumulativos no tempo sobre a outra instituição. Dessa forma, muito mais do que garantir “homogeneidade”, a periodização permite evidenciar o fenômeno da coevolução institucional, tema dessa tese.

## **Etapa 5 - Descrição e Explicação Causal da Dinâmica Institucional Conjunta**

A coleta e estruturação dos dados produzidos nas etapas anteriores permitiram descrever e explicar a coevolução entre regras fiscais e gestão estratégica em cada período. Buscou-se rastrear o processo de mudança institucional conjunta, colocando em evidência a relação causal aventada pelo modelo analítico, a partir da exploração dos potenciais caminhos indicados pelo quadro de referência do ACF, complementado pelos ajustes expostos no Capítulo 4, em particular a interação institucional no subsistema do orçamento, o contexto de fraqueza institucional e a relação entre sistema político e subsistema do orçamento.

Como usual em estudos baseados no ACF, que identificam na disputa entre coalizões o mecanismo básico da mudança institucional, buscou-se descobrir o potencial elemento responsável pelo “início” da mudança institucional e a “propagação” dessa alteração nas variáveis que compõem o modelo. Adicionalmente, a descrição e a explicação causal centraram esforços na coevolução institucional, inovação trazida pela pesquisa, e que produz caminho de mudança institucional particular em relação às literaturas do ACF, do neo-institucionalismo e do orçamento, mas que ocupou lugar de destaque nessa pesquisa.

A análise dos dados foi realizada com apoio do quadro analítico especificado no Capítulo 4. Considerando o fenômeno da mudança institucional, que nessa pesquisa assumiu o formato particular da mudança institucional conjunta, buscou-se concentrar o foco analítico na interação, em cada período, dos fatores que **originaram** a mudança de uma das instituições e **seu impacto** sobre a outra instituição do orçamento.

Em acordo com as hipóteses do ACF sobre mudança institucional e seus quatro caminhos causais, complementado pela teoria do equilíbrio pontuado no orçamento, a análise centrou esforços na identificação de eventuais mudanças do contexto exógeno, capazes de afetar o equilíbrio de poder no subsistema do orçamento, que tende a ser o fator “originador” mais frequente das mudanças institucionais. O papel do processo de aprendizagem também foi colocado em evidência, tanto como “originador” quanto como “condutor” da mudança institucional. Por fim, deu-se destaque aos recursos explorados pelas coalizões, categoria que complementa o entendimento das causas que produzem a mudança institucional.

Também se buscou identificar o eventual papel de resolução de impasses e eventos internos relevantes para a mudança institucional, de forma a abarcar o conjunto de possibilidades aventadas pelo ACF.

Na sequência, a interação institucional também foi analisada, na busca por descrever e explicar a forma pela qual a **mudança intencional** em uma das instituições interage com a outra

instituição do subsistema, em geral pela produção de **consequências não previstas** que afetam o enquadramento da efetividade institucional.

Consoante o modelo analítico utilizado, analisou-se o papel de todas as variáveis listadas na dinâmica institucional conjunta, inclusive com os efeitos de retroalimentação, que são enquadrados como relevantes para o entendimento da variável dependente.

### **Etapa 6 – Teste da Hipótese Básica da Pesquisa**

Dentre os formatos de interação institucional admitidos pela coevolução, a competição entre instituições constitui-se naquela com maior probabilidade de representar o caso das regras fiscais e gestão estratégica no orçamento federal brasileiro entre 1996 e 2018. A conceitualização e a caracterização das instituições individualmente e da coevolução institucional, detalhada no Capítulo 2, já havia permitido inferir a presença de coevolução competitiva e pendular.

Em decorrência, essa hipótese foi assumida como básica e buscou-se testá-la a partir dos elementos recolhidos nas fontes de dados analisada e do rastreamento de processo que conectou as variáveis do modelo ao longo do tempo, viabilizando explicitar o caminho causal ao longo dos períodos da mudança institucional conjunta, observada nos períodos de análise.

O teste de hipótese foi estruturado a partir da caracterização da situação institucional individual em cada período, e da evidenciação da coevolução, ou seja, do efeito que mudanças em uma das instituições produz sobre a outra instituição orçamentária no mesmo subperíodo. Também foi estruturado de forma a capturar as mudanças entre os períodos e em uma perspectiva de longo prazo, capaz de abranger o conjunto dos períodos estudados.

Buscou-se ainda recolher “evidências” que permitissem aceitar ou não rejeitar a hipótese básica da pesquisa.

### **Etapa 7 – Analisar as Proposições Formuladas para Explicar a Materialização da Hipótese Básica da Pesquisa**

A formulação de proposições que permitam explicar a presença da coevolução competitiva e pendular entre regras fiscais e gestão estratégica visou conceber explicações mais amplas e gerais que complementassem a análise longitudinal (Etapa 5) e o teste da hipótese (Etapa 6). Constitui estratégia metodológica concebida para aprofundar a análise.

Busca agregar explicações que fossem além do rastreamento dos caminhos causais da dinâmica institucional conjunta, desde a “origem”, as interações entre variáveis contextuais, e

o formato específico de disputa entre as coalizões do subsistema do orçamento, que a operação do modelo analítico permitiria.

Essa estratégia viabiliza adicionar à descrição e inferência causal apoiadas na análise longitudinal possibilidades abertas pela reflexão intensa sobre as causas que teriam produzido a dinâmica institucional conjunta competitiva e pendular. Permite também revelar mais fatores causais que endereçassem o “por que” da pergunta da pesquisa, após a aplicação do rastreamento de processo. Essa escolha metodológica, portanto, colabora para entendimento sobre a coevolução institucional que ultrapasse a operação mais “mecânica” do modelo analítico, em busca de causas “estruturais” da coevolução verificada.

As proposições formuladas (apresentadas no capítulo anterior) conjugaram elementos da literatura (do ACF, do neo-institucionalismo e do orçamento) e os resultados da análise em busca das explicações “estruturais”, sendo admitida sua complementaridade.

O esforço por inferir sua verificação se apoiou em evidências coletadas na pesquisa empírica, que, cotejando a análise longitudinal em cada período e durante todos os períodos, permitissem posicionamento com menor margem de erro sobre cada uma das proposições.

### **Etapa 8 – Testar as Hipóteses do ACF**

O ACF fornece um conjunto de hipóteses – sobre coalizões, mudanças institucionais e aprendizagem – apresentadas no Capítulo 3, que foram objeto de testes, em consonância com direcionamento de seu programa de pesquisa, que estimula a produção de evidências (favoráveis ou desfavoráveis). Essa escolha metodológica, tradicional nas pesquisas do ACF, foi guiada pelo objetivo de contribuir para essa literatura. Buscou-se identificar, dentre as hipóteses consagradas pela literatura, aquelas passíveis de aplicação ao estudo de caso produzido, na tentativa de contribuir para o esforço generalizado de validar as hipóteses do ACF.

Adicionalmente, as hipóteses originais formuladas no Capítulo 4 também foram testadas. Embora exista claro viés metodológico para sua aceitação, uma vez que motivadas pelas particularidades desse estudo de caso, buscou-se evidenciar sua adequação ao mesmo e inferir sua capacidade de contribuir para o quadro de referência do ACF, para além dos limites mais estreitos dessa pesquisa: i) os subsistemas tendem a possuir mais de uma instituição relevante, de modo que hipóteses que guiem sua análise podem se mostrar úteis a diversos pesquisadores; ii) a busca pelas propriedades genéricas das instituições tem animado pesquisas

e teorias do neo-institucionalismo, e a força institucional pode constituir clivagem relevante para os subsistemas de política pública.

## **5.5 Pontos de Atenção**

Essa seção permite aprofundar e complementar as opções metodológicas feitas na pesquisa, endereçando categorias centrais do modelo analítico e suas particularidades em relação aos estudos apoiados no ACF.

### **5.5.1 Instituições**

É usual que a variável dependente atraia significativo esforço metodológico uma vez que consiste no elemento que se deseja explicar, demandando conceitualização, caracterização e operacionalização precisas. Esse esforço foi, entretanto, magnificado por particularidades da pesquisa: a variável dependente combina duas instituições de modo a compor sua coevolução. Nessa perspectiva, não basta identificar a existência de uma instituição a partir de regra formal, como é usual nos estudos de mudança institucional que, diante de constatação com baixo grau de controvérsia – a existência de uma legislação, por exemplo – concentram os esforços metodológicos na estruturação dos aspectos requeridos para a explicação de sua edição, com apoio da interação das variáveis do ACF.

Conforme explicitado, não foi encontrado estudo similar apoiado na descrição e explicação da dinâmica institucional conjunta, impondo desafios metodológicos à pesquisa, que passa por estruturar definição conceitual detalhada e pelo esforço para caracterizar as instituições orçamentárias brasileiras em acordo com essa conceitualização (Capítulo 2). Não obstante, buscou-se expressar de forma sintética a variável dependente da pesquisa, permitindo sua utilização ao caso escolhido, a qualquer outro caso que foque a análise no subsistema do orçamento, e para qualquer outro caso que, em subsistema, que lide com o tema da coevolução institucional. Partindo da classificação individual de regras fiscais e de gestão estratégica, estabeleceu-se que as instituições podem assumir os seguintes valores: i) inexistente; ii) efetiva; iii) não efetiva.

A inexistência pode ser aferida a partir da ausência de regra formal, suscitando menos controvérsia. Já a efetividade demanda inferência mais acurada, exigindo diferentes fontes de dados, evidências e maior esforço interpretativo como forma de minimizar erros e vieses, incluindo o confronto com interpretação alternativa. Essa classificação tende a ser ambígua e sujeita à controvérsia, considerando o fato de que as coalizões em disputa possuem crenças antagônicas que filtram a interpretação de dados e evidências, fenômeno presente e verificável

em todo o período de análise. O embate entre narrativas diametralmente opostas, por exemplo, atesta as diferenças potenciais em relação a essa classificação, demandando esforço metodológico adicional.

Ressalte-se que a ambiguidade e o conflito interpretativo não são estranhos ao ACF. Sabatier apontou inúmeras vezes para o fato da política pública ser sujeita a interpretações contraditórias justamente por congregar atores com crenças distintas, fenômeno que não se limita ao processo de tomada de decisão, mas também é fortemente perceptível nos estudos e pesquisas sobre políticas públicas. Um pesquisador, em especial se utilizar o ACF, deve aceitar a presença desses elementos no “debate público” e na “produção acadêmica”. Não obstante, a metodologia tradicional do ACF não aprofunda essa questão, uma vez que as lentes analíticas estão direcionadas para o estudo das políticas públicas; entretanto, as discussões em torno do conceito de aprendizagem deixam patentes que a inovação em políticas públicas não é um processo técnico-racional, estando sujeito aos vieses de crenças que estruturam toda a disputa política entre coalizões. Nessa perspectiva, propõe-se assumir a inexorabilidade da ambiguidade e do conflito interpretativo, inclusive na classificação da variável dependente dessa pesquisa, com os devidos cuidados para que as conclusões tenham sustentação e coerência com as evidências coletadas.

A classificação da efetividade de cada uma das instituições demandou combinar dados coletados nas Mensagens (frequência e atribuição de valor sobre a proeminência de cada instituição), dados quantitativos do orçamento e dados qualitativos presentes na legislação. Essa classificação foi o elemento metodológico central para construir a periodização utilizada na tese, estruturada a partir da variável dependente, expressando a coevolução das instituições regra fiscal e gestão estratégica: após a caracterização individual dessas instituições foi possível inferir a existência formal e a efetividade de cada instituição, o que permitiu identificar os momentos de estabilidade e as mudanças que demarcam os períodos. O início de cada período é assinalado em função da ocorrência de mudança institucional (conjunta), mesmo que esta alteração seja enquadrada apenas como o primeiro momento da mudança gradual relevante.

Além da necessidade de enquadramento da instituição formal (efetiva ou não efetiva), a operacionalização da variável dependente demanda atenção com a mudança gradual das instituições, normalmente em aspectos distintos do expresso na norma formal.

É necessário ainda diferenciar o **encaixe institucional**, dado pela justaposição do enquadramento individual da instituição regra fiscal e da instituição gestão estratégica, que

permite identificar a mudança institucional conjunta (ou pelo menos o seu início), da **evolução no tempo desse encaixe**, elemento central na inferência da dinâmica institucional conjunta.

Nessa perspectiva, o termo “dinâmica” demanda atenção por expressar simultaneamente questões conexas, mas não idênticas: i) o movimento de coevolução entre as instituições em função de alterações inicialmente voltadas para apenas uma das instituições do subsistema dentro de um mesmo subperíodo no qual a variável dependente assume valor específico pela combinação da classificação de cada uma das instituições; ii) a trajetória conjunta de ambas as instituições ao longo de diferentes períodos, que pode revelar um processo de mudança institucional de “longo prazo”, pautado pela sucessão de estágios diferentes produzidos, entre outros fatores possíveis, pela interação institucional no subsistema.

O esforço empreendido para conceitualizar, caracterizar e operacionalizar uma variável dependente composta de duas instituições, multifacetada e sujeita a ambiguidades, impõe, portanto, atenção metodológica, transposta para a análise empírica.

### 5.5.2 Crenças

Conforme usual nos estudos que utilizam o ACF, a operacionalização das crenças demandou esforço substantivo. Sua identificação é central para a pesquisa, frente às premissas assumidas por esse quadro analítico: i) políticas públicas e instituições são materialização de crenças; ii) os atores se organizam em coalizões de defesa a partir do compartilhamento de crenças.

O ACF aponta para estrutura estável e hierarquizada de crenças: i) crenças profundas, associadas aos aspectos centrais do indivíduo (não adstritos ao subsistema); ii) crenças de política pública, que refletem as ideias, preferências e valores associados ao subsistema específico de política pública; iii) crenças instrumentais, englobando questões “acessórias” das políticas públicas.

Foi elaborado código de análise preliminar<sup>107</sup>, que além de replicar a classificação hierárquica do ACF, buscou identificar na sua literatura, bem como naquela dedicada ao orçamento (inclusive nas linhas de pesquisa voltados ao estudo de regras fiscais e gestão estratégica), conjunto de crenças. As particularidades do subsistema orçamentário, em especial a dualidade temática, induziram a decisão metodológica de classificar as crenças, sempre que

---

<sup>107</sup> Optou-se por utilizar o código de análise somente para as crenças, conforme usual em diversos trabalhos que utilizam o ACF. Embora fosse possível a construção de código de análise que abrangesse os demais blocos e variáveis do ACF, não se vislumbrou aportes relevantes a partir da construção dessa estratégia metodológica. Não obstante, a operacionalização de diferentes variáveis se beneficiou de dados presentes nas Mensagens, conforme assinalado do Quadro 20.

possível, em torno dos dois temas do subsistema: i) gerenciamento dos agregados orçamentários; ii) alocação dos recursos públicos. Portanto, além de hierarquizadas em conformidade com o ACF, as crenças foram alocadas nesses dois temas, deixando-se em aberto a possibilidade de identificar crenças relacionadas a ambos os temas.

Em um processo iterativo, o código de análise foi sendo ajustado à medida de sua aplicação às sucessivas Mensagens. Esses documentos consistiram na única fonte de dados, para além da literatura, utilizada na identificação de crenças nessa tese.

Também se procurou garantir que o código fosse mutuamente excludente e exaustivo, em conformidade com as melhores práticas usualmente estabelecidas. Não obstante, quando a classificação decorreu de achados da literatura, optou-se por manter a estrutura original<sup>108</sup>

A literatura já indicou um conjunto de crença amplo e detalhado, refletindo a diversidade teórica e empírica das experiências ao longo do tempo e do espaço, tendência que se agrava com as idiossincrasias do caso brasileiro, marcado por um amplo debate e conflito em torno dessas questões, em um subsistema de temática dual e diante de conjunturas econômicas e políticas voláteis. Nesse contexto, optou-se por estratégia metodológica que explicitasse da forma mais detalhada possível as crenças relevantes encontradas no âmbito do orçamento ao invés de adotar simplificações e reduções, que poderiam ajudar o processo analítico, mas que ampliariam o risco de não capturar elementos relevantes para a: i) formação de coalizões; ii) interação dos atores de uma mesma coalizão; iii) disputa entre coalizões antagônicas; iv) aprendizagem. A granularidade elevada também pode ser atribuída ao longo período de análise (22 anos) e à conexão (esperada e observada) entre os subsistemas de orçamento e política econômica.

Embora já contemple elementos da análise empírica, optou-se por apresentar as crenças do subsistema do orçamento brasileiro nessa seção, o que permite que sejam feitas apenas referências pontuais nos diferentes períodos da análise longitudinal.

**Quadro 21 – Componentes do Código de Análise Documental**

CRENÇAS PROFUNDAS	
CPI. Relação Estado – Mercado	CPI.1 O mercado é o indutor do desenvolvimento e mecanismos de mercado devem ser priorizados; a intervenção estatal tende a produzir falhas maiores que as de mercado.
	CPI.2 O mercado é o indutor do desenvolvimento e mecanismos de mercado devem ser priorizados; a intervenção estatal é capaz de corrigir falhas de mercado, desde que existam recursos públicos compatíveis.

<sup>108</sup> Por exemplo, buscou-se identificar aspectos associados às prescrições e visões sobre grupo dos atores, em estrita consonância com a tipologia de Wildavsky.

	CP1.3 O Estado é o indutor do desenvolvimento; os mecanismos de mercado apenas complementam a estratégia de desenvolvimento do Estado.
	CP1.4 O Estado deve concentrar sua atuação em políticas que promovam a equidade, corrigindo as falhas de mercado na promoção do desenvolvimento social.
	CP1.5 Estado e Mercado estão imbricados e o desenvolvimento é produto da cooperação entre essas esferas.
CP2. Liderança do Desenvolvimento	CP.2.1 A liderança deve ser exercida pelo Estado.
	CP.2.2 A liderança deve ser exercida pelo Mercado.
CP3. Visão sobre o número de prescrições	CP3.1 Poucas.
	CP3.2 Muitas.
CP4. Visão sobre a coesão de grupo	CP4.1 Fraca.
	CP4.2 Forte.
CP5. Visão sobre Justiça Social	CP5.1 Baixa preocupação com a equidade.
	CP5.2 Alta preocupação com a equidade.
	CP5.3 Políticas públicas promotoras de equidade demandam obtenção prévia de recursos gerados pelo desenvolvimento econômico.
	CP5.4 Políticas públicas promotoras de equidade são fundamentais para a indução do desenvolvimento econômico.
<b>CRENÇAS DE POLÍTICA PÚBLICA – AMBOS OS TEMAS DO SUBSISTEMA DO ORÇAMENTO</b>	
CPP1. Temporalidade do Orçamento	CPP1.1 O orçamento deve ser regido somente pelo princípio da anualidade, não contendo elementos plurianuais.
	CPP1.2 O orçamento deve ser regido somente pelo princípio da anualidade, mas deve conter elementos plurianuais para garantia de sua sustentabilidade, efetividade e eficiência alocativas.
	CPP1.3 O orçamento anual deve estar sujeito a uma visão plurianual decorrente do planejamento governamental.
CPP2. Restrições formais às decisões orçamentárias	CPP2.1 Regras devem ser estabelecidas de forma a evitar que as decisões orçamentárias produzam efeitos adversos.
	CPP2.2 As decisões orçamentárias devem ser discricionárias.
	CPP2.3 Apenas regras sobre o controle de agregados devem ser estabelecidas.
	CPP2.4 Apenas regras sobre o formato da alocação de recursos devem ser estabelecidas.
CPP3. Autoridades orçamentárias	CPP3.1 Compete ao Executivo Federal, em especial ao Presidente, decidir sobre o orçamento.
	CPP3.2 Compete ao Executivo Federal, em especial ao Ministro responsável pela condução da Política Econômica, decidir sobre o orçamento.
	CPP3.3 Compete ao Legislativo Federal decidir sobre o orçamento.
	CPP3.4 Executivo e Legislativo Federal são igualmente responsáveis pelo orçamento.
CPP4. Tomada de decisões no orçamento	CPP4.1 Técnico-racional, refletindo a otimização do bem-estar social através de decisões sobre o nível dos agregados orçamentários e o formato da alocação dos recursos.
	CPP4.2 Técnico-racional, refletindo a busca de soluções para os problemas sociais identificados.
	CPP4.3 Política, mas que deve buscar a maior adequação possível com os princípios técnico-racionais.
	CPP4.4 Política, não permitindo aplicação de princípios técnico-racionais.
	CPP4.5 Política, procurando estabilidade e circunscrever conflitos.
CPP5 Gasto Público e Desenvolvimento	CPP5.1 O gasto público deve apenas suprir falhas de mercado e ser compatível com o equilíbrio do orçamento para que não atrapalhe o desenvolvimento, nem comprometa a estabilidade monetária.

	<p>CPP5.2 O nível, a trajetória, a composição e o formato da alocação do gasto público são relevantes para induzir o crescimento e a eficiência da economia, sendo fundamentais para compatibilizar o desenvolvimento com a estabilidade monetária.</p> <p>CPP5.3 O nível, a trajetória, a composição e o formato da alocação do gasto público são relevantes para proporcionar equidade, sendo ainda fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico.</p>
CPP6 Relação com o conceito de Equilíbrio Orçamentário	<p>CPP6.1 O equilíbrio orçamentário é condição prévia necessária para sustentar a estabilidade monetária e o desenvolvimento.</p> <p>CPP6.2 O equilíbrio orçamentário deve ser aferido a partir da perspectiva cíclica, devendo-se aceitar desequilíbrios orçamentários em momentos de crises econômicas.</p> <p>CPP6.3 A busca por equilíbrio orçamentário não deve ser obstáculo ao desenvolvimento: desequilíbrios temporários são justificáveis e não devem restringir despesas públicas essenciais ao desenvolvimento.</p> <p>CPP6.4 O desequilíbrio do orçamento não é um problema.</p>
CPP7 Relação com a Inflação	<p>CPP7.1 Apenas o equilíbrio orçamentário é capaz de garantir a estabilidade monetária: desequilíbrios orçamentários devem ser eliminados para combater a inflação.</p> <p>CPP7.2 A inflação é fenômeno complexo que não apresenta relação direta e inequívoca com o equilíbrio orçamentário, cuja obtenção não garante a estabilidade monetária.</p> <p>CPP7.3 Embora exista relação entre inflação e equilíbrio orçamentário no longo prazo, a elevação da inflação não deve automaticamente ensejar ajuste fiscal em direção ao equilíbrio orçamentário.</p> <p>CPP7.4 A contenção da inflação no longo prazo demanda ampliação de gastos no curto prazo, em particular dos investimentos públicos.</p>
CPP8 Adequação a padrões internacionais	<p>CPP8.1 Padrões defendidos por Organismos Internacionais devem orientar as políticas públicas no orçamento.</p> <p>CPP8.2 Padrões defendidos por Organismos Internacionais devem orientar as políticas públicas no orçamento, desde que não colidam com as especificidades nacionais.</p> <p>CPP8.3 As especificidades nacionais devem orientar as políticas públicas no orçamento.</p>
<b>CRENÇAS DE POLÍTICA PÚBLICA – TEMA GERENCIAMENTO DOS AGREGADOS ORÇAMENTÁRIOS</b>	
CPP9 Função Principal	<p>CPP9.1 Equilíbrio orçamentário</p> <p>CPP9.2 Expansão para apoiar o desenvolvimento</p> <p>CPP9.3 Políticas anticíclicas</p>
CPP10 Relação com o Ciclo Econômico	<p>CPP10.1 O orçamento deve ser gerenciado para suavizar o ciclo econômico, tanto nos momentos em que a economia estiver abaixo do seu potencial, quanto naqueles em que estiver acima do seu potencial</p> <p>CPP10.2 O orçamento não deve ser gerenciado para suavizar o ciclo econômico</p> <p>CPP10.3 Somente é possível gerenciar o orçamento para suavizar o ciclo econômico se não existir viés deficitário</p> <p>CPP10.4 Apenas nos momentos de crise econômica, o orçamento deve ser utilizado para suavizar o ciclo e recolocar a economia em linha com o seu potencial</p>
CPP11 Relação do Equilíbrio do Orçamento com a Tendência da Economia	<p>CPP11.1 Desequilíbrios no Orçamento causam crises da economia</p> <p>CPP11.2 Crises econômicas causam desequilíbrios orçamentários</p> <p>CPP11.3 Orçamentos equilibrados somente ocorrem se economia apresentar tendência de expansão</p>
CPP12 Relação com o formato do Ajuste Fiscal	<p>CPP12.1 Desequilíbrios do orçamento devem ser rapidamente eliminados (ajuste fiscal no curto prazo)</p> <p>CPP12.2 Desequilíbrios do orçamento devem ser eliminados de forma paulatina (ajuste fiscal diferido no tempo)</p>

	CPP12.3 Desequilíbrios do orçamento somente devem ser eliminados se foram registrados em momentos de crescimento da economia acima de seu nível potencial
	CPP12.4 O orçamento tende a ser desequilibrado, em consonância com os requisitos do desenvolvimento; ajustes fiscais tendem a comprometer o desenvolvimento
<b>CRENÇAS INSTRUMENTAIS – TEMA GERENCIAMENTO DOS AGREGADOS ORÇAMENTÁRIOS</b>	
CII Grau de formalização institucionalização	CII.1 Não é desejável inserir regras de controle dos agregados orçamentários na legislação
	CII.2 Regras de controle dos agregados devem ser inseridas na legislação orçamentária anual
	CII.3 Regras de controle dos agregados orçamentários devem ser inseridas em legislação específica e permanente
	CII.4 Regras de controle dos agregados orçamentários devem ser inseridas na Constituição
C12 Penalidade pelo descumprimento de regra formal de controle	C12.1 Não deve haver penalidade, pois o descumprimento tende a derivar de fatos supervenientes
	C12.2 Não deve haver penalidade, pois o mercado financeiro já é capaz de impor penas ao descumprimento do controle de agregados
	C12.3 Deve haver formas de compensação previamente definidas em caso de descumprimento do controle do agregado
	C12.4 A punição deve ser do tipo penal pois o descumprimento do controle do agregado implica grave ofensa a ordem jurídica, econômica e administrativa
C13 Grau de discricionariedade do controle dos agregados em relação à lei orçamentária anual	C13.1 Discricionário: lei orçamentária deve ter flexibilidade para estabelecer anualmente os limites dos agregados orçamentários
	C13.2 Não Discricionário: lei orçamentária deve seguir comando normativo que limite o valor do agregado orçamentário
C14 Grupo do orçamento cujo agregado deve ser gerenciado	C14.1 Dívida Líquida
	C14.2 Dívida Bruta
	C14.3 Resultado Nominal
	C14.4 Resultado Primário
	C14.5 Despesa Primária
	C14.6 Despesa Corrente
	C14.7 Receita
	C14.8 Múltiplos Agregados Orçamentários
C15 Abrangência do gerenciamento	C15.1 Não deve haver exceção no grupo do orçamento objeto de gerenciamento quantitativo
	C15.2 Pode haver exceções no grupo do orçamento objeto de gerenciamento quantitativo
C16 Temporalidade do gerenciamento	C16.1 Anual
	C16.2 Plurianual com prazo determinado
	C16.3 Plurianual sem prazo determinado
C17 Mecanismo do <i>enforcement</i> do gerenciamento	C17.1 Gerenciamento deve ser apenas ex-ante
	C17.2 Gerenciamento deve ser ex-ante e ex-post
C18 Inferência do Equilíbrio Orçamentário	C18.1 Sinalização de obtenção de superávits primários capazes de estabilizar a relação dívida líquida / PIB
	C18.2 Sinalização de obtenção de superávits primários capazes de reduzir a relação dívida líquida / PIB
	C18.3 Sinalização de obtenção de superávits primários capazes de reduzir a relação dívida bruta / PIB
	C18.4 Sinalização da estabilidade e/ou redução da relação despesa primária / PIB
C19 Formato do ajuste fiscal adotado para viabilizar o equilíbrio orçamentário	C19.1 Deve incidir sobre a despesa
	C19.2 Deve incidir sobre receitas
	C19.3 Deve incidir sobre despesas e receitas
	C19.4 Deve evitar incidir sobre o investimento

	CI9.5 Deve evitar incidir sobre o gasto social
<b>CRENÇAS DE POLÍTICA PÚBLICA – TEMA FORMATO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS</b>	
CPP13 Função Principal	CPP13.1 Promover ganhos de eficiência
	CPP13.2 Superar os entraves ao desenvolvimento
	CPP 13.3 Sustentar o pleno emprego
CPP14 Relação Orçamento – Planejamento	CPP14.1 Orçamento não deve ser influenciado pelo Planejamento
	CPP14.2 Planejamento somente deve ser incorporado no Orçamento para assegurar o equilíbrio orçamentário plurianual
	CPP14.3 Planejamento somente deve ser incorporado no Orçamento como instrumento de promoção de ganhos de eficiência
	CPP14.4 Planejamento deve interagir com o Orçamento, buscando resolver problemas específicos da sociedade
	CPP14.5 Planejamento deve liderar o Orçamento, traduzindo visão estratégica de longo prazo no orçamento anual
CPP15 Formato do Planejamento Governamental	CPP15.1 Formalmente integrado ao orçamento
	CPP15.2 Compatível com o controle dos agregados orçamentários
	CPP15.3 Apoiado em prioridades seletivas, capazes de contar com apoio político permanente e com mecanismos financeiros específicos
	CPP15.4 Articulado com o planejamento das organizações públicas
	CPP15.5 Articulado com o planejamento setorial de políticas públicas
	CPP15.6 Articulado com a estratégia de desenvolvimento
CPP16 Revisão do Plano em um mesmo ciclo de planejamento	CPP16.1 O plano deve ser implementado de forma integral, independente de mudanças na conjuntura e dos desdobramentos de sua implementação
	CPP16.2 O plano está subordinado à conjuntura, devendo ser alterado ou mesmo abandonado caso a conjuntura assim o exija
	CPP16.3 O plano precisa ser continuamente acompanhado e periodicamente avaliado, devendo ser alterado caso a conjuntura e os desdobramentos de sua implementação assim exijam
CPP17 Relação com as Prioridades	CPP17.1 Não deve haver qualquer priorização de programas e projetos, pois as normas orçamentárias devem ser idênticas para todos os gastos
	CPP17.2 É necessário escolher prioridades, a partir de critérios técnico-rationais, mas estas devem sempre abranger fração diminuta do orçamento
	CPP17.3 Os programas e projetos prioritários devem ser definidos em conformidade com critérios técnico-rationais e abranger fração crescente do orçamento em sintonia com o contexto econômico
CPP18 Grau de Discrecionariade	CPP18.1 A alocação de recursos não deve ser constrangida por imposições legislativas
	CPP18.2 Gastos prioritários devem ser protegidos pela legislação
<b>CRENÇAS INSTRUMENTAIS – TEMA FORMATO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS</b>	
CI10 Grau de formalização	CI10.1 O planejamento não deve ser objeto de formalização, preservando a flexibilidade e discrecionariade no formato da alocação de recursos
	CI10.2 O planejamento deve ser traduzido em um plano único formalizado
	CI10.3 O planejamento deve ser traduzido em diversos planos formalizados
	CI10.4 A legislação deve especificar a formalização do planejamento
CI11 Escopo do Planejamento ao longo do tempo	CI11.1 Precedido por programas pilotos
	CI11.2 A percepção de sucesso na execução do plano deve engendrar sua ampliação em escopo e valores
	CI11.3 O planejamento deve ser seletivo, limitando-se aos programas e projetos prioritários, subconjunto do orçamento

	<p>CII1.4 O formato do planejamento aplicado às prioridades deve ser paulatinamente estendido para todo o orçamento</p> <p>CII1.5 Deve sempre abranger todo o orçamento</p> <p>CII1.6 Deve sempre abranger todo o orçamento e gestão de todas as organizações governamentais</p>
CII2 Critérios para Escolha de Prioridades	<p>CII2.1 Critérios de eficiência devem ser observados na escolha das prioridades, assim como sua compatibilidade com o equilíbrio orçamentário</p> <p>CII2.2 Conformidade com a estratégia de desenvolvimento, induzindo crescimento e equidade</p> <p>CII2.3 Ganhos fiscais sob a forma de aumento de receitas públicas e redução de gastos governamentais, compensando o custo de oportunidade da alocação de recursos públicos na prioridade</p> <p>CII2.4 Enquadramento em ciclo de projeto: seleção justificada por algum critério técnico-racional; monitoramento intensivo da execução; avaliação de resultados e impactos</p>
CII3 Grupo de despesa passível de enquadramento como prioritária	<p>CII3.1 Investimento</p> <p>CII3.2 Infraestrutura</p> <p>CII3.3 Gasto Social</p> <p>CII3.4 Despesas Correntes</p> <p>CII3.5 Gasto Tributário</p> <p>CII3.6 Subsídios</p> <p>CII3.7 Qualquer Grupo de Despesa</p> <p>CII3.8 Combinação de Grupos de Despesa</p>
CII4 Gastos orçamentários em infraestrutura	<p>CII4.1 Minimizados, pois setor privado deveria conduzir a infraestrutura</p> <p>CII4.2 Gerenciados em conformidade com o ciclo econômico: investimento público é o principal componente de uma política fiscal anticíclica</p> <p>CII4.3 Maximizado, pois o crescimento depende fortemente de investimentos em infraestrutura</p> <p>CII4.4 Priorizados pois infraestrutura é capaz de gerar número elevado de empregos e a infraestrutura social é fundamental para equacionar a pobreza e reduzir a desigualdade</p> <p>CII4.5 Prevalência da infraestrutura econômica para alavancar o crescimento e a mudança na estrutura produtiva</p>
CII5 Gastos Orçamentários Sociais	<p>CI5.1 Natureza compensatória, focalizados e temporária</p> <p>CI5.2 Direitos universais requeridos para o desenvolvimento social</p> <p>CI5.3 Direitos universais requeridos para o desenvolvimento econômico e social</p> <p>CI5.4 Gerenciados em conformidade com o ciclo econômico: gasto social como componente relevante da política fiscal anticíclica</p>
CII6 Impacto do ajuste fiscal sobre o formato da alocação de recursos	<p>CII6.1 Abandonar o planejamento prévio</p> <p>CII6.2 Alterar o foco das despesas para a busca de eficiência</p> <p>CII6.3 Reduzir o valor alocado às ações prioritárias</p> <p>CII6.4 Manter o planejamento prévio</p>
CII7 Mecanismo do <i>enforcement</i> do planejamento	<p>CII7.1 O plano deve ser plenamente executado, mediante alocação de recursos nos orçamentos anuais</p> <p>CII7.2 O plano deve ser apenas indicativo, sendo esperado que a alocação de recursos nos orçamentos anuais apresente desvios em relação ao planejado</p> <p>CII7.3 Apenas as prioridades do plano devem ser plenamente executadas</p>

Elaboração: Própria

A codificação das crenças partiu da visão frequentista, que buscou mensurá-las pelo número de manifestações encontradas nas Mensagens anuais, o que permite inferir aquelas que assumiram maior proeminência em cada ano. O posicionamento das crenças na Mensagem Presidencial também foi internalizado na pesquisa, complementando a visão frequentista com uma “ponderação” dada pelo local de sua inserção na Mensagem: i) a presença no espaço com assinatura do Presidente indica grande proeminência, dada a centralidade atribuída à crença pelo chefe do Poder Executivo, responsável pelo encaminhamento do orçamento ao Congresso Nacional, por sua sanção e pela ratificação das decisões de contingenciamento; ii) a articulação da crença com a estratégia de desenvolvimento do país, capaz de relacionar crenças com questão central e sistêmica da política pública, em oposição a aspectos circunscritos ao subsistema; iii) a presença no espaço dedicado à política econômica, que também permite deduzir sua relevância para além do subsistema do orçamento.

A aplicação do código de análise foi feita sem recorrer a *software* especializado em análise qualitativa. Limitou-se a identificar nas Mensagens as crenças que compunham o código, assinalando o binômio frequência e local da Mensagem, registrando-os em planilhas *excel*. Esses registros foram importantes para evidenciar as crenças com maior destaque. Entretanto, a presença de narrativas fortemente estruturadas nas Mensagens anuais, que buscam comunicar de forma clara a visão de governo sobre a estratégia de desenvolvimento econômica e social perseguida, com amplo destaque às instituições regras fiscal e gestão estratégica (e as crenças que lhe são subjacentes), simplificou a organização das crenças e a inferência futura sobre as coalizões no poder.

Nesse contexto, reforça-se a opção metodológica por abordagem menos quantitativa na aplicação do código de análise das crenças, renunciando à aplicação de pacote estatístico. Inovações no campo da inteligência artificial, *Machine Learning* e Processamento de Linguagem Natural evidenciaram ainda mais as deficiências dos métodos estatísticos tradicionais para análises qualitativas.

O ACF pressupõe estabilidade de crenças, de modo que mudanças substantivas no tipo, frequência e posicionamento das crenças expressas nas Mensagens tendem a refletir alterações nas coalizões no poder. Mesmo na presença de aprendizagem não são esperadas variações substantivas, pois esse processo tenderia a se limitar às crenças instrumentais. Adicionalmente, a decisão de limitar os atores relevantes àqueles que ocupam posições de comando na estrutura do Poder Executivo Federal, e buscar nas Mensagens Presidenciais os dados referentes às crenças, confere maior capacidade de associar crenças a atores e coalizões.

Embora existam diversas semelhanças com os estudos tradicionais do ACF, é imperioso enfatizar as diferenças metodológicas presentes nesse estudo, tanto no processo de **identificação e classificação das crenças** quanto em sua utilização para o **estabelecimento da descrição e inferência causal**.

Os estudos usuais tendem a buscar identificar simultaneamente **atores**, responsáveis pela “emissão” das crenças, e as **crenças** específicas, que tendem a indicar a organização dos atores (individuais e coletivos) em torno de coalizões de defesa. Portanto, a identificação do compartilhamento de crenças por atores permite sinalizar as **coalizões potenciais** e o **tipo de regras** que essas coalizões defenderiam. A emissão e o registro das crenças por atores tendem a ocorrer de forma simultânea no tempo, em conexão com a defesa de uma determinada política pública e instituição, permitindo contrastar o posicionamento das diferentes coalizões.

A escolha metodológica pelas Mensagens Presidenciais como fonte de dados para a identificação das crenças não permite contrastar simultaneamente o “embate” entre atores / coalizões a partir da “emissão” de crenças. Permite, entretanto, caracterizar as crenças que os atores no poder – produtores das Mensagens – “emitem” e “ênfatizam” em cada momento, com a vantagem de viabilizar rastreamento, de forma (quase) contínua, de **ênfase** concedida às diferentes crenças por trás de políticas públicas e instituições.

Essa possibilidade é essencial para atribuir valores à efetividade das instituições, que, conforme exposto na seção anterior, é categoria chave para operacionalizar a variável dependente da pesquisa. Regras fiscais e gestão estratégica tendem a ser instituições universalmente aceitas pelos governos de plantão, assumindo posição central no subsistema do orçamento. Analogamente, não é esperada posição explicitamente antagônica entre as duas instituições, sendo que, muitas vezes, as crenças relacionadas a elas sequer são justapostas, configurando **temáticas apartadas no subsistema do orçamento**. Isso constitui grande desafio metodológico, em especial se for considerada a hipótese básica previamente formulada de competição entre as instituições do subsistema.

A ausência de “ortogonalidade” entre regras fiscais e gestão estratégica se soma à possibilidade de assumir como valores universais crenças que também podem aparecer em posição de conflito no “calor” do processo decisório sobre políticas públicas. É provável que documentos oficiais não se posicionem sobre *trade-offs* cuja explicitação seria de defesa controversa, capaz de impor desgaste político à imagem do governo.

Para equacionar esse problema foi adotada estratégia metodológica de hierarquizar as **crenças dentro de cada tema**, o que não é necessariamente capturável por uma visão

frequentista mais tradicional. Optou-se assim pelo “artifício” de construir hierarquia no nível de crenças de políticas públicas, a partir da categorização da “função principal do orçamento”, que permitiu inferir, com base na conjugação de visão frequentista, do posicionamento da crença ao longo da Mensagem Presidencial e da valoração subjetiva do conteúdo, a crença que exercia esse papel em cada momento, tanto no tema do gerenciamento dos agregados orçamentários quanto da alocação de recursos públicos, bem como no (eventual) embate entre os dois temas.

Não obstante algum grau de incerteza, reforçada pela tentativa dos sucessivos governos de valorizar simultaneamente as crenças de política pública mais relevantes, esse procedimento metodológico tende a permitir que a atribuição de valor seja feita de forma relativamente segura. A composição com a análise dos dados quantitativos foi utilizada para reduzir o grau de incerteza na classificação <sup>109</sup>.

#### Quadro 22 – Função Principal do Orçamento

Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Alocação de Recursos Público
Equilíbrio	Promover Ganhos de Eficiência
Expansão para Indução do Desenvolvimento	Superar os Entraves ao Desenvolvimento
Expansão para Ação Anticíclica	Sustentar o Pleno Emprego

Elaboração: Própria.

Esse “ajuste metodológico” simplificou a operacionalização das crenças do ACF, sem perda de informação relevante, contribuindo para concentrar a atenção do pesquisador e seus esforços analíticos nas crenças mais relevantes para a formulação e defesa das políticas e instituições do orçamento. O Anexo 1, contendo Análise Sintética das Mensagens Presidenciais, extraído dos trechos com assinatura do Presidente, foi construído como recurso para explicitar de forma objetiva e sintética como as crenças contidas nas vinte e duas Mensagens viabilizaram inferir as crenças fundamentais da coalizão no poder, variável que compõe o subsistema do modelo analítico apoiado na ACF. Facilitou assim a operacionalização dessa variável, viabilizando a assinalação de seus valores nos diferentes períodos que compõe a análise longitudinal.

Dessa forma, conjugar a crença em relação à liderança do processo de desenvolvimento, com a função principal nos temas do subsistema do orçamento, agregando-se informações sobre

<sup>109</sup> A análise empírica permitirá explicitar melhor essa questão. Apenas para permitir materializar esse ponto, embora Mensagens possam repetir *ad nauseum* o compromisso com o equilíbrio orçamentário, a maior presença de menções a medidas anticíclicas tem o condão de revelar a função principal do orçamento, ainda mais se conjugada à evolução quantitativa do orçamento (evidenciando a ampliação dos gastos e a redução da meta fiscal).

os atores em posição de liderança no subsistema, viabilizou operacionalizar a coalizão no poder e suas crenças essenciais. Por outro lado, o código detalhado apoiou descrição mais rica e contribuiu para desvendar nuances da explicação causal da dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica, apoiando a análise sobre sua coevolução.

### 5.5.3 Atores e Coalizões

Os estudos usuais que utilizam o quadro de referência do ACF tendem a agrupar os **atores relevantes mediante manifestações de crenças** obtidas de forma individualizada em geral em audiências públicas e no debate pela imprensa. Para a operacionalização dessas pesquisas, os atores são essenciais: a análise de suas manifestações permite encontrar as crenças e as coalizões (aglomerados de atores) que se organizam em torno de crenças comuns, e que influenciam e promovem diretamente a tomada de decisões associadas às políticas públicas e a mudanças institucionais. Normalmente, utiliza-se método quantitativo que delimita as coalizões a partir da inferência da distância das crenças reveladas pelos diferentes atores relevantes.

Essa pesquisa fez uma opção metodológica distinta, compatível com a escolha de seu tema (coevolução institucional), com sua pergunta de pesquisa (por que e como evoluiu a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996-2018), e com a fonte principal de dados – Mensagens Presidenciais.

Características do processo orçamentário brasileiro (Capítulo 2) e a delimitação promovida no subsistema do orçamento federal (Capítulo 4) permitem concentrar a análise nos atores e coalizões estruturadas no âmbito do Poder Executivo Federal, o que também é compatível com os dados das Mensagens Presidenciais.

O processo orçamentário brasileiro consigna atribuições formais a algumas organizações (atores coletivos) – que devem necessariamente compor a descrição e a inferência causal. Essas organizações desempenham funções tipificadas pela literatura – Guardiãs, Gastadoras, Definidores de Prioridades e Vigias – além de possuírem competências formais, culturas organizacionais e trajetórias históricas que as aproximam de forma diferenciada dos temas do subsistema. A investigação aprofundada sobre essas organizações foi estratégia metodológica utilizada para levantar suas interfaces com os temas do subsistema e com as instituições de interesse da pesquisa.

Entretanto, embora portadores de culturas organizacionais próprias, esses atores coletivos não foram automaticamente alinhados a qualquer das coalizões em disputa no

subsistema. Pelo contrário, são as coalizões que buscam posições de poder dentro do subsistema por meio da colocação de atores individuais (que provavelmente possuem a mesma estrutura de crenças compartilhadas) em cargos estratégicos nessas organizações. Buscou-se assim dar destaque às lideranças das organizações selecionadas, que possuem acesso direto aos processos decisórios no subsistema do orçamento e podem, portanto, neles intervir.

A **centralização do processo decisório no orçamento brasileiro** permite restringir a análise dos atores individuais a lideranças de poucas organizações. Não foi feito estudo detalhado de crenças dessas lideranças, uma vez que as crenças utilizadas na pesquisa foram extraídas da literatura e das Mensagens. Mas a conjugação de crenças genéricas, atribuíveis aos tipos de atores apresentados no Capítulo 2, com levantamento sintético da biografia dessas lideranças, fornece elementos suficientes para o enquadramento dos atores específicos nas crenças que estruturam as coalizões em disputa.

Portanto, na ausência de documentos que explicitamente contenham crenças reveladas pelos atores individuais do subsistema, e que permitissem a construção das coalizões pela proximidade dessas crenças, a identificação das coalizões se apoiou nas crenças reveladas pelas Mensagens anuais, correlacionadas com aspectos da biografia dos atores individuais que lhes subscrevem com responsabilidades atribuídas nos processos do subsistema orçamentário, englobando: i) Presidentes; ii) Ministros da Casa Civil, Fazenda e Planejamento; iii) Secretários do Orçamento, do Tesouro, do Planejamento e Investimento e do PAC<sup>110</sup>.

A opção metodológica pelas Mensagens implica, em cada ano, identificar a coalizão dominante (que se expressa justamente pela Mensagem) por meio de suas crenças, colocando em *stand by* a coalizão antagônica (que se expressa pela mídia, academia e outros fóruns públicos). Considerando a centralidade para a pesquisa da dinâmica institucional conjunta em cada momento, não se entendeu necessário acessar a evolução das crenças da coalizão não dominante. A metodologia utilizada foi, assim, canalizada para permitir aflorar a interrelação institucional, sendo a manifestação das crenças pela coalizão dominante um dos instrumentos para revelar as escolhas institucionais que a coalizão no poder realiza.

Conforme usual no ACF, as coalizões são individualizadas a partir de suas crenças. O levantamento de crenças permite identificar diferentes coalizões, com *clusters* distintos de crenças profundas e de políticas públicas, que tenderiam a apresentar algum grau de correlação e coerência, inclusive nos temas do subsistema. Após correlacionar atores e crenças como base para a identificação das coalizões, esses estudos buscam inferir se atores que compartilham

---

<sup>110</sup> SAM ou SEPAC, dependendo do período.

crenças similares efetivamente realizam formas de ação coletiva que permitem enquadramento como coalizão que compartilha recursos e promove estratégia de atuação coordenada.

Novamente, as características do processo orçamentário brasileiro permitem que a pesquisa dispense a utilização de metodologias de inferência de atuação coletiva dos atores da coalizão, uma vez que a mera existência do processo orçamentário, com atribuições específicas e regularidade permite assegurar a coordenação dos atores organizacionais inseridos no processo.

Reconhece-se que essas opções metodológicas colocam o risco de não internalizar a disputa entre as coalizões dentro dos períodos, concentrando as lentes analíticas na coalizão dominante. Os conflitos entre coalizões tenderiam a aparecer apenas nos momentos de mudança da coalizão dominante. Esse risco tende a ser minimizado com a verificação de coevolução marcada pela pendularidade, que permitiria capturar o conflito entre coalizões antagônicas em diferentes momentos.

A competitividade, por sua vez, induz atenção a aspectos da própria coalizão no poder, incapaz de assegurar efetividade a ambas as instituições. A composição de coalizões por atores especializados em um dos temas do subsistema, que foram previamente tipificados, permite criar instrumento para analisar o processo decisório no interior de uma coalizão cujo programa requer abordar simultaneamente dois temas, permitindo que a disputa e as dificuldades dentro da coalizão também se manifestem. Essa escolha metodológica pode conferir tratamento mais adequado à dinâmica interna de cada coalizão, interpondo entre as categorias “membro da coalizão” e “indivíduo”, outra instância que interfere na ação coletiva do subsistema: “ator típico vinculado a um dos temas do orçamento”.

## **5.6 Conclusão**

Esse capítulo apresentou a metodologia da pesquisa, expondo os elementos centrais de seu desenho, as fontes principais de dados e os procedimentos utilizados para sua coleta, tratamento e análise. Defendeu-se a pertinência de design apoiado em estudo qualitativo de caso para o desenvolvimento da pesquisa empírica, bem como da análise longitudinal, essenciais para permitir responder à pergunta de pesquisa e contribuir para o tema da coevolução institucional.

As particularidades metodológicas da pesquisa foram explicitadas, demonstrando sua adequação com conceitos centrais de estudos apoiados no quadro de referência do ACF, descrevendo-se a forma de tratamento de instituições, crenças, atores e coalizões, fundamentais

para guiar a pesquisa empírica. Também se avançou na operacionalização de todas as variáveis do modelo analítico apresentado no Capítulo 4, viabilizando a atribuição de valores nos períodos que conformam a análise longitudinal e o rastreamento de processo que permitirá identificar as fontes das mudanças institucionais e sua propagação no subsistema do orçamento, incluindo a interrelação entre regras fiscais e gestão estratégica, viabilizando assim contribuição ao tema da coevolução institucional.

Os capítulos apresentados até o momento criam condições para que a análise empírica da dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil seja realizada. O próximo capítulo centrará esforços em descrever e explicar a mudança institucional no período 1996-2018, evidenciando os caminhos causais da coevolução institucional, com foco na interrelação entre regras fiscais e gestão estratégica.

## **6 RESULTADOS - ESTUDO DE CASO LONGITUDINAL**

### **6.1 Introdução**

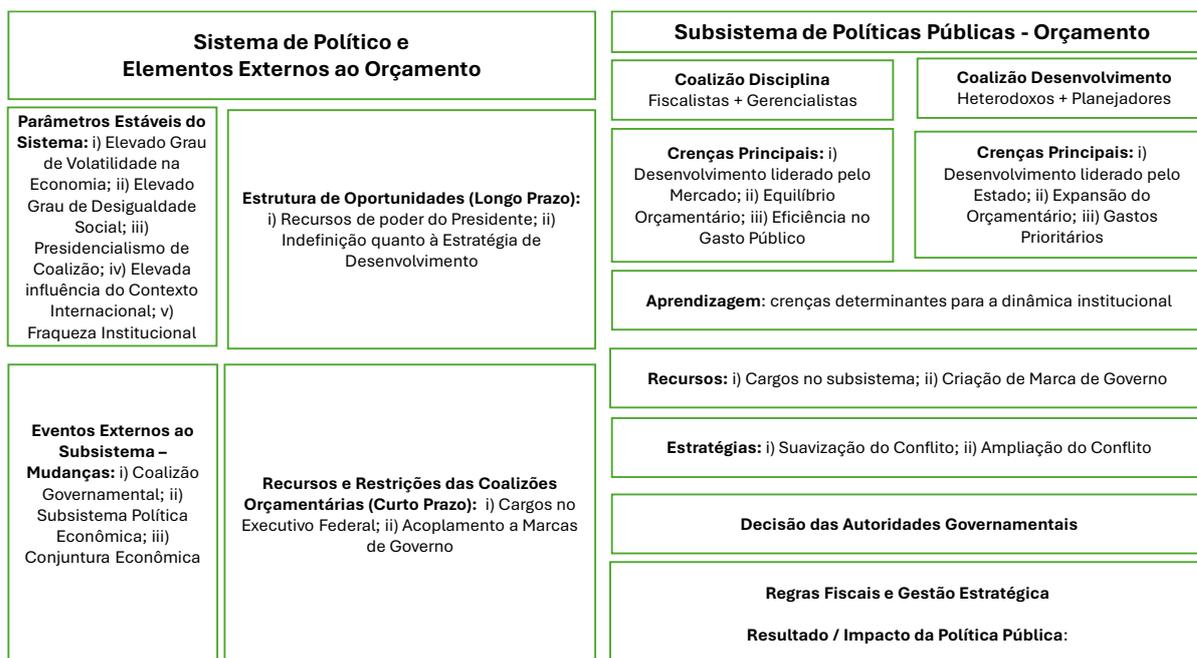
Este capítulo trata da apresentação do resultado da pesquisa empírica, contemplando as seguintes seções: i) linha do tempo, contendo apenas os eventos essenciais para a dinâmica institucional conjunta, com o objetivo de evidenciar marcos centrais para a consignação de valores à variável dependente da pesquisa; ii) apresentação de atores, crenças e coalizões, conferindo visão abrangente para o entendimento do período total de análise (1996-2018); iii) análise do primeiro período (1996-1998); iv) análise do segundo período (1999-2004); v) análise do terceiro período (2005-2014); vi) análise do quarto período (2015-2018).

A análise de cada um dos quatro períodos é estruturada de forma a: i) atribuir valores às variáveis dos blocos do ACF; ii) operacionalizar o quadro analítico, a partir da evidenciação da relação entre as variáveis promovida por meio de rastreamento de processos, com o objetivo de descrever e explicar a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica, com ênfase na interação entre as coalizões do orçamento; iii) evidenciação do caminho causal da mudança institucional.

Conforme adiantado no Capítulo 2, que apresentou a conceitualização (genérica) e a caracterização (específica para o caso brasileiro), a coevolução institucional no subsistema do orçamento federal entre 1996-2018 é marcada pela dominância de uma das instituições, que se desenvolve de forma pendular, ou seja, a efetividade institucional somente ocorre de forma alternada e sequencial. Buscou-se simultaneamente promover descrição detalhada e evidenciar de forma precisa a inferência causal da mudança institucional conjunta, viabilizando resposta à pergunta de pesquisa.

A figura abaixo sintetiza os blocos e as variáveis presentes no quadro analítico aplicado a essa pesquisa.

**Figura 6 – Subsistema do Orçamento Federal do Brasil**



Fonte e Elaboração: Própria, a partir de SABATIER E WEIBLE (2007, P. 202); WEIBLE, SABATIER E MCQUEEN (2009, p. 123).

O rastreamento de processo dará mais ênfase aos blocos e variáveis do modelo analítico que apresentam variabilidade, razão pela qual poucas referências serão feitas em relação aos parâmetros estáveis do sistema e à estrutura de oportunidades de longo prazo. Não obstante, os resultados do modelo estão relacionados ao contexto estrutural presente no caso pesquisado.

Conforme apresentado no Capítulo 4, o quadro de referência do ACF sofreu algumas adaptações: i) a dualidade temática do orçamento, da estrutura de crença de seus atores e institucional foi introduzida, permitindo representar adequadamente o subsistema e a interação institucional entre regras fiscal e gestão estratégica; ii) a variável força das instituições consta do bloco “parâmetros estáveis do sistema”.

## 6.2 Linha do Tempo e Periodização

A construção de linha do tempo permite colocar em evidência eventos relevantes para a evolução das variáveis do modelo analítico. Apenas os eventos diretamente relacionados à variável dependente são apresentados, deixando para as próximas seções a apresentação e integração na análise dos eventos associados a outras variáveis do modelo, bem como àqueles que detalham a evolução temporal da variável dependente.

A pesquisa foi capaz de identificar eventos singulares que demarcam o **início** da mudança institucional conjunta. Esses eventos são constituídos pela **criação ou alteração de**

**regras formais.** As justificativas para o enquadramento de cada evento e da mudança subjacente foram preliminarmente abordadas no Capítulo 2 e serão esmiuçadas nas seções que discorrem sobre os diferentes períodos. Note-se ainda que a definição de uma variável dependente composta pelo encaixe de duas instituições implica que **o evento assinalado: i) impacte diretamente ambas as instituições, ou; ii) impacte diretamente uma das instituições, mas dê origem a mudanças na outra instituição do subsistema.**

**Quadro 23 – Marcos Iniciais da Mudança Institucional Conjunta**

EVENTO	ANOS	INSTITUIÇÃO IMEDIATAMENTE AFETADA
Lançamento do Brasil em Ação	1996	Gestão Estratégica
Assinatura do Acordo com o FMI	1998/1999	Regra Fiscal
Aprovação da LDO 2005	2004/2005	Regra Fiscal
Aprovação da LDO 2015	2015	Regra Fiscal

Elaboração: Própria.

Retomando a caracterização apresentada no Capítulo 2: i) o Brasil em Ação assume papel da gestão estratégica, em um momento de inexistência da regra fiscal; ii) a assinatura do Acordo com o FMI cria regra fiscal, apoiada na definição de metas trienais de resultado primário, impondo limites financeiros restritos e incertos para a gestão estratégia que, a partir do Brasil em Ação, buscava generalização para todo o orçamento com o PPA Avança Brasil; iii) a LDO de 2005 contempla a possibilidade de abater da meta de resultado primário as despesas com o PPI, exceção que será fundamental para estruturar essa iniciativa piloto, posteriormente potencializada com o PAC, programas que conformam a nova gestão estratégica diretamente vinculada à flexibilização da regra fiscal; iv) a LDO 2015 restringe a dedução das despesas com o PAC da meta de resultado primário, fortalecendo a regra fiscal e desestruturando rapidamente a gestão estratégica. Esses eventos produzem efeito direto sobre uma das instituições e afetam a outra instituição, mesmo que esse processo seja aprofundado ao longo do tempo, inclusive com a emergência de outros eventos.

Justamente pelo caso pesquisado envolver processos marcados por mudanças graduais relevantes, buscou-se identificar, e apresentar já nessa seção, outros eventos que contribuíram direta e decisivamente para reforçar e consolidar a mudança institucional conjunta.

## Quadro 24 – Marcos Posteriores da Mudança Institucional Conjunta

EVENTO	ANOS	INSTITUIÇÃO IMEDIATAMENTE AFETADA
Aprovação da LRF	2000	Regra Fiscal
Contingenciamento PPA Avança Brasil (via edição de Decretos de Programação)	2000/2003	Gestão Estratégica
Ampliação da Meta Fiscal no Governo Lula	2003	Regra Fiscal
Lançamento do PPI	2005	Gestão Estratégica
Lançamento do PAC	2007	Gestão Estratégica
Edição de Medida Provisória autorizando empréstimos do Tesouro Nacional ao cBNDES e Lançando o Programa de Sustentação do Investimento (PSI)	2008	Regra Fiscal e Gestão Estratégica
Aprovação de Emendas à LDO 2009 e 2010 - exclusão da Petrobrás e Eletrobrás da Meta Fiscal	2009/2010	Regra Fiscal
Edição de Medida Provisória com o lançamento do PMCMV	2009	Gestão Estratégica
Aprovação da LOA 2010 - autorização para exclusão das despesas do PMCMV da meta de resultado primário	2009/2010	Regra Fiscal
Aprovação de emenda à LDO 2014 – Inclusão da possibilidade de abater da Meta Fiscal as despesas tributárias decorrentes de desonerações.	2014	Regra Fiscal
Aprovação da LDO 2016 – Exclusão da possibilidade de abater da Meta Fiscal despesas específicas.	2015	Regra Fiscal / Gestão Estratégica
Promulgação da Emenda Constitucional do Teto do Gasto	2016	Regra Fiscal

Elaboração: Própria.

Ressalte-se que a caracterização precisa da variável dependente demandou evidenciar amplo conjunto de eventos: i) metas anuais de resultado primário (e suas alterações); ii) contingenciamentos bimestrais dos limites de empenho e pagamento (valores e composição); iii) lançamento de iniciativas de programas e projetos prioritários; iv) eventos que ampliam ou reduzem substancialmente as iniciativas de programas e projetos prioritários; v) lançamento e avaliação dos PPAs quadrienais.

Além dos eventos diretamente associados à caracterização da variável dependente, a linha do tempo permitiu colocar em destaque eventos capazes de afetar as demais variáveis do modelo analítico. Frente à quantidade de eventos selecionados, optou-se por apresentá-los somente nas seções específicas de cada período.

### 6.3 Crenças, Atores e Coalizões

Foram encontradas duas coalizões no subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996 e 2018: i) a coalizão disciplina congrega atores com compartilhamento de crenças próximas ao paradigma ideacional neoliberal, que entendem que a liderança do desenvolvimento deve ser exercida pelo mercado (CP 2.2), que priorizam o equilíbrio orçamentário (CPP 9.1) no tema do gerenciamento dos agregados orçamentários e a promoção de ganhos de eficiência (CPP 13.1) no tema da alocação dos recursos públicos; ii) a coalizão desenvolvimento é composta por atores com compartilhamento de crenças próximas ao paradigma ideacional desenvolvimentista, que entendem que a liderança do desenvolvimento deve ser exercida pelo Estado (CP 2.1), que priorizam a expansão do orçamento para apoiar o desenvolvimento (CPP 9.2) no tema do gerenciamento do agregado orçamentário e a superação dos entraves ao desenvolvimento (CPP 13.2) no tema da alocação dos recursos públicos.

A conjugação da literatura com as Mensagens Presidenciais produzidas em 22 anos permitiu identificar um conjunto de crenças (profundas, de políticas públicas e instrumentais) bastante extenso e detalhado, que forneceu elementos suficientes para caracterizar as coalizões existentes no subsistema entre 1996-2018. Esse detalhamento é essencial para entender ideias que nortearam as decisões sobre regras fiscais e gestão estratégica, e, portanto, descrever e explicar adequadamente a dinâmica institucional conjunta. Não obstante, para fins de delimitação das coalizões mostrou-se possível restringir o número de crenças conforme enunciado no parágrafo anterior, na tentativa de explicitar as **crenças dominantes** que organizam a formação de coalizões no orçamento e a tomada de decisão em relação às regras fiscais e à gestão estratégica.

**Quadro 25 – Crenças Dominantes no Orçamento**

PERÍODO	LIDERANÇA DO DESENVOLVIMENTO	FUNÇÃO PRINCIPAL DO TEMA GERENCIAMENTO DOS AGREGADOS ORÇAMENTÁRIOS	FUNÇÃO PRINCIPAL DO TEMA ALOCAÇÃO DE RECURSOS
1996-2002	Mercado	Equilíbrio Orçamentário	Promover Ganhos de Eficiência
2003-2004	Estado	Equilíbrio Orçamentário	Superar os Entraves ao Desenvolvimento
2005-2008	Estado	Expansão para apoiar o Desenvolvimento	Superar os Entraves ao Desenvolvimento
2009-2014	Estado	Expansão para apoiar o Desenvolvimento e Políticas Anticíclicas	Superar os Entraves ao Desenvolvimento e Sustentar o Pleno Emprego
2015-2016	Estado	Equilíbrio Orçamentário	Superar os Entraves ao Desenvolvimento
2017-2018	Mercado	Equilíbrio Orçamentário	Promover Ganhos de Eficiência

Elaboração: Própria.

A análise das crenças nas Mensagens Presidenciais tende a produzir alinhamento adequado para caracterizar as coalizões em disputa no subsistema do orçamento. Os períodos 1996-2002 e 2017-2018 permitem inferir com clareza a centralidade das crenças associadas à coalizão disciplina, enquanto os períodos 2005-2008 e 2009-2014 igualmente permitem inferência da centralidade das crenças associadas à coalizão desenvolvimento, sendo a partição dos períodos feita apenas para permitir destacar a posição central das crenças associadas ao ciclo econômico após a crise de 2008.

Outros períodos indicam manifestação de crenças um pouco mais complexas para a inferência do domínio da coalizão: i) em 2003 e 2004, embora a conjuntura política tenha afetado a distribuição de recursos de poder no orçamento, posições centrais para a coalizão disciplina foram preservadas, o que estimulou a manutenção da crença no equilíbrio orçamentário como função principal do orçamento no tema gerenciamento dos agregados orçamentários; ii) em 2015 e 2016, as Mensagens revelam inflexão em relação à principal função nesse mesmo tema, com a retomada de posições centrais de poder no orçamento por membros da coalizão disciplina. Essa centralidade, no cômputo da análise do modelo causal, permite caracterizar a dominância da coalizão disciplina, que será posteriormente descrita e explicada em detalhes.

Note-se que foi fundamental construir a categoria “função principal” para as temáticas do gerenciamento dos agregados orçamentários e da alocação de recursos públicos, na medida em que ambos os temas contemplam rol amplo de crenças. As crenças e as decisões de política pública expressas nas Mensagens deixam evidente a existência dessa hierarquia, não contemplada pela estruturação usual do sistema de crenças do ACF.

Todas as Mensagens anuais contêm de forma abundante manifestações favoráveis ao equilíbrio orçamentário. Não obstante, em alguns períodos, enfatizam essa crença em detrimento de outras crenças e objetivos de política pública, como nas versões de 1999-2002 e 2017-2018. Em outros momentos, por mais que se reitere essa crença, as crenças na expansão do orçamento para apoiar o desenvolvimento e na importância das políticas anticíclicas ganham proeminência, permitindo classificá-las como de hierarquia superior.

Da mesma forma, as crenças na promoção da eficiência são onipresentes nas Mensagens de todos os anos, mas apresentam maior frequência e estão situadas em locais mais relevantes das Mensagens (trecho com assinatura do Presidente) nos períodos 1996-2002 e 2017-2018. Já nos demais momentos, embora sempre presentes, tendem a ter frequência e localização menos

relevante que as crenças na superação dos entraves ao desenvolvimento e na sustentação do pleno emprego.

Esse “artifício” metodológico na classificação das crenças, que estabeleceu duas categorias de crenças no nível das políticas públicas, que **sem negar a expressão de crenças pelos atores relevantes das coalizões nem o compartilhamento por atores de coalizões distintas, mas que se diferenciam pela hierarquia atribuída às crenças**, foi fundamental para conferir consistência às coalizões e explicar as decisões de políticas públicas e institucionais no subsistema.

Permite, assim, a atribuição a composição de um quadro temporal com a inferência de posição de dominância das coalizões no subsistema que pode ser justaposto ao quadro sobre a posição de dominância das instituições a partir da análise de sua efetividade. O Quadro abaixo aponta apenas correlação entre coalizões no poder e instituição efetiva, cuja confirmação e entendimento serão proporcionados pelas análises expostas longitudinalmente:

**Quadro 26 – Coalizão Dominante e Instituições no Orçamento**

PERÍODO	COALIZÃO DOMINANTE	REGRA FISCAL	GESTÃO ESTRATÉGICA
1996-1998	Disciplina	Inexistente	Efetiva
1999-2004	Disciplina	Efetiva	Não Efetiva
2005-2014	Desenvolvimento	Não Efetiva	Efetiva
2015-2018	Disciplina	Efetiva	Não Efetiva

Elaboração: Própria.

A alocação dos atores concretos nas coalizões, em uma pesquisa que apurou as crenças expressas em documentos oficiais, tenderia a levar à transposição automática dos membros do governo nas coalizões dominantes. Não obstante, optou-se por uma estratégia diferenciada, conferindo papel de destaque à tipologia de atores apresentada no Capítulo 2: i) fiscalistas e gerencialistas são atores típicos da coalizão disciplina, pois defendem crenças básicas dessa coalizão, como a liderança do mercado no processo de desenvolvimento, o equilíbrio orçamentário como a função principal no tema do gerenciamento dos agregados orçamentários, e a promoção da eficiência no tema da alocação dos recursos públicos; ii) economistas heterodoxos e planejadores são atores típicos da coalizão desenvolvimento, pois defendem crenças básicas dessa coalizão, como a liderança do Estado no processo de desenvolvimento, a expansão como a função principal no tema do gerenciamento dos agregados orçamentários, e a superação dos entraves ao desenvolvimento no tema da alocação dos recursos públicos.

As crenças expressas nas Mensagens permitem, em alguns casos, inferir diretamente e confirmar o enquadramento de atores individuais nessas coalizões. Por exemplo, o Presidente FHC, durante todas as Mensagens analisadas que foram produzidas em seu governo (1996-2002) externou, sob sua assinatura ou nos demais trechos de documento encaminhado pelo seu governo ao Congresso Nacional, **crenças esperadas da coalizão disciplina**. Seu único Ministro da Fazenda, embora não tenha trecho com assinatura, permitiu em todos os anos que os trechos das Mensagens que correspondem a políticas públicas sob sua supervisão fossem compatíveis com essas crenças, o que permitiria lhe estender a alocação na coalizão disciplina, corroborada pela sua formação profissional e a defesa dessas crenças no debate público de forma consistente ao longo desse período. Outros membros do governo FHC poderiam ensejar maiores dificuldades de enquadramento na coalizão disciplina, como no caso do Ministro do Planejamento Serra, que ocupa o cargo apenas até abril de 1996, e tem uma formação profissional, produção acadêmica e atuação pública que dificultaria o enquadramento como fiscalista ou gerencialista, se identificando com as figuras de economista heterodoxo (ou até mesmo de um entusiasta do planejamento governamental, como sua atuação em favor do PPA na Constituinte de 1988 deixa patente<sup>111</sup>).

Raciocínio similar poderia ser aplicado ao Ministro Mantega, que, enquanto Ministro do Planejamento entre 2003 e 2004, signatário das respectivas Mensagens, poderia ser enquadrado na coalizão disciplina, mas cuja formação profissional, produção acadêmica e atuação pública não corroborariam essa decisão. Enquanto Ministro da Fazenda entre 2006 e 2014, não deixa dúvidas sobre seu enquadramento como economista heterodoxo e membro da coalizão desenvolvimento.

Já outros atores revelam enquadramentos mais complexos, tanto pela dificuldade em encontrar “pistas” na formação profissional, na produção acadêmica e na atuação pública que permitissem assinalar uma filiação incontestada a coalizões do subsistema do orçamento. O Ministro do Planejamento Paulo Bernardo, por exemplo, membro do PT, assume o MP com a saída de Mantega para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e produz um alinhamento maior no debate público com o direcionamento dado pelo Ministro da Fazenda (Palocci), cuja nomeação de uma equipe tipicamente fiscalista é essencial para manter o poder da coalizão disciplina no subsistema. Com a substituição no MF, o alinhamento com o novo Ministro (Mantega), membro da coalizão desenvolvimento, também parece

---

<sup>111</sup> José Serra foi relator na Constituinte da Comissão Temática sobre Tributação, Orçamento e Finanças (GUIMARÃES FILHO, 1999).

substantivo, o que indica a possibilidade de menor relevância desse ator para os fins dessa pesquisa. A classificação de outros atores também suscitou inquietações: o Ministro do Planejamento e da Fazenda de Dilma 2 – Barbosa – tendo formação profissional, produção acadêmica e atuação no debate público<sup>112</sup> que permitiria enquadramento sem grandes riscos na coalizão desenvolvimento, atua como Ministro em período de dominância da coalizão disciplina, mesmo tendo retirado recursos de poder substantivos.

Note-se que, o ACF e outras literaturas<sup>113</sup> sobre atores, introduzem duas categorias analíticas que poderiam ajudar no enquadramento desse tipo de ator: *policy brokers* e *policy entrepreneur*. Enquanto os primeiros se diferenciam dos atores usuais das coalizões desempenhando, em adição suas crenças particulares, o papel de buscar consensos entre os membros das coalizões em disputa, os últimos são apontados como produtores das inovações em políticas públicas, o que tende a requerer, em casos específicos, capacidade de conciliação. Embora não se descarte que atores das coalizões tenham eventualmente atuado de forma a permitir essa caracterização, não foi possível inferir maior relevância a essas figuras, talvez pelas próprias opções metodológicas. Dessa forma, optou-se apenas por identificar que alguns atores com posição de poder relevante não podem ser adequados e univocamente classificados.

Em relação aos Presidentes e Ministros da Casa Civil, Fazenda e Planejamento, optou-se por: i) situá-los como atores do subsistema do orçamento, dado que participam diretamente da tomada de decisão em relação às instituições do sistema de forma recorrente, configurando atuação direta continuada; ii) não atribuir papel de *policy maker* ou *policy entrepreneur* como elemento adicional do conflito entre as coalizões (e no seio das coalizões no poder).

Não foi feita relação direta entre atores organizacionais e coalizões. Embora seja possível, por exemplo, a identificação das organizações Guardiãs com crenças da coalizão disciplina, a capacidade de atores individuais em posição de liderança imporem crenças da coalizão alternativa tende a tornar menos relevante esse enquadramento. Nessa perspectiva, não se excluiu atores organizacionais da análise, mas sua vinculação direta a uma das coalizões mostrou-se inadequada.

---

<sup>112</sup> Além de filiado ao PT, o Ministro ocupou posições de destaque na gestão do Ministro Mantega, da qual teria se distanciado por divergências em relação à condução da política econômica. Participou ativamente do debate público, não tendo defendido crenças enquadráveis na coalizão disciplina.

<sup>113</sup> Para uma discussão do conceito de *policy broker* no ACF, ver INGOLD E VARONE (2012). CAPELLA (2016) apresenta o papel do *policy entrepreneur* nos Múltiplos Fluxos e no Equilíbrio Pontuado, além de refletir sobre sua ausência no ACF. Por fim, para uma análise sobre a atuação dos Presidentes dos EUA como *policy entrepreneur* ver SHEINGATE (2003).

Ressalte-se que a análise das crenças no caso em estudo deixou patente algo que a literatura já indicava, e que está no cerne do tema e da pergunta de pesquisa dessa tese: inexistência de coalizão exclusivamente estruturada em torno da regra fiscal ou da gestão estratégica. **As coalizões de defesa emitiram reiteradamente crenças que estimulam a constituição de ambas as instituições.** As Mensagens também ressaltam esforço permanente para construir e fortalecer regras fiscais e gestão estratégica, o que torna mais complexo destrinchar as razões subjacentes à coevolução competitiva que se diagnosticou no Capítulo 2.

A literatura, entretanto, induziria a identificação de mais de duas coalizões, o que é compatível com o conjunto de crenças expostas na tabela. Seria possível admitir maior granularidade, segmentando, por exemplo, a coalizão disciplina em duas coalizões, congregando: i) atores com crenças mais refratárias à qualquer atuação do Estado no desenvolvimento econômico e social, que se perfilariam a crenças perfeitamente compatíveis com o ideário neoliberal; ii) atores que aceitariam a intervenção estatal em condições e intensidade que não colidissem com o mercado. Também seria possível particionar a coalizão desenvolvimento: i) atores com crenças relacionadas à equidade, que buscariam no orçamento gastos crescentes para a montagem de sistemas universais de bem-estar social; ii) atores próximos ao antigo desenvolvimentismo, que focassem nos aspectos econômicos da intervenção estatal, direcionando recursos para o setor produtivo e preocupados com a função anticíclica do orçamento. Entretanto, em ambos os casos essa partição não se mostrou sustentável, frente aos dados que embasaram a pesquisa: não foi possível inferir, no subsistema do orçamento, a presença desses grupos mais granulares. Entende-se, ainda, que essa impossibilidade não deriva somente das opções e restrições metodológicas, mas **expressa a captura das crenças, decisões, estratégias e recursos dos atores relevantes do subsistema.**

Conjugando: i) a codificação das crenças nas Mensagens; ii) a categorização dos atores individuais nas tipologias profissionais; iii) a conexão dessa tipologia de atores com a estrutura de crenças codificada, foi possível identificar a coalizão dominante no subsistema em cada subperíodo:

**Quadro 27 – Coalizões e Atores**

COALIZÃO DISCIPLINA			COALIZÃO DESENVOLVIMENTO		
PRESIDENTES	FISCALISTAS	GERENCIAISTAS	PRESIDENTES	HETERODOXOS	PLANEJADORES
FHC e Temer	Malan, Palocci, Levy, Meirelles, Guardia, Tavares, Colnago; Portugal, Guimarães, Fábio Barbosa, Kawall, Godoy, Saintive, Ladeira, Vescovi, Mansueto Almeida, Giomi, Albuquerque, Tollini, Culau, Soares	Carvalho, Silveira, Pares, Parente, Simão, Padilha, Marcassa	Lula e Dilma	Serra, Mantega, Dilma, Mercadante, Nelson Barbosa, Augustin, Corrêa	Dirceu, Belchior, Muniz, Gleisi, Bringel, Afonso Almeida, Falcón, Esther Albuquerque, Bittencourt

Elaboração: Própria.

Embora não seja convencional alocar os Presidentes nas coalizões, optou-se por explicitar as supostas vinculações de pertencimento: i) as Mensagens Presidenciais, fonte principal de dados dessa pesquisa, refletem as crenças dos Presidentes, e foram fundamentais para a delimitação das crenças que conformam as coalizões; ii) a dificuldade dos Presidentes exercerem o poder e direcionar o conjunto das políticas públicas sem supervisionar diretamente o subsistema do orçamento; iii) as decisões do subsistema do orçamento são tomadas de forma rotineira no Brasil, exigindo a atenção permanente do Presidente, que detém recursos de poder para definir as políticas e instituições do subsistema e não promove delegação expressiva desse poder a outros atores.

É possível inferir períodos em que a coalizão disciplina, adversária às crenças dos Presidentes Lula e Dilma, teria sido dominante durante parte dos mandatos de ambos (2003-2004; 2015-2016). Mais do que inviabilizar a conexão entre esses Presidentes e a coalizão desenvolvimento no orçamento, será necessário explicar por que esses atores admitiram o domínio da coalizão adversária possuindo recursos de poder suficientes para vetar o acesso de membros dessa coalizão ao poder.

A alocação dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, cujas competências estão diretamente relacionadas ao orçamento, embora abarquem outros subsistemas, tende a gerar menos controvérsia, embora também se enquadrem no subsistema de política econômica que condiciona fortemente o orçamento. Já no caso da CC, que coordena o governo, seu enquadramento decorre da relevância do subsistema em foco para o conjunto das políticas públicas, além de ter exercido papel de liderança ativa no tema do gerenciamento dos agregados

orçamentários, atestado pela posição de revisão dos atos legislativos do orçamento e pela participação na JEO, além de sua atuação no tema da alocação de recursos, centralizando as iniciativas de programas e projetos estratégicos.

O quadro abaixo contempla atores individuais do Executivo Federal em posições de liderança no subsistema do orçamento durante o período 1996-2018. Note-se que, em consonância com dificuldades classificatórias, o pouco tempo no exercício do cargo e a dificuldade em evidenciar participação mais ativa no processo decisório, optou-se por excluir alguns dos atores assinalados abaixo das coalizões evidenciadas no Quadro 30.

**Quadro 28 – Atores Individuais**

	PR	MF	STN	MP	SOF	SPI	SEPAC	CC	SAM
1996	Fernando Henrique Cardoso	Pedro Sampaio Malan	Murilo Portugal Filho	José Serra Chirico / Antônio Kandir	Waldemar Giomi	José Paulo Silveira	Inexistente	Clóvis de Barros Carvalho	Inexistente
1997	Fernando Henrique Cardoso	Pedro Sampaio Malan	Eduardo Augusto de Almeida Guimarães	Antônio Kandir	Waldemar Giomi	José Paulo Silveira	Inexistente	Clóvis de Barros Carvalho	Inexistente
1998	Fernando Henrique Cardoso	Pedro Sampaio Malan	Eduardo Augusto de Almeida Guimarães	Antônio Kandir / Paulo de Tarso Almeida Paiva	Waldemar Giomi	José Paulo Silveira	Inexistente	Clóvis de Barros Carvalho	Inexistente
1999	Fernando Henrique Cardoso	Pedro Sampaio Malan	Eduardo Augusto de Almeida Guimarães / Fabio de Oliveira Barbosa	Paulo de Tarso Almeida Paiva / Pedro Pullen Parente / Martus Antônio Rodrigues Tavares	Waldemar Giomi	José Paulo Silveira	Inexistente	Pedro Pullen Parente	Inexistente
2000	Fernando Henrique Cardoso	Pedro Sampaio Malan	Fabio de Oliveira Barbosa	Martus Antônio Rodrigues Tavares	Waldemar Giomi	José Paulo Silveira	Inexistente	Pedro Pullen Parente	Inexistente
2001	Fernando Henrique Cardoso	Pedro Sampaio Malan	Fabio de Oliveira Barbosa	Martus Antônio Rodrigues Tavares	Paulo Rubens Fontenelle	José Paulo Silveira	Inexistente	Pedro Pullen Parente	Inexistente

					de Albuquerque				
2002	Fernando Henrique Cardoso	Pedro Sampaio Malan	Fabio de Oliveira Barbosa / Eduardo Refinetti Guardia	Martus Antônio Rodrigues Tavares / Guilherme Gomes Dias	Paulo Rubens Fontenelle de Albuquerque / Hélio Martins Tollini	José Paulo Silveira	Inexistente	Pedro Pullen Parente	Inexistente
2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Antonio Palocci Filho	Joaquim Vieira Ferreira Levy	Guido Mantega	João Bernardo de Azevedo Bringel	José Paulo Silveira	Inexistente	José Dirceu de Oliveira e Silva	Miriam Aparecida Belchior
2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Antonio Palocci Filho	Joaquim Vieira Ferreira Levy	Guido Mantega / Nelson Machado	João Bernardo de Azevedo Bringel	Ariel Cecilio Garces Pares	Inexistente	José Dirceu de Oliveira e Silva	Miriam Aparecida Belchior
2005	Luiz Inácio Lula da Silva	Antonio Palocci Filho	Joaquim Vieira Ferreira Levy	Nelson Machado / Paulo Bernardo Silva	João Bernardo de Azevedo Bringel / Ariosto Antunes Culau	Ariel Cecilio Garces Pares	Inexistente	José Dirceu de Oliveira e Silva / Dilma Vana Rousseff	Miriam Aparecida Belchior
2006	Luiz Inácio Lula da Silva	Antonio Palocci Filho / Guido Mantega	Joaquim Vieira Ferreira Levy / Carlos Kawall Leal Ferreira	Paulo Bernardo Silva	Ariosto Antunes Culau	Ariel Cecilio Garces Pares	Inexistente	Dilma Vana Rousseff	Miriam Aparecida Belchior
2007	Luiz Inácio Lula da Silva	Guido Mantega	Tarcísio José Massote de Godoy / Arno Hugo Augustín Filho	Paulo Bernardo Silva	Célia Corrêa	Ariel Cecilio Garces Pares	Inexistente	Dilma Vana Rousseff	Miriam Aparecida Belchior
2008	Luiz Inácio Lula da Silva	Guido Mantega	Arno Hugo Augustín Filho	Paulo Bernardo Silva	Célia Corrêa	Afonso Oliveira de Almeida	Inexistente	Dilma Vana Rousseff	Miriam Aparecida Belchior
2009	Luiz Inácio Lula da Silva	Guido Mantega	Arno Hugo Augustín Filho	Paulo Bernardo Silva	Célia Corrêa	Afonso Oliveira de Almeida	Inexistente	Dilma Vana Rousseff	Miriam Aparecida Belchior

2010	Luiz Inácio Lula da Silva	Guido Mantega	Arno Hugo Augustin Filho	Paulo Bernardo Silva	Célia Corrêa	Afonso Oliveira de Almeida	Inexistente	Dilma Vana Rousseff / Erenice Alves Guerra / Carlos Eduardo Esteves Lima	Miriam Aparecida Belchior
2011	Dilma Vana Rousseff	Guido Mantega	Arno Hugo Augustin Filho	Miriam Aparecida Belchior	Célia Corrêa	Maria Lúcia de Oliveira Falcón	Mauricio Muniz Barretto de Carvalho	Antonio Palocci Filho / Gleisi Helena Hoffmann	Luís Antônio Tauffer Padilha
2012	Dilma Vana Rousseff	Guido Mantega	Arno Hugo Augustin Filho	Miriam Aparecida Belchior	Célia Corrêa	Esther Bemerguy de Albuquerque	Mauricio Muniz Barretto de Carvalho	Gleisi Helena Hoffmann	Luís Antônio Tauffer Padilha
2013	Dilma Vana Rousseff	Guido Mantega	Arno Hugo Augustin Filho	Miriam Aparecida Belchior	Célia Corrêa / José Roberto Fernandes Júnior	Esther Bemerguy de Albuquerque	Mauricio Muniz Barretto de Carvalho	Gleisi Helena Hoffmann	Luís Antônio Tauffer Padilha
2014	Dilma Vana Rousseff	Guido Mantega	Arno Hugo Augustin Filho	Miriam Aparecida Belchior	José Roberto Fernandes Júnior	Esther Bemerguy de Albuquerque	Mauricio Muniz Barretto de Carvalho	Gleisi Helena Hoffmann / Aloizio Mercadante Oliva	Luís Antônio Tauffer Padilha
2015	Dilma Vana Rousseff	Joaquim Vieira Ferreira Levy	Marcelo Barbosa Saintive	Nelson Henrique Barbosa Filho	Esther Dweck	Gilson Alceu Bittencourt	Mauricio Muniz Barretto de Carvalho	Aloizio Mercadante Oliva / Jaques Wagner	Luís Antônio Tauffer Padilha
2016	Dilma Vana Rousseff / Michel Miguel Elias Temer Lulia	Nelson Henrique Barbosa Filho / Henrique de Campos Meirelles	Otavio Ladeira / Ana Paula Vitali Janes Vescovi	Valdir Moysés Simão / Dyogo Henrique de Oliveira	Esther Dweck / Francisco Franco de Assis Leme / George Alberto de Aguiar Soares	Gilson Alceu Bittencourt / Extinta	Mauricio Muniz Barretto de Carvalho / Extinta	Jaques Wagner / Eliseu Lemos Padilha	Luís Antônio Tauffer Padilha / Natália Marcassa de Souza
2017	Michel Miguel Elias	Henrique de	Ana Paula Vitali Janes Vescovi	Dyogo Henrique de Oliveira	George Alberto de	Inexistente	Inexistente	Eliseu Lemos Padilha	Natália Marcassa de Souza

	Temer Lulia	Campos Meirelles			Aguiar Soares				
2018	Michel Miguel Elias Temer Lulia	Henrique de Campos Meirelles / Eduardo Refinetti Guardia	Ana Paula Vitali Janes Vescovi / Mansueto Facundo de Almeida Júnior	Dyogo Henrique de Oliveira / Esteves Pedro Colnago Junior	George Alberto de Aguiar Soares	Inexistente	Inexistente	Eliseu Lemos Padilha	Natália Marcassa de Souza

Fonte: DOU.

A dominância da coalizão, nessa pesquisa, não exclui o conflito em seu interior, sendo possível inferí-los a partir de eventos específicos (em geral não explicitados nas Mensagens), que serão explorados nas próximas seções. Busca-se evidenciá-los, adicionalmente, pela identificação de estratégias que suavizem o conflito no seio da própria coalizão, em um subsistema marcado pela dualidade temática.

A alternância na posição de poder está correlacionada com mudanças nas posições de liderança essenciais ao exercício da decisão no subsistema orçamentário. O acesso da coalizão adversária ao poder permite que suas crenças sejam transformadas em políticas públicas com impacto nas instituições de interesse nessa pesquisa. Nessa perspectiva, o início do governo Lula não demarca a mudança no subsistema do orçamento, uma vez que atores da coalizão disciplina continuaram em posição de poder, sendo acolhidos pelos novos dirigentes. Esses dirigentes expressaram crenças alternativas nas Mensagens de 2003 até 2006, que paulatinamente vão aparecendo com maior frequência e ganhando mais destaque. Não obstante, apenas com uma sucessão de eventos, incluindo a substituição de Ministros, foi possível mudar o balanço de poder, com a ascensão da coalizão desenvolvimento, que se sustenta no poder até 2014. A nova troca de comando em 2015, mesmo em período de uma Presidente com crenças inequivocamente identificadas com a coalizão desenvolvimento, demonstra a complexidade do subsistema. A troca de poder se consolida com o impeachment, e é capaz de se sustentar até o final do período de análise, com o alinhamento das crenças em torno da coalizão disciplina, que passa a controlar recursos suficientes para impor suas políticas.

A caracterização dos atores individuais, a partir da tipologia profissional, contribui para facilitar a inferência de sua relação com as crenças expostas nas Mensagens. Por exemplo, um economista que possa ser classificado como ortodoxo, tende a ser enquadrado como membro da coalizão disciplina. Essa formação profissional tende a favorecer crenças na liderança do mercado, na relevância do equilíbrio orçamentário e na eficiência, que conformam essa

coalizão. Analogamente, os gerencialistas tendem a apresentar formação profissional que valorize crenças dessa coalizão, como o papel dos gerentes no desempenho da organização (cultura individualista), a busca por ganhos de eficiência como objetivo primordial de organizações, a relevância de orçamentos equilibrados para a sustentabilidade financeira das organizações. Sua presença em governos com crenças mais próximas ao paradigma ideacional neoliberal reforça essa correlação.

De outro lado, economistas heterodoxos, formados nas tradições marxistas ou keynesianas, e que no Brasil vivenciaram ou estudaram as experiências de industrialização induzida por substituição de importações com grande ativismo estatal, em consonância com o paradigma ideacional desenvolvimentista, tendem a valorizar crenças que depositem no Estado a liderança do desenvolvimento, além de enquadrar o orçamento como essencial para o desenvolvimento e para regular a conjuntura econômica. Os planejadores buscaram formação e experiência que valorizem o papel do Estado no desenvolvimento, enquadrando os problemas sociais como passíveis de solução pelo desenho e implementação de políticas públicas adequadamente gerenciadas. Planejar implica sonhar com a transformação da realidade, em busca de avanços sociais.

A pesquisa não promoveu estudos detalhados sobre as trajetórias profissionais e crenças dos atores individuais listados acima. Alguns deles tiveram participação ampla no debate público, o que facilitou o enquadramento, reforçando a vinculação das crenças expressas nas Mensagens nos períodos em que estiveram no poder com as crenças atribuíveis a cada ator individual. Não se descarta a possibilidade de erros pontuais, e mesmo de que alguns atores não se reconheçam na tipificação produzida e nas crenças atribuídas. E, acima de tudo, reconhece-se que a tipificação tende a resumir e reduzir as crenças dos atores concretos, na tentativa de capturar os aspectos centrais da estrutura de crenças. Por outro lado, os elementos coletados e a clara vinculação desses atores com decisões, políticas públicas e instituições no período que estiveram no poder funciona como indicador de inferência razoavelmente preciso.

Conforme mencionado no capítulo anterior, a coalizão não dominante não possui acesso à principal fonte de dados dessa pesquisa, o que impede a descrição precisa da evolução de suas crenças, estratégias e recursos. Mas essa lacuna não implica defender que não esteja presente no embate político do subsistema: qualquer levantamento da literatura, do debate público diário pelos diversos veículos de imprensa, de relatórios de organizações de classe e instituições financeiras demonstraria atuação incessante e combativa, em relação a subsistema que se encontra no epicentro do sistema político.

#### 6.4 Período 1: Emergência da Gestão Estratégica (1996-1998)

O lançamento do Brasil em Ação inaugura o período inicial da análise, constituindo o marco de formação da gestão estratégica, complementado por Decreto que confere à SPI controle sobre a distribuição de recursos para o Brasil em Ação e pelo Decreto que estrutura a Reforma Gerencial do Orçamento. No triênio 1996-1998, não se observa a presença de regra fiscal, cuja emergência, na passagem de 1998 para 1999, demarca o final dessa etapa. **Busca-se explicar simultaneamente o aparecimento da gestão estratégica e o não surgimento da regra fiscal, que caracterizam a variável dependente da pesquisa nesse período.**

**Quadro 29 – Eventos Chaves: Mudança Institucional 1996-1998**

DATA	EVENTO	ENQUADRAMENTO
Ago / 1996	Lançamento do <b>Brasil em Ação</b>	Início da Gestão Estratégica
Mar / 1997	Edição do <b>Decreto nº 2.183</b> , que atribui à SPI a competência de informar bimestralmente à STN a distribuição dos recursos do Brasil em Ação	Fortalecimento da Gestão Estratégica
Out / 1998	Edição do <b>Decreto nº 2.829</b> , que estabeleceu normas para a elaboração e execução do PPA e dos orçamentos da União.	Marco inicial da generalização das inovações gestadas ao amparo do Brasil em Ação (Reforma Gerencial do Orçamento)
Nov / 1998	Assinatura de <b>Acordo com o FMI</b> <sup>114</sup>	Início da Regra Fiscal

Fontes: Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

A partir da estabilização monetária proporcionada pelo Plano Real, assistiu-se ao reforço da posição de atores com crenças que valorizam o equilíbrio orçamentário, colocando em marcha tentativas de promover ajuste fiscal estrutural e de obter indicadores fiscais positivos no curto prazo, entendidos como indispensáveis para a manutenção da estabilidade<sup>115</sup>. O desmonte do planejamento governamental do período desenvolvimentista, por outro lado, observado desde os anos 1980, subtraiu instrumento tradicional aos planejadores e aos economistas heterodoxos, cuja tentativa de remontagem inserida na Constituição de 1988,

<sup>114</sup> A relação do país com o FMI passou pela assinatura de 3 documentos no final de 1998, que conformam o arcabouço do acordo: i) Memorando Técnico de Entendimentos (de 08 de novembro); ii) Carta de Intenções e Memorando de Política Econômica (de 13 de novembro); iii) Memorando Técnico de Entendimento (de 08 de dezembro). O Acordo foi ratificado pelo Senado em/12/1998. Todos os documentos assinados pelo Brasil com o FMI podem ser encontrados no site do FMI.

<sup>115</sup> As Mensagens de 1996, 1997 e 1998 apontam inúmeras medidas voltadas ao controle das contas públicas. RAMOS (2001), ao analisar esse período, corrobora o esforço em produzir resultados positivos, feito em paralelo à tentativa de produzir reformas de longo prazo que promovessem o equilíbrio orçamentário. Mas, assim como GIAMBIAGI (2002), enfatizam a dificuldade de a equipe econômica sinalizar o compromisso com o equilíbrio fiscal entre 1996 e 1998, para além das medidas de curto prazo, insuficientes para melhorar os indicadores fiscais. Os esforços em promover reformas estruturais, que contivessem o gasto público nos médio e longo prazos, tampouco teriam sinalizado o equilíbrio orçamentário, frente à demora na aprovação.

através do PPA, não havia logrado êxito, dado o próprio contexto inflacionário prevalecente até 1994 (DE ALMEIDA; 2007).

A opção de construção institucional a partir de iniciativa inovadora, não prevista na legislação, mas capaz de emular os antigos planos de desenvolvimento apoiados em projetos de investimento em infraestrutura e programas sociais, mostra-se bem-sucedida: o Brasil em Ação conquistou destaque, contando com recursos financeiros e apoio político<sup>116</sup>, além de funcionar como impulsionador de novo formato de planejamento, que, posteriormente, buscou englobar o conjunto do orçamento, através do PPA.

#### *Eventos Externos ao Subsistema*

A conjuntura política e econômica do período é marcada pela: i) **consolidação da estabilidade de preços e retomada do crescimento econômico, proporcionados pelo Plano Real e seus desdobramentos**; ii) **consolidação da base de apoio ao governo**, conjugando a formação de uma maioria parlamentar<sup>117</sup> e a estruturação de um novo projeto de desenvolvimento capaz de lhe conferir direção, visão de futuro e expectativa de permanência no poder; iii) **emergência da 3ª Via em países desenvolvidos**, fornecendo exemplo concreto de estratégia de desenvolvimento que busca conjugar os princípios do neoliberalismo com a preocupação com aspectos sociais. **Esses eventos permitem a retomada da governabilidade, definida nesse estudo como a capacidade de implementar agenda de transformações expressivas abrangendo diferentes subsistemas de políticas públicas, em consonância com a estratégia de desenvolvimento formulada pelo governo.**

Essa estratégia, apoiada na liderança do mercado e em reformas estruturais, vinha sendo esboçada desde a eleição de Collor, que aplica receituário neoliberal talhado para a América Latina pelo Consenso de Washington<sup>118</sup>, mas que havia encontrado dificuldades em se consolidar, dada a permanência do processo inflacionário e a instabilidade política que redundam no seu impeachment. Quando da ascensão de FHC, essa estratégia já havia colhido desgastes em especial nos países não desenvolvidos (O'DONNELL, 1993), mas ganha impulso

---

<sup>116</sup> No discurso de lançamento do Brasil em Ação, o Presidente anuncia que irá, pessoalmente, acompanhar os programas e projetos (CARDOSO, 1996, pg. 12). Na Mensagem Presidencial de 2000, há menção sobre a conclusão de 26 dos 42 projetos originais, e que os demais teriam continuidade no Avança Brasil. Os Decretos de Programação passam, a partir de março de 1997 e até a conclusão do Brasil em Ação, a segregar os recursos de seus programas e projetos, fornecendo proteção a sua execução financeira.

<sup>117</sup> COUTO E ABRUCIO (2003) estimam que os partidos políticos que apoiavam o governo teriam proporcionado ao Executivo sustentação parlamentar que beirava os 75% das cadeiras na Câmara e no Senado, percentual mais do que suficiente para aprovar as Reformas Constitucionais que demarcam a agenda congressual de FHC.

<sup>118</sup> WILLIAMSON (1990, 2009).

político adicional com a conjuntura internacional, que assiste a adesão de partidos previamente identificados com programas de desenvolvimento alternativos ao liberalismo, mas que encontram fórmula política de adesão, consagrada com o rótulo de 3ª Via<sup>119</sup>. Esse movimento, com maior visibilidade nos EUA de Clinton e no Reino Unido de Blair, confere inspiração à estratégia de FHC, que pode assim emular aspectos mais próximos ao Neoliberalismo – reformas estruturais pró-mercado, reformas previdenciária e administrativa, responsabilidade fiscal – sem se dissociar dos objetivos tradicionalmente defendidos pela social-democracia, em especial o estabelecimento de políticas públicas de proteção social<sup>120</sup>.

O governo de FHC manteve o domínio dos economistas ortodoxos responsáveis pelo lançamento do Plano Real no **subsistema de política econômica**<sup>121</sup>, que haviam sido alçados ao poder pelo próprio FHC, Ministro da Fazenda que liderou o plano de estabilização. Embora apresentassem concepções sobre política monetária distintas dos monetaristas e novos clássicos, ressaltando especificidades ao processo inflacionário brasileiro, a equipe do Real expressa sistemática e crescentemente crenças sobre a política fiscal que convergem para o equilíbrio orçamentário<sup>122</sup>, reconhecendo a necessidade de combinar um ajuste fiscal pautado em mudanças estruturais que reconfigurassem as contas públicas para sustentar a estabilidade monetária, com a observância de indicadores fiscais enquadráveis como positivos, em especial no caso do resultado primário e da dívida líquida do setor público.

A dominância dos “Grupo do Real” sob o subsistema de política econômica e sua influência sobre a estratégia de desenvolvimento do país foi objeto de contestações até o final de 1998, pelo núcleo mais próximo do desenvolvimentismo, defensor de agenda menos centrada na estabilização monetária, com maior presença do Estado e uma política econômica mais expansionista, buscando implacar decisões que alterassem a direção do desenvolvimento nacional.

---

<sup>119</sup> GIDDENS (1998), CLARK (2004). Para uma análise do programa econômico da 3ª Via, ver (ROMANO, 2009).

<sup>120</sup> Todas as Mensagens do período expressam com destaque (frequência elevada e posição privilegiada no texto) o objetivo final de implementar uma nova estratégia de desenvolvimento.

<sup>121</sup> Dentre a longa lista de economistas ortodoxos que formularam o Plano Real, destaque para: i) Pedro Malan, que havia sido o Presidente do BACEN no período de implementação do Real e foi nomeado Ministro da Fazenda; ii) Gustavo Franco, que foi importante formulador e implementador do Plano Real, inicialmente no posto de Secretário-Adjunto da Secretaria de Política Econômica, a partir de setembro de 1993 como Diretor Internacional do BACEN, tendo assumido sua Presidência em agosto de 1997, construindo e operando a âncora cambial.

<sup>122</sup> As Mensagens do período expressam essas crenças de forma sistemática. BACHA (1994) explicita o papel atribuído ao desequilíbrio orçamentária na inflação elevada brasileira, colocando o ajuste fiscal no centro da política de estabilização e desenvolvimento. FRANCO (2004) constitui outro exemplo dessa ênfase.

### Quadro 30 – Indicadores de Conjuntura 1996-1998

EVENTOS	Inflação (IPCA T / T-1)	Crescimento (PIB T / T-1)	Choques Econômicos Externos	SELIC Anual (Maior Taxa no Ano)	Presidente da República (Espectro Político)	Presidente do BACEN (Tipologias do Ator)	Ministro da Fazenda (Tipologias do Ator)	Ministro do Planejamento (Tipologias do Ator)
1996	9,6%	2,2%		35,8%	FHC (Centro-Direita)	Loyola - Economista Ortodoxo	Malan - Economista Ortodoxo	Serra - Economista Heterodoxo / Kandır - Economista Ortodoxo
1997	5,2%	3,4%	Crise Asiática	43,2%	FHC (Centro-Direita)	Loyola / Franco - Economista Ortodoxo	Malan - Economista Ortodoxo	Kandır - Economista Ortodoxo
1998	1,7%	0,3%	Crise Russa	41,6%	FHC (Centro-Direita)	Franco - Economista Ortodoxo	Malan - Economista Ortodoxo	Kandır - Economista Ortodoxo Paiva - Gerencialista

Fontes: IBGE, BACEN, TSE, Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

### Quadro 31 – Operacionalização das Variáveis Bloco Eventos Externos 1996-1998

ANO	CONJUNTURA ECONÔMICA	CONJUNTURA POLÍTICA	SUBSISTEMA DE POLÍTICA ECONÔMICA
1996 – 1998	Estabilidade Monetária, com crescimento moderado	Consolidação da base do Governo: i) maioria parlamentar; ii) nova estratégia de desenvolvimento (3ª Via)	Domínio dos Economistas do Real (Ortodoxos); presença de pontos de estratégia alternativa de desenvolvimento e política econômica.
Final de 1998	Ameaça à Estabilidade Monetária – Choque Externo	Manutenção da base do Governo: i) apoio às medidas de enfrentamento da crise; ii) recalibragem da nova estratégia de desenvolvimento (aprofundamento do ajuste fiscal)	Hegemonia dos Economistas do Real (Ortodoxos)

Elaboração: Própria.

#### *Recursos e Restrições de Curto Prazo dos Atores Orçamentários:*

O surgimento da gestão estratégica requer entender: i) os recursos de poder de atores que conceberam e tomaram a decisão de implementar essa instituição; ii) a forma como lidaram com o poder de veto de outros atores. Analogamente, a não emergência da regra fiscal demanda entender: i) as dificuldades em mobilizar recursos de poder suficientes para impor essa instituição; ii) a forma pela qual o poder de veto foi colocado em ação.

Os recursos de poder identificados nessa pesquisa estão associados a três questões: i) acesso a cargos (dentro e fora do subsistema); ii) vinculação com marcas de governo; iii) coerção (interna e externa ao país). Nesse período, não se identificou a utilização da coerção de forma suficiente para direcionar as decisões governamentais. A capacidade de exercer o poder de veto, por sua vez, está diretamente relacionada com a forma com que se exerce os recursos de poder detidos.

A análise da ocupação de cargos indicou predomínio da coalizão disciplina: i) atores favoráveis ao equilíbrio orçamentário ocupam postos centrais para o processo decisório, em especial no MF; ii) atores favoráveis à busca por eficiência na alocação dos recursos públicos também estão localizados em posições com acesso a recursos de poder, como a CC e o MP.

Também é possível identificar no governo atores em posição de destaque, que mesmo não inseridos no fluxo institucionalizado de tomada de decisões no subsistema do orçamento, tenham interesse e disputem as decisões estratégicas: economistas heterodoxos ocupam posições relevantes nas pastas da Saúde, Administração e Reforma do Estado e Educação<sup>123</sup>.

É possível assim inferir que, apesar do domínio da coalizão disciplina no subsistema do orçamento, atores da coalizão desenvolvimento também possuam acesso a posições de poder. SALLUM JR (2003), por exemplo, enquadra os embates entre dois grupos em torno da política econômica, durante o primeiro mandato de FHC, enquanto disputa pela estratégia de desenvolvimento almejada para o país. Embora o predomínio do Grupo do Real tenha sido incontestado no que se refere às políticas monetária e cambial, a capacidade de impor suas decisões no campo fiscal não teria gozado do mesmo grau de liberdade até 1998.

A estabilidade monetária se constitui como marca do governo FHC desde seu início, sendo identificada como a principal realização do governo<sup>124</sup>, em contraste favorável com as diversas tentativas fracassadas de eliminar o processo de aceleração inflacionária, que sinalizaram o ocaso das administrações Figueiredo, Sarney e Collor, incapazes de contar com o apoio permanente da opinião pública, com reflexos negativos sobre a governabilidade e o desempenho eleitoral. O Brasil em Ação, iniciativa piloto envolvendo recursos menos relevantes que outros itens do orçamento e competindo com agendas de governo com alta

---

<sup>123</sup> Os Ministros Serra, Bresser-Pereira e Paulo Renato são economistas de formação, com abundantes contribuições à literatura e ao debate público, assumindo posições enquadráveis em crenças de economistas heterodoxos, como o papel da liderança do Estado no desenvolvimento: SERRA E TAVARES (2000); SOUZA (1990); BRESSER-PEREIRA (2004).

<sup>124</sup> As Mensagens durante todo o Governo FHC conferem posição de destaque ao Plano Real. Seu “aniversário” era celebrado anualmente, com cerimônia e edição de um documento governamental, cuja confecção mobilizava o primeiro escalão do Poder Executivo Federal.

visibilidade (desde as Reformas Estruturais até as diferentes inovações no âmbito das políticas sociais<sup>125</sup>), aspira, a partir de seu lançamento, ocupar papel de destaque nas realizações governamentais, sendo preparado para assumir lugar semelhante ao ocupado pelo Plano Real<sup>126</sup>.

Para os membros relevantes do governo em cargos centrais no Executivo Federal – Ministérios da Saúde, Educação e Administração, que coincidentemente tinham formação econômica de viés heterodoxo, com destacada atuação na academia e nas políticas públicas – as críticas e limitações atribuídas ao Plano Real (e suas medidas derivadas, como as reformas pró-mercado) demandavam que o governo avançasse na direção de outras estratégias de apoio ao desenvolvimento econômico e social, sendo o Brasil em Ação a tentativa de maior relevância para sinalizar esse novo pilar de atuação. A constituição de nova marca de governo se daria pela generalização do Brasil em Ação para todo o orçamento, consubstanciada no PPA 2000-2003 Avança Brasil, a ser encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 1999, mas que já impulsionava grande mobilização de todo o governo (estudo dos eixos, reforma gerencial do orçamento, definições de programas e projetos)<sup>127</sup>.

Pode-se especular que a superação de eventual veto da Equipe do Real, em especial do MF, demandasse a formulação do Brasil em Ação enquanto um piloto, que reunia projetos e programas em andamento<sup>128</sup>, cujos valores orçamentários fossem compatíveis com os limites fiscais, em particular com a geração de resultados primários entendidos como adequados. Também expressou a valorização de atributos associados à eficiência, que estariam na base do novo planejamento governamental, que se diferenciasse dos planos desenvolvimentistas do passado, em que o gasto público e a intervenção direta no setor produtivo comandariam os rumos da nação, colocando ênfase na liderança do setor privado e no papel complementar do Estado.

---

<sup>125</sup> O primeiro mandato de FHC foi marcado pelo grande número de mudanças constitucionais e legais, sob a alcunha das Reformas Estruturais, cuja aprovação demandou grande embate social e mobilização da base parlamentar de sustentação. Também apresentou programas sociais inovadores – Bolsa Escola, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Saúde da Família. Ambos foram mencionados de forma sistemática nas Mensagens Presidenciais.

<sup>126</sup> COUTO E ABRUCIO (2003, pg. 275) defendem que o primeiro mandato de FHC teria sido marcado por duas agendas: estabilização monetária e reformas constitucionais. Na transição para o segundo mandato, teria ensaiado transição da agenda de estabilidade para a do crescimento (pg. 283). A denominação do programa de governo do candidato à reeleição – Avança, Brasil; Proposta de Governo - com o mesmo nome e contendo estrutura e conteúdo similar ao futuro PPA, evidencia com clareza o desejo na mudança de agenda e o papel que o PPA teria nesse processo.

<sup>127</sup> GARCIA (2000) descreve em detalhes a preparação do PPA 2000-2003, enfatizando ainda seus aspectos metodológicos.

<sup>128</sup> No lançamento do Brasil em Ação, o Presidente enfatizou sua compatibilidade com o equilíbrio orçamentário e que não estaria criando nenhuma despesa nova (CARDOSO, 1996, pg. 11), afirmação que foi reiteradamente reafirmada nas Mensagens de 1997 até 2000.

A valorização de crenças compartilhadas com o MF e os fiscalistas são reiteradamente apontadas nas Mensagens de 1997 e 1998: i) governo deve focar seus recursos escassos em prioridades (CPC 17.2); ii) dificuldades inerentes ao gasto público demandam a realização de programas pilotos previamente a alocação de recursos mais vultosos (CI 11.1); iii) gasto público prioritário deve ser seletivo e compatível com restrição orçamentária (CI 12.1). A estruturação do Brasil em Ação de forma a evidenciar a presença dessas crenças compartilhadas representa aprendizagem para os gerencialistas e principalmente para os atores da coalizão desenvolvimento, cujo enfrentamento com os fiscalistas pauta as disputas em torno da política econômica e da própria estratégia de desenvolvimento. Essa aprendizagem se mostra fundamental para produzir esse arranjo no Brasil em Ação e evitar o veto dos fiscalistas, empenhados em consolidar a estabilidade monetária como principal marca de governo, cujos cargos no MF permitiriam tentar a interposição de veto. As Mensagens demonstram a conquista do apoio a essa iniciativa, enquadrada como relevante e complementar a suas crenças, estratégia e interesses da coalizão disciplina.

O não surgimento da regra fiscal, por outro lado, reflete permanente e intenso embate no subsistema do orçamento, que negava ao MF capacidade de fixar os gastos em consonância com suas pretensões de política fiscal. O MP, responsável pela elaboração do orçamento anual, possuía poder de veto às pretensões do MF, cuja capacidade de gerenciar os agregados orçamentários mostra-se incompleta nesse período. As tentativas de aprofundar o ajuste fiscal, entendido como fundamental para a manutenção da estabilidade monetária, que ganham reforço a cada nova turbulência internacional vivenciada no período, com reflexos diretos sobre a confiança na moeda brasileira<sup>129</sup>, esbarram nas dificuldades de o MF impor aumentos da arrecadação e principalmente restrições ao gasto público, em um momento no qual o governo se compromete com um programa de investimento mais contundente (Brasil em Ação) e que as reformas, em especial a da previdência social, encontram obstáculos no Congresso Nacional.

A análise dos recursos – cargos e marcas de governo – permite visualizar um processo complexo de interação, que ficará demonstrado ao se adentrar o subsistema do orçamento, suas crenças preponderantes no período, a disputa entre as coalizões e as interações dos atores, bem como as estratégias utilizadas. Mas já se pode inferir a existência de movimento que produziu a estratégia de suavizar os conflitos entre as coalizões disciplina e desenvolvimento, em prol do avanço da gestão estratégica, produzindo equivalência entre uma inovação restrita em termos

---

<sup>129</sup> As crises de confiança se manifestam em diferentes variáveis, como o nível de reservas, a taxa de câmbio e a taxa de juros de curto prazo (SELIC).

de recursos orçamentários comandados com a emergência de um novo planejamento governamental, capaz de induzir não somente maior eficiência, mas estruturar o desenvolvimento do país, superando as deficiências verificadas no instrumento consagrado na Constituição de 1988 para canalizar o planejamento governamental, que se encontrava distante da execução de suas funções estatutárias: o PPA 1996-1999, mesmo formulado no momento de consolidação da queda da inflação, mostra-se incapaz de estabelecer conexões com o orçamento, não conseguindo afetar a sistemática de alocação de recursos<sup>130</sup>.

Portanto, a distribuição de cargos e principalmente a tentativa de construir nova marca de governo criou condições de induzir cooperação entre planejadores, gerencialistas e economistas heterodoxos em favor da gestão estratégica, superando o potencial poder de veto do MF, para o que a adoção de uma estratégia de suavização do conflito foi essencial.

**Quadro 32 – Recursos e Restrições 1996-1998**

	<b>Cargos Chaves</b>	<b>Marcas de Governo</b>	<b>Poder de Veto</b>
Pró Coalizão Disciplina	MF (Liderança Fiscalista); MP (Liderança Fiscalista e Gerencialista); CC (Liderança Gerencialista)	Plano Real (Fiscalistas); Novo Planejamento Governamental (Gerencialistas)	MF (Contingenciar o Brasil em Ação) - Superado
Pró Coalizão Desenvolvimento	MS, MEC, MARE (Heterodoxos)	Planejamento Governamental (Heterodoxos)	MP (Orçamento não adequado ao Ajuste Fiscal)

Fontes: Mensagens Presidenciais, DOU. Elaboração: Própria.

#### *Subsistema Orçamentário Federal: Coalizões, Crenças e Estratégias*

A interação entre atores e coalizões no orçamento, que irá resultar na dinâmica institucional objeto de explicação pela pesquisa, pode ser representada a partir dos seguintes movimentos: i) o embate entre a coalizão disciplina e desenvolvimento, com o predomínio da 1ª, inferido pela valorização de uma estratégia de desenvolvimento liderada pelo mercado, do equilíbrio orçamentário e da eficiência na alocação dos recursos públicos; ii) a construção de uma “aliança”, que se aproxima do conceito de **acordo negociado** do ACF, entre os 4 tipos de atores que pontificam no subsistema do orçamento brasileiro - planejadores, gerencialistas, fiscalistas e economistas heterodoxos - e redonda no Brasil em Ação, embrião da instituição

<sup>130</sup> O PPA 1991-1995 é considerado um fracasso na literatura, demarcando a construção de uma nova instituição em contexto político e econômico muito desfavorável (DE ALMEIDA, 2007, KLIASS, 2018). O PPA 1996-1999 possui interpretações menos consensuais: i) parte da literatura o associa ao Brasil em Ação, indicando seu caráter inovador, sua capacidade de conduzir a ação governamental e os desdobramentos para o PPA 2000-2003, que propiciaria a materialização de suas potencialidades (PARES E VALLE, 2006); ii) outra parte enfatiza suas limitações e dificuldades em promover as funções esperadas do planejamento (GIMENE, 2017; COUTO 2017), à excessão do piloto conduzido pelo Brasil em Ação.

gestão estratégica; iii) a ausência de regra fiscal formal, à despeito da busca permanente por melhorias nos indicadores fiscais de resultado primário e dívida pública, empreendida pelos fiscalistas. Portanto, a dinâmica institucional do período é marcada pelas interações e disputas: i) entre os atores que compõem a coalizão disciplina; ii) entre essa coalizão e a coalizão desenvolvimento.

**As crenças associadas à liderança do mercado no desenvolvimento, ao equilíbrio orçamentário e à prevalência da eficiência enquanto forma de definição da alocação dos recursos públicos, tradicionalmente associadas ao Neoliberalismo e presentes nos atores da coalizão disciplina, estão refletidas nas Mensagens de 1997 e 1998, com grande relevo.**

As Mensagens Presidenciais do período expressam: i) **afirmações favoráveis ao equilíbrio orçamentário**, relacionando-o explicitamente: a) à continuidade da estabilidade monetária (CPP 7.1); b) à retomada do crescimento econômico em bases sustentáveis (CPP 6.1); ii) **afirmações favoráveis à estruturação de uma nova estratégia de desenvolvimento**, apoiada: a) na liderança do mercado (CP 1.2); b) na reconfiguração da ação estatal, voltada a produzir ganhos de eficiência (CPP 13.1). **Indicariam assim a existência de crenças compatíveis com o surgimento simultâneo de regras fiscais e da gestão estratégica**, sob a égide da coalizão disciplina.

Os membros fiscalistas da coalizão disciplina, unidos por crenças no equilíbrio orçamentário, utilizam duas **estratégias** bem definidas para avançar decisões que permitem conformar as políticas públicas implementadas no orçamento: i) evidenciar a relevância para o equilíbrio orçamentário das métricas de desempenho – resultado primário e dívida líquida do setor público – que balizam decisões (pontuais) sobre o controle dos agregados orçamentários; ii) aperfeiçoar o contingenciamento como instrumento central para evitar que atores com acesso direto ou influência sobre as decisões de gasto no orçamento possam ameaçar o seu equilíbrio<sup>131</sup>.

Os gerencialistas buscam retomar o planejamento governamental em nova sistemática, avançando as estratégias de conexão entre orçamento, planejamento e gestão, com ênfase na promoção de programas estratégicos de gasto público que também sejam capazes de induzir investimentos privados. Essa agenda, por sua vez, apresenta pontos de contato com crenças típicas de planejadores e economistas heterodoxos – em particular no que se refere à relevância

---

<sup>131</sup> Durante todo o período, a execução orçamentária e financeira esteve restrita pelos Decretos de Programação, que restringiram os recursos à disposição dos Ministérios Setoriais (Gastadores). Notam-se mudanças pontuais ao longo do tempo, que visam ampliar o escopo (como a inclusão das despesas amparadas por fontes de recursos constituídas por receitas próprias) e aperfeiçoar os mecanismos de controle (como a separação de gastos prioritários, permitindo concentrar os cortes nas despesas com menor relevância para o governo).

do gasto público para liderar um novo ciclo de desenvolvimento – que procura se materializar no Brasil em Ação<sup>132</sup>. Embora esses atores, pertencentes à coalizão desenvolvimento, ocupassem cargos relevantes do governo FHC, geralmente fora dos domínios da equipe econômica, não conseguem acesso direto ao processo decisório do subsistema do orçamento, o que dificulta avançar suas crenças, conforme percebido da leitura das Mensagens<sup>133</sup>, bem como das decisões de políticas públicas do subsistema.

Ressalte-se que à despeito de o Brasil em Ação ser compatível com crenças que poderiam se amoldar aos planejadores e economistas heterodoxos, não é possível identificar sua prevalência. As Mensagens do período FHC reforçam a crença na liderança do mercado. Quanto ao equilíbrio orçamentário, relevante nesse período, também são destaque nas Mensagens, embora sua capacidade de moldar as decisões tenha encontrado dificuldades, como evidenciado pelos dados de execução orçamentária e financeira, que indicam maior compromisso com a plena implementação do Brasil em Ação do que com o alcance de determinado resultado fiscal. A atuação de planejadores, economistas heterodoxos e gerencialistas em prol da gestão estratégica, mesmo enfatizando crenças sobre a capacidade dessa instituição produzir o desenvolvimento, não é capaz de avançar de forma inequívoca na estratégia de uma expansão do orçamento para indução do desenvolvimento, frente à dimensão reduzida do Brasil em Ação.

A aliança entre planejadores, economistas heterodoxos e gerencialistas deve ter sido beneficiada por certa **ambiguidade, que permite um duplo enquadramento**: enquanto planejadores e economistas heterodoxos buscam novo eixo para a ação governamental, capaz de reservar ao Estado um papel mais relevante no desenvolvimento, e superar assim a agenda econômica imposta pela Equipe do Real, gerencialistas e fiscalistas enquadram o Brasil em Ação como oportunidade para aprimorar a gestão pública, trazendo elementos da gestão privada para o Estado brasileiro, na tentativa de avançar sua eficiência e sua capacidade de resolver os problemas da sociedade que lhe sejam pertinentes.

Da mesma forma, a ambiguidade também desempenhou papel na aliança entre gerencialistas e fiscalistas em relação ao Brasil em Ação: embora pressionasse o gasto público,

---

<sup>132</sup> Crença como “a alocação de recursos deve superar os entraves ao desenvolvimento” (CPP 13.2) e o “planejamento deve liderar o orçamento, traduzindo visão estratégica de longo prazo no orçamento anual” (CPP 14.5) permitem associar o Brasil em Ação com as crenças e interesses da coalizão desenvolvimento.

<sup>133</sup> As Mensagens discutem longamente a natureza da nova estratégia de desenvolvimento que se buscava implementar, e tinha no Brasil em Ação e no PPA Avança Brasil seu “eixo condutor”. O novo papel do Estado, em particular, é reiteradamente enfatizado, deixando claro os limites orçamentários para sua atuação e a necessidade de se concentrar em novas tarefas como a regulação e a indução, configurando um planejamento menos assentado no gasto público e no intervencionismo estatal.

criando uma barreira adicional ao intento dos fiscalistas de promover um ajuste fiscal que garantisse o equilíbrio do orçamento no curto prazo, o Brasil em Ação enfatiza crenças comuns aos fiscalistas, como a necessidade de avançar na eficiência no gasto, de reforçar parcerias com o setor privado, de priorizar e focalizar a ação governamental, e de ser compatível com as restrições orçamentárias. O formato objetivo dessa iniciativa também contribui para o apoio dos fiscalistas: i) empacotou programas e projetos existentes e em andamento; ii) estabeleceu um valor objetivo e delimitado para o gasto; iii) estruturou parcerias e compartilhamento de fontes de recursos com Estados, Municípios e a iniciativa privada.

A estratégia **gradualista** de construção do planejamento governamental, a partir de iniciativa piloto envolvendo recursos compatíveis com a expectativa de equilíbrio orçamentário, contribuiu para assegurar recursos financeiros suficientes para implementar o Brasil em Ação em sua integralidade.

O **apoio político permanente**, mobilizado a partir do envolvimento pessoal do Presidente na concepção, seleção de programas e projetos, divulgação e monitoramento, e na busca explícita pela construção de nova marca de governo, que pudesse se somar ao Plano Real, também contribuiu para que os recursos financeiros não fossem sonogados pelos fiscalistas.

É possível ainda caracterizar a evidenciação de esforços no Brasil em Ação para garantir que seja compatível com a ênfase na eficiência: a **aplicação das melhores técnicas disponíveis no setor privado aos projetos e programas** – *project finance*, gestão da qualidade, empoderamento dos gerentes, planejamento estratégico. Busca-se enquadrar essa iniciativa como esforço para aprimorar a eficiência do gasto público federal e instituir novo tipo de planejamento, que se distingue daquele observado no período desenvolvimentista, na medida em que não induz atuação direta do Estado no aparato produtivo e busca prioritariamente estimular investimentos privados estratégicos e complementares, a partir da visibilidade e priorização dos gastos públicos agrupados no Brasil em Ação, executados de maneira compatível com as melhores técnicas do setor privado.

Dessa forma, gerencialistas põem em marcha um conjunto de medidas que compõe a estratégia para avançar suas crenças em relação ao formato da alocação de recursos, cooperando simultaneamente com: i) fiscalistas, que exerciam posição de liderança na coalizão disciplina; ii) planejadores e economistas heterodoxos, que possuíam posições de liderança no governo, e apostavam na possibilidade de reavivar o planejamento governamental. Essas alianças, fruto da **estratégia de suavização do conflito** com a coalizão desenvolvimento (que possui outra visão sobre a gestão estratégica) e com os fiscalistas (que apoiam sua visão de gestão estratégica

desde que não ameacem ou obstaculizem a prioridade concedida ao equilíbrio orçamentário) potencializaram o Brasil em Ação, sinalizando a possibilidade de se tornar instituição dominante no orçamento.

O planejamento almejado consegue assim alcançar grau de ambiguidade que lhe impulsiona, valorizando simultaneamente crenças alternativas e conflitantes: i) sinaliza a submissão aos limites quantitativos do orçamento e busca apoiar o esforço de equilíbrio orçamentário via ganhos de eficiência; ii) projeta atuação do Estado indutora do desenvolvimento econômico e social, com destaque aos gastos públicos prioritários, enquadrados como capazes de conduzir o país a um novo patamar de desenvolvimento, em especial pela mobilização do investimento.

Essa ambiguidade permite aos gerencialistas buscarem posição dominante no subsistema, elevando ao primeiro plano crenças associadas à temática da alocação de recursos públicos: o subsistema do orçamento deveria ser organizado a partir do planejamento e da gestão (CPP 14.5). A plena efetivação dessa crença no plano institucional, que foi ativamente buscada com a Reforma Gerencial do Orçamento e com a **concepção** do PPA Avança Brasil como instrumento central do segundo mandato de FHC, poderia inclusive induzir nova alteração na correlação de forças entre os atores do orçamento, consolidando a posição de dominância dos gerencialistas na coalizão disciplina.

Em paralelo, planejadores e economistas heterodoxos buscavam reforçar esse movimento para ampliar seus espaços de poder, mesmo em um contexto em que suas crenças se chocavam com as crenças da coalizão disciplina e com menor acesso aos cargos relevantes no subsistema de política econômica e do orçamento.

Mesmo previamente à materialização desse cenário, já era possível perceber que o domínio dos fiscalistas na coalizão disciplina não era pleno: i) incapazes de obter os indicadores fiscais que julgavam adequados para o equilíbrio orçamentário; ii) amargando surpresas pontuais com os resultados fiscais mensalmente divulgados que obrigavam a esforço de convencimento para assegurar a existência do equilíbrio orçamentário; iii) sofrendo derrotas como a dificuldade das medidas de contenção de despesa do “pacote 51” anunciado em 1997 como resposta à instabilidade produzida pela crise asiática<sup>134</sup> e o encaminhamento de um

---

<sup>134</sup> A Mensagem de 1998 defende a relevância das 51 medidas anunciadas em novembro de 1997 para melhorar o resultado primário, contemplando corte de despesas e ampliação das receitas, enfatizando àquelas que foram rapidamente implementadas e teriam defendido à moeda nacional dos efeitos da crise asiática (pg. XIV). Entretanto, a incapacidade de alcançar resultados mais substantivos, e a dificuldade em implementar algumas medidas, em especial no campo da despesa pública, acabam eliminando a percepção de sucesso (FILGUEIRAS, 2000 e ARANTES E CAZEIRO LOPREATO, 2017).

Projeto de LOA em 1998 incompatível com resultado primário entendido como adequado pelo MF.

Não por acaso, o surgimento do Brasil em Ação, passo inicial da constituição de uma instituição responsável pela gestão estratégica, não é acompanhado pela emergência da regra fiscal, instituição que já estava presente à época em grande número de países<sup>135</sup>, a despeito da prioridade concedida ao equilíbrio orçamentário e das dificuldades encontradas para alcançar indicadores fiscais considerados positivos e compatíveis com a estabilidade monetária. Nesse contexto, a incapacidade de estabelecer regra fiscal que desse origem a instituição responsável por garantir o equilíbrio do orçamento pode ser postulada para além de um exercício contrafactual, mas como decorrência lógica do poder de veto da coalizão adversária: planejadores e economistas heterodoxos conseguem restringir ações nessa direção, impedindo o domínio pleno do subsistema pela fração fiscalista da coalizão disciplina. Gerencialistas, que compartilham crenças com fiscalistas, e dependem desses para avançar suas políticas e instituições, tampouco contribuem para o estabelecimento de regras fiscais, conseguindo assegurar fluxo de recursos para a plena implementação do Brasil em Ação. A travessia para o Avança Brasil, na qual o orçamento seria integralmente organizado sob a lógica da gestão estratégica, renuncia o domínio do subsistema do orçamento pelos gerencialistas, tornando qualquer regra fiscal que restringisse o gasto público contrária ao interesse de universalização da gestão estratégica.

O enquadramento do Presidente como ator do subsistema encontra farto respaldo nas Mensagens e na atuação de FHC em favor do Brasil em Ação. As políticas do orçamento, adicionalmente, não escapam de seu crivo cotidiano, sendo sua atuação fundamental para explicar a dinâmica institucional, para além dos usuais mecanismos indiretos que permitem excluir a figura do Presidente das análises que utilizam o ACF. A atuação de FHC em favor do Brasil em Ação não passa despercebida, ampliando a capacidade dessa iniciativa contar com apoio do conjunto do governo, atraindo a cooperação dos Ministérios executores e das organizações do orçamento, que asseguram os recursos necessários para a execução plena dos projetos e programas.

A busca por uma estratégia de desenvolvimento capaz de envolver o conjunto do governo, a iniciativa privada e a sociedade civil se expressa justamente pela instituição que se

---

<sup>135</sup> O banco de dados do FMI apontava que 23 países haviam instituído pelo menos uma regra fiscal em 1996. Além do exemplo emblemático da Nova Zelândia, precursora da legislação de responsabilidade fiscal e que instituiu em 1994 regra de equilíbrio do resultado orçamentário, os EUA já haviam adotado essa instituição (CALMON E SIGELMANN, 2022), assim como a União Europeia, cujos países signatários do Tratado de Maastrich adotaram regras fiscais em relação ao resultado orçamentário e à dívida pública desde 1992.

inicia com o Brasil em Ação, e desemboca na concepção do PPA Avança Brasil, com apoio direto do Presidente. Sem negar as crenças que traduzem a marca da estabilização monetária no subsistema do orçamento, e tampouco a visão de liderança do setor privado na condução do desenvolvimento, o Presidente se afasta da versão mais paradigmática do Neoliberalismo, e concebe para seu segundo mandato um salto para o desenvolvimento econômico e social, atribuindo ao Estado papel ativo, embora diferente daquele exercido no período do desenvolvimentismo, com a negação da intervenção direta no aparato produtivo, mas valorizando as políticas sociais amparadas no gasto público e as funções regulatórias e de planejamento, capazes de produzir um “verdadeiro” desenvolvimento, beneficiando e autonomizando os extratos sociais menos favorecidos.

Dentre os atores organizacionais do subsistema do orçamento, destaque-se a atuação da SPI, liderada por um gerencialista, que desempenhou papel central para o sucesso do Brasil em Ação<sup>136</sup> a partir de sua capacidade de articulação: i) com a Presidência e o MP (Definidores de Prioridades), que viabilizou a formulação de iniciativa inovadora e sua execução integral garantida pelo apoio político elevado e permanente; ii) com a STN e SOF (Guardiões), a partir do empoderamento dado pelo Presidente e pelo Ministro do Planejamento, fundamentais para garantir recursos orçamentários e financeiros para operacionalização plena do Brasil em Ação, dada sua distância do processo decisório referente ao controle dos agregados; iii) com os Ministérios Setoriais (Gastadores), em uma relação que combinava cooperação e conflito<sup>137</sup>, impondo e pactuando as prioridades, monitorando a execução, e intermediando as demandas junto aos Definidores de Prioridades e aos Guardiões.

Note-se que, em consonância com a opção de destacar as dualidades no subsistema do orçamento – temática, estrutura de crenças e institucional – chega-se a uma caracterização peculiar da disputa entre coalizões no subsistema. As crenças expressas nas Mensagens apontam inequivocamente para o predomínio da coalizão disciplina, com a saliência da liderança do mercado no desenvolvimento econômico e social, do equilíbrio do orçamento como principal função no tema gerenciamento dos agregados orçamentários, e da eficiência como principal função no tema alocação de recursos públicos. Não obstante, as estratégias dos atores produzem decisões que: i) bloqueiam a possibilidade de aparecimento da regra fiscal,

---

<sup>136</sup> BARZELAY E SHVETS (2005) apresentam análise extensa do conjunto de atores envolvidos no Brasil em Ação.

<sup>137</sup> Enquanto BARZELAY E SHVETS (2005) permitem identificar os mecanismos de cooperação em um momento de claro alinhamento de interesse entre os órgãos setoriais e os condutores da gestão estratégica, MATSUDA, SHEPHERD E WENCESLAU (2006) descortinam os conflitos entre esses mesmos atores, que ganham visibilidade, no período seguinte, pautado por maior restrição fiscal e menor centralidade do planejamento.

instituição preferida dos fiscalistas, que ocupam posição de poder relevante nos subsistemas do orçamento e de política pública; ii) produzem gestão estratégica que é defendida não somente pelos gerencialistas da coalizão dominante, mas também por atores da coalizão adversária, que detêm posições de poder relevantes na estrutura do Poder Executivo Federal. E o domínio exercido pelos gerencialistas, com apoio do Presidente responsável pelo Plano Real e dos membros da coalizão desenvolvimento, ameaça gerar instituições orçamentárias que ampliariam a relevância da gestão estratégica, em detrimento da regra fiscal, movimento esboçado para o segundo mandato de FHC, consubstanciado no Avanço Brasil.

**Quadro 33 – Atores e Coalizões 1996-1998**

	DISCIPLINA		DESENVOLVIMENTO	
	FISCALISTAS	GERENCIALISTAS	ECONOMISTAS HETERODOXOS	PLANEJADORES
Ministro da Fazenda – Malan	X			
Secretários do Tesouro (todos no período)	X			
Ministro do Planejamento	X	X		
Secretário de Planejamento e Investimento		X		
Secretário de Orçamento – Giani	X			
Ministro da Casa Civil – Clóvis Carvalho		X		
Presidente – FHC	X	X		
Ministro da Saúde – Serra			X	X
Ministro da Educação – Paulo Renato			X	
Ministro da Administração e Reforma do Estado – Bresser-Pereira			X	X

Fontes: Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

**Quadro 34 – Estratégias dos Atores Típicos 1996-1998**

DISCIPLINA		DESENVOLVIMENTO	
FISCALISTAS	GERENCIALISTAS	HETERODOXOS	PLANEJADORES
<b>Ampliação do Conflito:</b> vincular equilíbrio orçamentário com indicadores fiscais	<b>Suavização do Conflito:</b> conectar orçamento, planejamento e gestão,	<b>Suavização do Conflito:</b> apoiar o Brasil em Ação como instrumento para ampliar o gasto público e fomentar o investimento.	<b>Suavização do Conflito:</b> apoiar o Brasil em Ação como embrião do novo planejamento governamental, visando canalizar os instrumentos requeridos para o desenvolvimento.

<b>Ampliação do Conflito:</b> aperfeiçoar o Contingenciamento em busca de maior controle sobre os agregados orçamentários	<b>Suavização do Conflito:</b> conectar programas estratégicos de gasto público com indução de investimentos privados		
	<b>Suavização do Conflito:</b> implementar de forma gradual a gestão estratégia – Brasil em Ação como piloto que almeja a universalização com o Avança Brasil		

Fontes: Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

### *Dinâmica Institucional Conjunta*

O ACF atribui à atuação das coalizões do subsistema o formato das decisões governamentais relevantes e da estrutura institucional, que produzem impacto sobre as políticas públicas. Entre 1996 e 1998, devem ser ressaltadas as seguintes decisões governamentais no subsistema do orçamento, dada sua capacidade de moldar instituições e políticas públicas: i) Brasil em Ação como iniciativa piloto da gestão estratégica; ii) gradualismo na busca pelo equilíbrio orçamentário; iii) tentativa de generalização do Brasil em Ação para todo o orçamento através do PPA Avança Brasil e da reforma gerencial do orçamento. No plano institucional formal, essas decisões geraram: i) a emergência da instituição gestão estratégica, a partir de remontagem do planejamento governamental sob um formato inovador e embrionário (iniciativa piloto), que se mostrou efetiva; ii) a ausência de regra fiscal.

As principais decisões tomadas no período, associadas às instituições de interesse dessa pesquisa, estão expressas no quadro abaixo:

### **Quadro 35 – Principais Decisões Orçamentárias 1996-1998**

DATA	EVENTO / DECISÃO	TEMA AFETADO	INSTITUIÇÃO RELACIONADA
Mai / 1996	Sanção do PPA 1996-1999	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (Não Materializada)
Ago / 1996	Lançamento Brasil em Ação	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (Piloto)
Mar / 1997	Publicação do Decreto nº 2.183 – Atribui à SPI a competência de informar bimestralmente à STN a distribuição dos recursos do Brasil em Ação	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (Reforço)
Nov / 1997	Lançamento do Pacote 51	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (Não Materializada)

Mar / 1998	Seleção de novos analistas de orçamento com especialização em planejamento	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (Reforço)
Abr / 1998	Publicação do Programa de Governo Avança Brasil (CARDOSO, 1998), registrado no TSE como parte dos requisitos para a chapa presidencial	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (Reforço, visando a universalização e postulando o Avança Brasil como principal marca do 2º mandato de FHC)
Jun / 1998	Promulgação da EC da Reforma Administrativa	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (condição para fortalecer o equilíbrio do orçamento nos anos subsequentes)
Set / 1998	Edição do <b>Decreto nº 2.773</b> , estabelecendo: i) Meta de Resultado Primário para 1998; ii) Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF) <sup>138</sup> .	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (Formato Embrionário)
Set / 1998	Edição da <b>Medida Provisória nº 1.716</b> , operacionalizando o contingenciamento estabelecido no Decreto nº 2.773 e direcionando a construção da futura regra fiscal <sup>139</sup> .	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (Formato Embrionário)
Out / 1998	Edição do <b>Decreto nº 2.829</b> , que estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União.	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (Reforço, visando Generalização para todo o Orçamento)
Nov / 1998	Assinatura de <b>Acordo com o FMI</b> <sup>140</sup>	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (Emergência)
Dez / 1998	Promulgação da EC da Reforma da Previdência	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (condição para fortalecer o equilíbrio do orçamento nos anos subsequentes)

Fontes: Mensagens Presidenciais; Planalto / Legislação. Elaboração: Própria.

As instituições formais, por sua vez, condicionaram os resultados do subsistema, dentre os quais a tendência de expansão da despesa primária, verificada inclusive em função dos programas e projetos sob o abrigo do Brasil em Ação.

<sup>138</sup> Nos termos do Decreto, a CCF tinha como atribuição “acompanhar e avaliar a evolução da situação fiscal e propor aos Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão as medidas que assegurem a obtenção do resultado primário estabelecido para cada exercício, bem como dos demais objetivos fiscais”. Reunindo representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, a CCF pode ser enquadrada como organização que inspirou posteriormente a JEO, constituindo locus de tomada de decisão sobre os limites orçamentários e financeiros, e sua distribuição entre os diversos órgãos e programas governamentais.

<sup>139</sup> A Medida Provisória estabeleceu os seguintes comandos: i) alteração da LDO de 1998 para limitar as “Outras Despesas Correntes e de Capital” para fins de obtenção da Meta de Resultado Primário para 1998; ii) determinação de apresentação ao Congresso Nacional de Programa de Ajuste Fiscal (1999-2001) para obter resultados primários positivos e crescentes a cada ano e de forma a estabilizar a relação entre a dívida líquida do setor público consolidado e o PIB; iii) introdução na legislação de obrigação de elaborar e publicar cronograma anual de cotas bimestrais de valores liberados para movimentação e empenho e de desembolso financeiro.

<sup>140</sup> A relação do país com o FMI passou pela assinatura de 3 documentos no final de 1998, que conformam o arcabouço do acordo: i) Memorando Técnico de Entendimentos (de 08 de novembro); ii) Carta de Intenções e Memorando de Política Econômica (de 13 de novembro); iii) Memorando Técnico de Entendimento (de 08 de dezembro). O Acordo foi ratificado pelo Senado em 12/1998. Todos os documentos assinados pelo Brasil com o FMI podem ser encontrados no site do FMI.

**Quadro 36 – Dados Orçamentários 1996-1998**

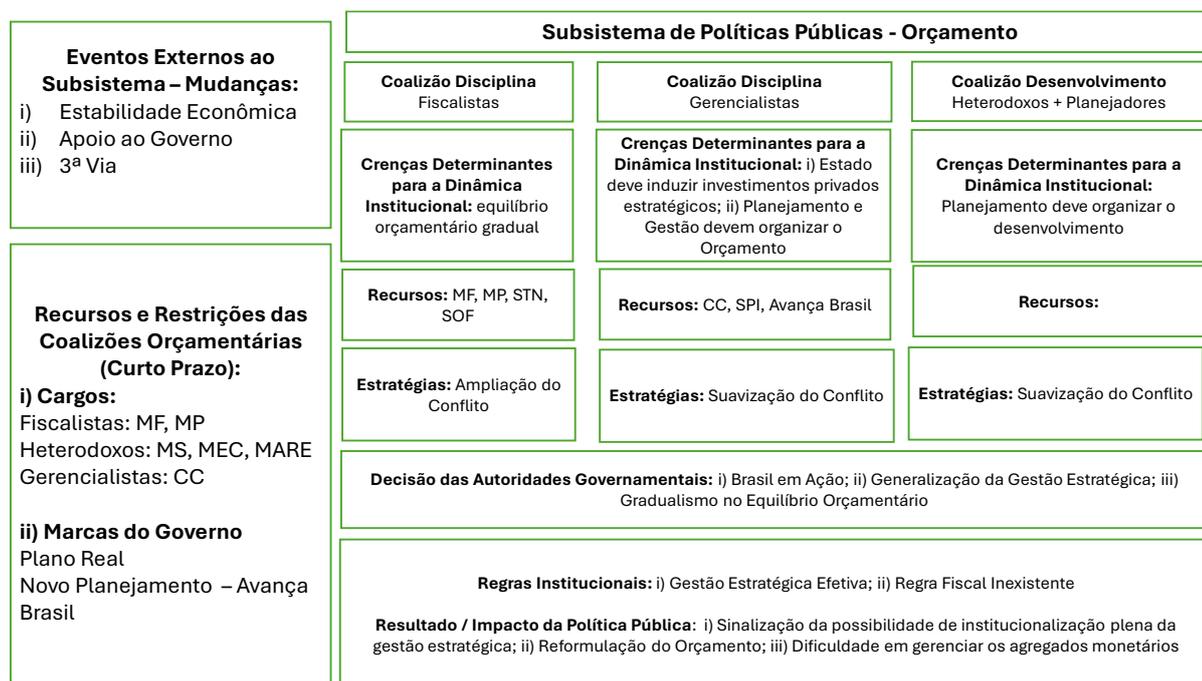
	GOVERNO CENTRAL				SETOR PÚBLICO				FINANCIAMENTOS DO BNDDES (% PIBO)
	RESULTADO PRIMÁRIO (% PIB)	RECEITA PRIMÁRIA (% PIB)	DESPESA PRIMÁRIA (% PIB)	DESPESA COM O BRASIL EM AÇÃO (R\$ BILHÕES)	RESULTADO PRIMÁRIO (% PIB)	RESULTADO NOMINAL (% PIB)	DÍVIDA LÍQUIDA	DÍVIDA BRUTA	
1997		14,20	14,00	2,2	-0,96	-6,11	31,83	N.D.	1,88
1998		15,60	14,80	3,2	0,02	-7,93	38,94	N.D.	1,89

Fontes: STN, BACEN, CGU/BGU, BNDES. Elaboração: Própria.

Também produzem outras consequências fundamentais sobre o subsistema, que irão **condicionar** sua evolução futura: i) criação de formato generalizável para a gestão estratégica; ii) sinalização da possibilidade de institucionalização da gestão estratégica; iii) demonstração de potencial compatibilidade da gestão estratégica com a restrição orçamentária; iv) modernização do processo orçamentário, a partir da aproximação com o planejamento e a gestão.

A explicação da dinâmica institucional conjunta no período foi feita usando o modelo analítico apresentado no Capítulo 4, que demanda rastreamento de processo em busca da articulação entre as variáveis explicativas e contextuais capazes de determinar a variável dependente. A Figura 5 indica os valores das variáveis para o período 196-1998: i) eventos externos e recursos e restrições das coalizões foram descritos nos tópicos respectivos; ii) diferenciaram-se os dois atores típicos da coalizão disciplina, em conformidade como as diversidades de crenças, recursos e estratégias detidos; iii) a coalizão desenvolvimento, que não esteve no poder nesse período, pode ser representada uniformemente; iv) a interação das variáveis, conforme descrito nesse capítulo, produziu decisões governamentais relevantes para a dinâmica institucional conjunta: a) lançar e implementar plenamente o Brasil em Ação como piloto do planejamento; b) estruturar sua generalização para todo o orçamento através do Avanço Brasil e da Reforma Gerencial do Orçamento; c) manter o gradualismo na busca do equilíbrio orçamentário; v) no plano institucional, foi estabelecida a gestão estratégica que se mostrou efetiva e não foi criada a regra fiscal; vi) por fim, os resultados e impactos apontam para a criação de um formato generalizável para a gestão estratégica que busca institucionalização plena, induzindo alterações substantivas nos procedimentos orçamentários do país; por outro lado, o ajuste fiscal mantém trajetória gradual, negando aos fiscalistas instrumentos para o controle dos agregados orçamentários, mantendo percepção de problemas no *front* fiscal, com repercussões sobre a percepção do equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade da estabilidade econômica.

**Figura 7 - Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 1996-1998**



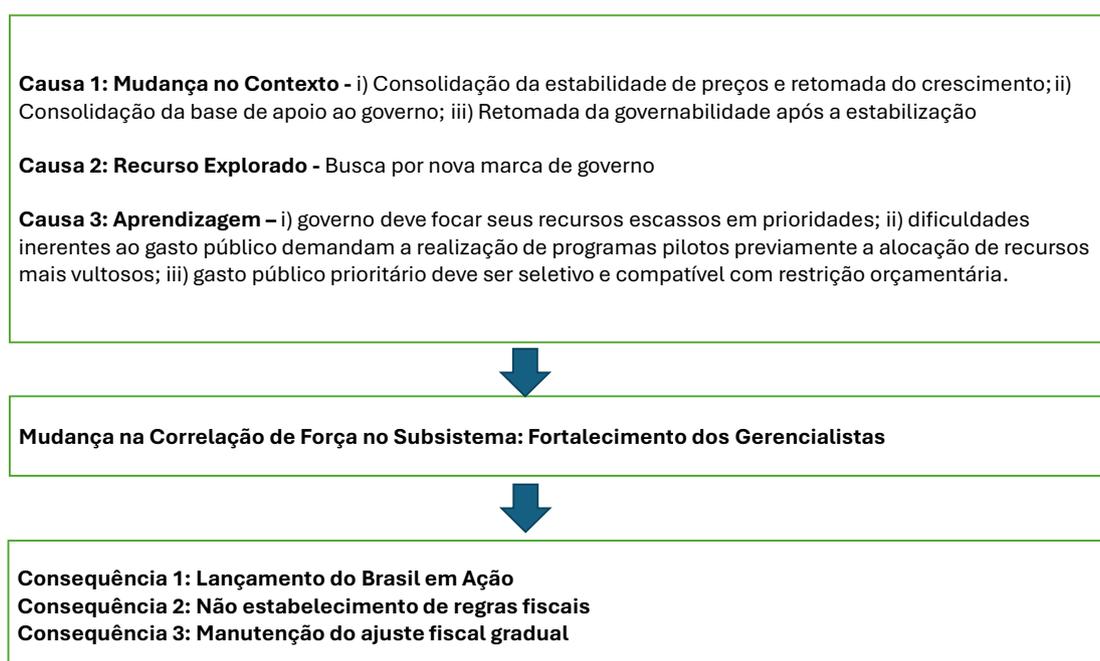
Fonte e Elaboração: Própria, a partir de SABATIER E WEIBLE (2007, P. 202); WEIBLE, SABATIER E MCQUEEN (2009, p. 123).

Em resposta à pergunta da pesquisa, que demanda ressaltar o processo causal responsável pela mudança institucional conjunta, foi possível identificar três movimentos concomitantes, que atuaram para o fortalecimento dos gerencialistas, e induziram e viabilizaram a tomada de decisão dos grupos no poder. A 1ª causa está associada a mudança em aspectos conjunturais. Embora o período não tenha sido palco de choques que desestabilizassem a conjuntura econômica e política, estas assumiram configuração que se mostrou central para explicar as decisões tomadas: i) consolidação da estabilidade de preços e retomada do crescimento; ii) consolidação do novo governo; iii) surgimento da 3ª via<sup>141</sup>. A 2ª causa é associada aos recursos explorados pela coalizão, destacando-se a busca por nova marca de governo, constituindo-se em um recurso, e uma estratégia, explorado por gerencialistas, planejadores e economistas heterodoxos, enquanto a marca dominante, o Plano Real, se constituía em recurso exclusivo dos fiscalistas. Por fim, é possível caracterizar processo de **aprendizagem**, por trás do suporte do Brasil em Ação por todos os atores relevantes do subsistema - gerencialistas, planejadores, fiscalistas e economistas heterodoxos - a partir da

<sup>141</sup> EUA e Reino Unido implementam iniciativas voltadas a estruturar gestão estratégica - *Government Performance and Results Act* e *Strategic Planning*, respectivamente - com grande repercussão. Embora absorvam elementos típicos da gestão empresarial, são inseridas em um projeto de reformulação do Estado que revaloriza sua atuação. Para uma análise e comparação da gestão estratégica desses países no período Clinton e Blair, ver JOYCE (2014).

associação de diferentes crenças de ambas as coalizões. A aprendizagem viabilizou estratégia de atuação que permitiu suavizar o conflito com os fiscalistas, membros da coalizão disciplina e detentores de cargos importantes e com poder de veto, a partir da ênfase em um conjunto de **crenças compartilhadas**: i) governo deve focar seus recursos escassos em prioridades (CPC 17.2); ii) dificuldades inerentes ao gasto público demandam a realização de programas pilotos previamente a alocação de recursos mais vultosos (CI 11.1); iii) gasto público prioritário deve ser seletivo e compatível com restrição orçamentária (CI 12.1).

**Figura 8 – Caminho Causal da Mudança Institucional 1996-1998**



Elaboração: Própria.

Dessa forma, os elementos apresentados nas subseções anteriores se articulam para explicar a dinâmica institucional conjunta, evidenciando as variáveis que conferiram condições para o surgimento da gestão estratégica (em seu formato específico) e para o não surgimento da regra fiscal. A posição central dos gerencialistas no subsistema permitiu a esse grupo, a partir de seus recursos de poder e das estratégias de atuação mobilizadas, influenciarem as decisões relevantes do subsistema em conformidade com seu objetivo de constituir a instituição gestão estratégica. A dificuldade de os fiscalistas exercerem seu poder, impediram que esse grupo, membro da coalizão dominante, impusesse seu objetivo de constituir a regra fiscal.

Em decorrência, o subsistema do orçamento sofreu mudança institucional nesse período, com a constituição de embrião da gestão estratégica, que apontava para duas crenças centrais na alocação de recursos públicos: i) ampliar a eficiência (CPP 13.1); ii) induzir investimentos

estratégicos para o desenvolvimento (CPP 5.2). A nova instituição vai sendo moldada de forma compatível com o equilíbrio orçamentário, sendo ainda capaz de se constituir como efetiva, por preencher os 3 atributos exigidos da gestão estratégica.

**Quadro 37 – Brasil em Ação: Operacionalização da Gestão Estratégica**

<b>ATRIBUTOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA</b>	<b>ATRIBUIÇÃO DE VALORES</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>
<b>Formaliza a estratégia governamental em indicadores e metas de desempenho</b>	Sim	Mensagens Presidenciais fazem associação direta e explícita do Brasil em Ação com uma nova estratégia de desenvolvimento. Brasil em Ação possui metas quantitativas e indicadores de resultados, associadas aos programas e projetos apoiados. Concepção do PPA Avança Brasil extrapola esse movimento, tornando todo o orçamento sujeito a indicadores e metas de desempenho.
<b>Confere perspectiva plurianual aos objetivos da ação governamental</b>	Sim	Brasil em Ação previsto e concluído em 4 anos, contendo programas e projetos plurianuais. Concepção do PPA Avança Brasil extrapola esse movimento, organizando todo o orçamento na lógica de programas plurianuais.
<b>Dirige a alocação de recursos do orçamento</b>	Sim	Recursos previamente identificados, alocados conforme demanda nas LOAs do período e objeto de segregação financeira nos Decretos de Programação, não sendo passível de contingenciamento. Concepção do PPA Avança Brasil busca colocar toda a alocação de recurso sob o enquadramento e a subordinação à gestão estratégica
<b>RESULTADO</b>	<b>EFETIVA</b>	

Fonte: LOA; Decretos de Programação; Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

Esses atores colocaram em andamento processo que visava generalizar a gestão estratégica concebida e estruturada no período 1996-1998, buscando a materialização de uma instituição capaz de induzir mais intensamente o desenvolvimento econômico e social, em potencial aproximação às crenças dos desenvolvimentistas participantes do governo e da

coalizão desenvolvimento no subsistema orçamento, e compatível com crenças dos gerencialistas da coalizão disciplina. Nesse cenário, a crença no equilíbrio orçamentário, cuja presença é bastante significativa para o subsistema nesse subperíodo, não consegue se desdobrar em direção à institucionalização de regra fiscal, deixando entrever a dificuldade futura na conciliação da própria coalizão no poder e das instituições analisadas nessa pesquisa.

### 6.5 Período 2: Introdução da Regra Fiscal (1999-2004)

A assinatura de acordo com o FMI incorporando o compromisso de alcançar metas anuais de resultado primário, durante três exercícios seguidos, marca o início do segundo período da análise, configurando a emergência da instituição regra fiscal, que produzirá impactos sobre a instituição gestão estratégica, na direção de seu enfraquecimento e perda de efetividade. A regra fiscal ganha reforço com a publicação da LRF, responsável por cristalizar na legislação os processos associados a essa instituição. O ano inicial da regra fiscal assiste ao encaminhamento ao Congresso Nacional do PPA Avança Brasil, que buscava generalizar o alcance da instituição gestão estratégica conformada pelo Brasil em Ação para o conjunto do orçamento federal, mas acaba enfrentando grandes dificuldades para produzir não somente os efeitos desejados, mas os próprios atributos da instituição gestão estratégica. O período se encerra com o lançamento do PPI, precedido por comando na LDO 2005 que permite o desconto na meta de resultado primário, que dará início a uma nova dinâmica institucional conjunta, marcada pelo fortalecimento da gestão estratégica e a flexibilização da regra fiscal. Essa seção descreve e explica a coevolução dessas duas instituições no subsistema do orçamento.

**Quadro 38 – Eventos Chaves: Mudança Institucional 1999-2004**

DATA	EVENTO	ENQUADRAMENTO
Nov / 1998	Assinatura de <b>Acordo com o FMI</b>	Início da Regra Fiscal
Ago / 1999	Encaminhamento do Projeto de Lei do <b>PPA 2000-2003 (Avança Brasil)</b>	Tentativa de generalização da Gestão Estratégica
Mai / 2000	Sanção da <b>LRF</b>	Reforço da Regra Fiscal
Jul / 2000	Sanção do <b>PPA 2000-2003 Avança Brasil</b>	Tentativa de generalização da Gestão Estratégica
Fev / 2003	Anúncio do <b>aumento da meta de resultado primário pelo novo governo</b>	Reforço da Regra Fiscal
Ago / 2004	Sanção da <b>LDO 2005</b> permitindo desconto na meta fiscal por mudança de metodologia	Início da flexibilização da Regra Fiscal
Jan / 2005	Lançamento do <b>PPI</b>	Nova tentativa de piloto da Gestão Estratégica

Fontes: Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

A regra fiscal, aspiração dos atores com crenças que valorizam o equilíbrio orçamentário, marca a substituição do ajuste fiscal diferido para um ajuste imediato, calcado na contenção da despesa pública federal, em particular dos investimentos, e principalmente na ampliação da arrecadação federal, via majoração de alíquotas, novos tributos e medidas pontuais, complementados pelo aprofundamento de reformas estruturais, como as da previdência e da administração pública. A meta fiscal acordada com o FMI foi traduzida na legislação orçamentária, dando origem a um processo de perenização, consolidado com a aprovação de uma lei complementar – a LRF. O contingenciamento orçamentário e financeiro é reforçado, ganhando capacidade de assegurar os resultados primários pactuados, inclusive as metas trimestrais presentes no acordo formal assinado com o FMI. E embora a dívida líquida do setor público tenha sido definida como meta indicativa, cujo descumprimento não ensejava penalidades, passa a direcionar o esforço fiscal, na tentativa de sinalizar e implementar trajetória da dívida pública que não fosse considerada incompatível com a estabilidade monetária.

Nesse contexto, a implementação do PPA não é mais concebida como passível de contar com recursos garantidos, restritos a uma pequena fração do plano enquadrada como prioritária. As Mensagens de 1999 até 2002, embora continuem a enfatizar o papel transformador do planejamento e sua capacidade de liderar o desenvolvimento econômico e social, **conferem destaque crescente a sua função de auxiliar o ajuste fiscal**, proporcionando ganhos de eficiência, redução de custos e selecionando prioridades com elevado impacto direto e poder de alavancar os investimentos privados. Não obstante, essa compatibilidade institucional requer análise mais aprofundada, a partir dos componentes do ACF que compõe o modelo analítico.

A inferência da coevolução institucional competitiva entre regras fiscais e gestão estratégica, em um período em que a emergência de regra fiscal capaz de ser efetiva produz a desestruturação da gestão estratégica, que perda efetividade em sua tentativa de generalização, é explicada, com ênfase no movimento de interrelação institucional.

#### *Eventos Externos ao Subsistema*

A eclosão da crise de 1998 se constitui no evento externo mais relevante no período, estando diretamente associado à emergência da regra fiscal no orçamento. Após resistir aos efeitos adversos gerados por uma sucessão de ataques especulativos sobre diferentes países emergentes – México em 1994, Sudeste Asiático em 1997, Rússia em 1998 – que afetavam negativamente os parâmetros macroeconômicos do Brasil, mas sem desestruturar a política econômica adotada desde o Plano Real, o ataque direcionado ao país no final de 1998 impõe a

mudança do regime cambial, enquadrado até então como a âncora da estabilidade monetária, e estimula acordo com o FMI para sustentar as reservas internacionais.

A deterioração das contas externas foi acompanhada pela piora das contas públicas, negativamente afetada por recessão econômica, elevação dos juros e desvalorização cambial. O desequilíbrio orçamentário é reiteradamente apontado pelas Mensagens como a causa central do ataque especulativo e da crise correlata (CPP 11.1), o que se expressa no programa de apoio junto ao FMI, mecanismo de coerção externa que garante aos fiscalistas a capacidade de impor a regra fiscal ao orçamento, inviabilizada nos anos anteriores.

A crise de 1998 alterou a conjuntura econômica em relação àquela vigente no período anterior, dando ainda origem ao tripé macroeconômico - câmbio flutuante, metas de inflação e regras fiscais – que iria reorganizar a institucionalidade da política econômica<sup>142</sup>. Essas alterações, sob o comando do Ministro da Fazenda, no cargo durante todo o governo FHC<sup>143</sup>, reforça a estratégia de desenvolvimento apoiada na liderança do mercado, ao propiciar ajuste fiscal enquadrado como favorável ao equilíbrio do orçamento. A redução dos recursos disponíveis em uma conjuntura de crise econômica e de ajuste fiscal é utilizada para reforçar as crenças sobre a incapacidade de o Estado liderar o desenvolvimento econômico e social (CP 2.2 e CPP 5.1), consoante apontamentos presentes nas Mensagens, reafirmando a estratégia de desenvolvimento desenhada desde 1995. Ou seja, a crise teve implicações institucionais relevantes para a política econômica e para o orçamento, mas não representou guinada na estratégia de desenvolvimento.

Entretanto, os membros do governo favoráveis a introdução de outros pilares nessa estratégia, aproximados a crenças desenvolvimentistas, perdem espaço frente à prioridade concedida ao ajuste fiscal como forma de assegurar a manutenção da principal marca de governo – o Plano Real e a estabilidade monetária. O próprio PPA, contando com recursos menos substantivos, deixa de ser instrumento suficientemente potente para conduzir o desenvolvimento, sendo reforçado seu papel de apoio ao ajuste fiscal, a partir da produção de ganhos de eficiência. O contexto de crise, ao impulsionar o retorno da agenda da estabilidade

---

<sup>142</sup> ARANTES E CAZEIRO LOPREATO (2017) analisam essa institucionalidade à luz da adesão da política econômica brasileira aos ditames do Novo Consenso em Macroeconomia. OLIVEIRA E TUROLLA (2003) também refletem sobre a mudança do regime de política econômica.

<sup>143</sup> COUTO E ABRUCIO (2003) e SALLUM JR (2003) associam as ameaças à estabilização monetária a partir de 1998 ao fortalecimento ainda maior do Ministro da Fazenda. O episódio da desvalorização cambial, que produziu mudanças no BACEN, derrubando dois Presidentes em curto período, que poderia ter abalado os recursos de poder do Ministro responsável pela condução da política econômica, acabam reforçando a posição de Malan. Além de emplacar as medidas de ajuste fiscal, as críticas à gestão do MF dentro do governo encontram menos espaço, como se depreende do episódio de demissão do Ministro Carvalho, que havia saído da CC para o recém criado Ministério do Desenvolvimento, e que é exonerado em função de críticas públicas ao Ministro Malan.

ao centro do processo decisório, também reduz o espaço e a atenção ao próprio tema do desenvolvimento, o que, por si só, é elemento que diminui o acesso dos desenvolvimentistas ao processo decisório<sup>144</sup>.

Ressalte-se que nem mesmo a mudança no governo ocorrida em 2003, com a ascensão de atores com crenças sobre o desenvolvimento que apontava para a liderança do Estado e para a crítica à contenção do orçamento, e que nomeou para os Ministérios da Fazenda e do Planejamento atores filiados ao PT, foi capaz de representar alteração substantiva nas políticas públicas do subsistema de política econômica, que, pelo contrário, reforçou as instituições legadas pelo governo FHC. Nesse sentido, alteração da conjuntura política relevante, que indicaria mudanças no sistema político e no subsistema de política econômica, pouco impacto produziu sobre o subsistema do orçamento, como reiteradamente apontado pela literatura (ARANTES E CAZEIRO LOPREATO, 2017).

O cenário de crise econômica iniciado em 1999, que apresenta momentos fugazes de melhoria, mantém-se adverso até 2003, tendo apresentado deterioração aguda ainda em 2002, ameaçando não somente os indicadores de conjuntura, mas toda a estratégia econômica perseguida desde a estabilização monetária. Atores alinhados ao neoliberalismo e defensores da política econômica em curso após 1999, ressaltam o papel do processo eleitoral, que apontava alta probabilidade de vitória da oposição, com risco de abandono do tripé e da responsabilidade orçamentária, como causa da instabilidade de 2002<sup>145</sup>; atores com crenças antagônicas, enfatizam a continuidade de uma política econômica incapaz de superar as vulnerabilidades do país como causa da manutenção de um quadro permanente de crise<sup>146</sup><sup>147</sup>.

Há grande disputa narrativa sobre a transição de governo, que se estende aos anos iniciais da gestão Lula. Não obstante, as alterações produzidas pelo novo governo, e enfatizadas em suas Mensagens, revelam menor controvérsia sobre a prevalência da continuidade na política econômica, deduzida pela manutenção e operação do tripé, encontrada em diversos documentos e análises da literatura e mídia, que permitem ao pesquisador enquadrar a situação como de manutenção das condições no subsistema de política econômica a despeito da troca

---

<sup>144</sup> No primeiro mandato de FHC, o ambiente de relativa estabilidade macroeconômica é elemento que permite avançar discussões sobre como deve ser perseguido o crescimento do país. Em momento de crise, enquadrada como ameaça concreta à estabilidade monetária, os esforços se voltam a conferir resiliência ao Real, retirando graus de liberdade à agenda do crescimento econômico.

<sup>145</sup> GIAMBIAGI (2011), ao analisar a “conversão” do PT aos princípios da economia tradicionais, aponta o papel da visão histórica do partido na formação da crise de 2002.

<sup>146</sup> FILGUEIRAS (2006), ao analisar o “novo modelo econômico” implementado sob a égide do neoliberalismo, enfatiza sua natureza intrinsecamente estável como produtora da crise externa de 2002.

<sup>147</sup> Para uma análise detalhada da conjuntura econômica, distinta de ambas as narrativas, ver MIRA (2006).

nas lideranças, e principalmente postular a ausência de evidências quanto a essa controversa mudança implicar variável que afete a dinâmica institucional desse subsistema.

**Quadro 39 – Indicadores de Conjuntura 1999-2004**

EVENTOS	Inflação (IPCA T / T-1)	Crescimento (PIB T / T-1)	Choques Econômicos Externos	SELIC (Maior Taxa no Ano)	Presidente da República (Espectro Político)	Presidente do BACEN (Tipologias do Ator)	Ministro da Fazenda (Tipologias do Ator)	Ministro do Planejamento (Tipologias do Ator)
1999	8,9%	0,5%	Crise de Confiança – Brasil	48,2%	FHC (Centro-Direita)	Franco - Economista Ortodoxo	Malan – Economista Ortodoxo	Parente – Gerencialista; Tavares - Economista Ortodoxo
2000	6,0%	4,4%		19,4%	FHC (Centro-Direita)	Fraga - Economista Ortodoxo	Malan – Economista Ortodoxo	Tavares - Economista Ortodoxo
2001	7,7%	1,4%		21,0%	FHC (Centro-Direita)	Fraga - Economista Ortodoxo	Malan – Economista Ortodoxo	Tavares - Economista Ortodoxo
2002	12,5%	3,1%	Crise de Confiança - Brasil	23,0%	FHC (Centro-Direita)	Fraga - Economista Ortodoxo	Malan – Economista Ortodoxo	Tavares e Dias - Economistas Ortodoxo
2003	9,3%	1,1%		28,0%	Lula (Centro-Esquerda)	Meirelles - Economista Ortodoxo	Palocci - Fiscalista	Mantega - Heterodoxo
2004	7,6%	5,8%		19,3%	Lula (Centro-Esquerda)	Meirelles - Economista Ortodoxo	Palocci - Fiscalista	Mantega - Heterodoxo

Fontes: IBGE, BACEN, FMI, TSE, Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

**Quadro 40 – Operacionalização das Variáveis Bloco Eventos Externos 1999-2004**

ANO	CONJUNTURA ECONÔMICA	CONJUNTURA POLÍTICA	SUBSISTEMA DE POLÍTICA ECONÔMICA
1999 - 2002	Crise econômica, conjugando ataque especulativa, políticas econômicas contracionistas e apagão no setor elétrico	Manutenção da base do Governo: i) apoio às medidas de enfrentamento da crise; ii) recalibragem da nova estratégia de desenvolvimento (aprofundamento do ajuste fiscal)	Aprofundamento da Hegemonia dos Economistas do Real (Ortodoxos)
2003 - 2004	Recuperação apenas em 2004	Mudança na Presidência, com construção de base parlamentar mais heterogênea	Manutenção do domínio dos Economistas Ortodoxos (MF e BACEN), mesmo com surgimento de visões alternativas de política econômica.

Elaboração: Própria.

### *Recursos e Restrições de Curto Prazo dos Atores Orçamentárias:*

A crise de 1998/99 criou condições aos fiscalistas, que já ocupavam cargos no MF no período anterior, superarem o poder de veto de outros atores dentro do subsistema do orçamento e no âmbito do sistema político, por meio da utilização de diferentes recursos: i) fortalecimento da capacidade de impor decisões orçamentárias via maior participação nas fases de preparação, aprovação e execução da LOA e fazendo uso da própria regra fiscal, estabelecida e gerenciada por seu intermédio<sup>148</sup>; ii) reforço do papel de defesa da estabilidade (principal marca do governo FHC); iii) coerção externa via FMI, capaz de reduzir o grau de influência direta e indiretamente da coalizão desenvolvimento e dos Ministérios Setoriais (Gastadores) nos processos decisórios do orçamento; iv) coerção interna via apoio do sistema financeiro e da mídia ao ajuste fiscal.

A legislação orçamentária – LDO e LOA – continuou sendo preparada no âmbito do MP sob a coordenação da SOF, consoante suas competências legais. Não obstante, dado o acordo com o FMI e a instituição de uma regra fiscal na LDO, com o reforço da LRF, deixa de ser possível que decisões pulverizadas e fora da esfera de governança do MF ameacem a meta de resultado primário, o que implicaria infração a comandos expressos da legislação. O próprio orçamento é adequado de forma a poder espelhar de forma mais direta e fidedigna o resultado primário, com introdução de contas e classificadores que sujeitem todas as despesas ao crivo da meta fiscal.

Há, ainda, uma inversão do fluxo decisório que faz com que as divergências metodológicas entre a apuração com base nos dados orçamentários – enquadrada como “acima da linha” e produzidas pela STN – e a apuração com base nos dados de saldos financeiros – enquadrada como abaixo da linha e produzidas pelo BACEN<sup>149</sup> – induzam decisões sobre as dotações e limites do orçamento, frente a necessidade de cumprir as metas fiscais, que foram estabelecidas em acordo com a apuração do BACEN, tanto no Acordo com o FMI quanto na legislação orçamentária<sup>150</sup>. O monitoramento da execução do orçamento, dessa forma, é compartilhado com o MF, e intensificado. O elevado grau de aversão ao risco de não

---

<sup>148</sup> O compromisso estabelecido junto ao FMI foi negociado e assinado pelo Ministro da Fazenda, que, no governo brasileiro, é o representando junto a esta instituição. Nesse sentido, a responsabilidade pela condução do Acordo Internacional, em um momento de extrema necessidade pelos recursos disponibilizados pelo FMI, deve ter conferido graus de liberdades adicionais ao MF para fixar a meta fiscal, cuja internalização na legislação era automática nesse período.

<sup>149</sup> O BACEN divulga as estatísticas fiscais pelo conceito abaixo da linha, possuindo Manual que pode ser encontrado em <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>. A STN, por sua vez, também divulga Manual sobre as estatísticas acima da linha, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-estatisticas-de-financas-publicas-mefp/2015/30>. Ambos se apoiam em metodologia consolidada pelo FMI.

<sup>150</sup> A LDO, em cada exercício, contempla cláusula definindo responsável e metodologia de apuração da meta fiscal.

cumprimento da meta trimestral junto ao FMI tendeu a produzir uma dotação orçamentária e decisões de contingenciamento “conservadores” como forma de assegurar o cumprimento da meta independentemente das incertezas nas estimativas<sup>151</sup>.

A crise produz ainda cenário adverso ao surgimento de outras marcas de governo capazes de competir com a estabilidade monetária, o que é utilizado sistematicamente pelos fiscalistas para afastar ameaças, como o PPA sem contingenciamento. Mesmo o governo Lula acolhe a estabilidade, e procura imprimir sua marca no biênio 2003/2004 – sintetizada no conceito de inclusão social, a partir de novas políticas como fome zero, bolsa família, valorização do salário-mínimo, crédito consignado – enfatizando sua compatibilidade com a estabilidade (CPP 5.2).

O acordo com o FMI é enquadrado como coerção externa não por ter imposto ao governo algo que estivesse distante da vontade de seu núcleo decisório, mas por funcionar como coerção, em nível hierárquico superior, das diversas forças que buscam ampliar as despesas ou evitar novas imposições tributárias. A convergência entre as crenças fiscalistas do FMI e do MF reforça o empoderamento dessa última organização dentro das instâncias de decisão do governo brasileiro, retirando a discussão sobre a meta fiscal e seu cumprimento da esfera de assuntos passíveis de deliberação mais ampla. Com menor efetividade, a sustentação desse acordo na mídia e no setor empresarial (em particular no sistema financeiro) foi relevante para evitar mudanças frente a questionamentos de outros segmentos, dentro e fora do governo, assegurando a continuidade da política. Ambas as formas de coerção são largamente exploradas pelos fiscalistas, o que é mais perceptível durante o processo eleitoral de 2002 e na ascensão do novo governo, que, de origem de esquerda e com longa trajetória de defesa de políticas que enfatizam a liderança do Estado no desenvolvimento e a preferência pela ampliação do gasto público como suporte a uma estratégia de desenvolvimento econômico e social, opta por sinalizar com clareza seu enquadramento à regra fiscal, com: i) a Carta aos Brasileiros; ii) o aval explícito à antecipação de negociação em 2002 com o FMI; iii) a elevação da meta de superávit primário para 2003 e 2004 no âmbito da renovação do acordo com o FMI.

No governo FHC, a necessidade de contingenciar o PPA para garantir o estrito cumprimento de metas fiscais trimestrais em um ambiente de baixo crescimento foi

---

<sup>151</sup> Dado que a meta foi sempre uma fração relativamente pequena dos agregados de receita e despesa, o risco de não cumprimento em função de erros nas estimativas dos parâmetros macroeconômicos, de recolhimento de tributos e outras receitas, e do nível das despesas obrigatórias tende a ser substantivo. A imposição de uma meta fiscal que precisa ser atendida sob pena de impedir o acesso aos recursos cambiais tendeu a tornar as projeções e decisões no orçamento mais conservadoras, no sentido de aumentar a probabilidade de cumprimento das metas trimestrais, além de fortalecer o processo de monitoramento, cuja periodicidade, na prática, passa a ser mensal.

acompanhada da manutenção de recursos para as despesas discricionárias prioritárias, de modo a assegurar à gestão estratégica capacidade de hierarquizar os projetos e programas, sem a qual perderia totalmente sua relevância. Na prática, isso significou manter limites orçamentário e financeiro específicos para o Brasil em Ação em 1999, ano de seu encerramento, e selecionar outro conjunto de projetos e programas prioritários para 2000-2002. Estes tiveram tratamento de **compensação** pela impossibilidade de assegurar os recursos planejados para o PPA, em vez de **inovação** característica de uma iniciativa pioneira que pretendia se generalizar. Explica-se assim a menor relevância conferida a despeito do mesmo patamar de recurso, capturada nas Mensagens, que concedem menor espaço a essas prioridades, prisioneira que estava de uma narrativa construída para o PPA como um todo, mas que se frustra pelas restrições enfrentadas. A passagem para o governo Lula sacramenta o fim da priorização no Decreto de Programação, explicitando a superação de conjuntura em que o Presidente ainda buscava proteger algumas das despesas orçamentárias, conferindo espaço de poder residual aos gerencialistas. A passagem de FHC para Lula desfaz as fantasias de um projeto que não se realiza (embora se sustente enquanto narrativa até o final do governo de FHC), explicitando a perda de efetividade da gestão estratégica apoiada no PPA Avança Brasil, após um esvaziamento, contínuo e crescente entre 1999 e 2002, dos recursos de poder, em que dotações menores que àquelas requeridas para a plena execução do planejamento e contingenciamentos sistemáticos tornaram a imprevisibilidade financeira característica das ditas “prioridades governamentais”.

Economistas heterodoxos, planejadores e gerencialistas enfrentaram, portanto, dificuldades evidentes para superar o poder de veto dos fiscalistas, pois: i) embora mantenham acesso a cargos no Executivo Federal submetem a execução do PPA à regra fiscal; ii) não conseguem sustentar o planejamento como nova marca de governo a despeito das insistências nas Mensagens. A estratégia para manter relevância contemplou: i) reforço à priorização dos gastos (parcela diminuta do PPA); ii) busca por ganhos de eficiência como linha auxiliar do ajuste fiscal<sup>152</sup>. Mas, conforme expresso no parágrafo anterior, a priorização atrai menos atenção que o Brasil em Ação. Já os ganhos de eficiência apresentam dificuldades em se

---

<sup>152</sup> Os documentos encaminhados ao FMI também contêm tentativas de valorizar o papel do PPA enquanto instrumento da gestão estratégica do governo – “a alocação de recursos passa a ser pautada por critérios racionais de eficiência”, vinculado a um ajuste fiscal de maior permanência e qualidade que àquele proporcionado pelo aumento da tributação e compressão dos investimentos. Por exemplo, o Memorando Técnico de Entendimentos de agosto de 1999 menciona a obrigação do Executivo Federal de encaminhar ao Congresso Nacional o PPA que guiará a seleção de prioridades de despesas durante os exercícios civis de 2000-2003. O Memorando de Política Econômica de novembro de 2000, menciona a aprovação do “*Multi-Year Plan for 2000 - 03 (PPA), which outlines the government's strategy for allocating federal budget resources among spending programs over the same period, and aims at enhancing predictability, accountability, and efficiency in federal budgetary spending*” (<https://www.imf.org/external/np/loi/2000/bra/02/index.htm>).

materializar de forma evidente e de colocar em movimento processos decisórios relevantes, em um momento de frustração de expectativas, de incerteza sobre os desdobramentos da ação governamental e sobre a continuidade do governo após 2002.

Os instrumentos elaborados pelo PPA eram mais fortemente alinhados ao objetivo de acelerar a execução dos projetos (removendo gargalos) do que buscar economias de custo para apoiar o ajuste fiscal, o que fica patente na desconstrução do papel dos gerentes de programas, aposta da SPI para modernizar o Estado, mas que se mostra com poucos poderes e funções no contexto de escassez e imprevisibilidade de recursos, além dos conflitos com as autoridades superiores no caso de ações transversais.

Esses instrumentos perdem eficácia com o governo Lula, pois embora a nova coalizão governamental expresse crenças propícias a um planejamento de caráter desenvolvimentista, a incapacidade de o PPA acessar recursos de poder é percebida rapidamente, desfeita a narrativa que havia embalado o Avança Brasil. Nem a tentativa de constituir o Gasto Social marca relevante do novo governo foi capaz de revitalizar o planejamento governamental. O PPA 2004-2007, elaborado pelo novo governo, não alcança posição de destaque, sem conseguir: i) replicar o movimento esboçado em FHC; ii) acessar novos recursos; iii) superar o poder de veto dos fiscalistas, envolvidos em um “ajuste fiscal permanente”.

**Quadro 41 – Recursos e Restrições 1999-2004**

1999-20	Cargos Chaves	Marcas de Governo	Poder de Veto
<b>1999 - 2002</b>			
Pró Coalizão Disciplina	MF (Liderança Fiscalista); MP (Liderança Fiscalista e Gerencialista); CC (Liderança Gerencialista)	Plano Real (Fiscalistas); Novo Planejamento Governamental (Gerencialistas)	MF (Contingenciar o Avança Brasil)
Pró Coalizão Desenvolvimento	MS, MEC, MARE (Heterodoxos)	Planejamento Governamental (Heterodoxos)	MP (Orçamento não adequado ao Ajuste Fiscal) - Superado
<b>2003 - 2004</b>			
Pró Coalizão Disciplina	MF (Liderança Fiscalista); MP (Liderança Fiscalista e Gerencialista); CC (Liderança Gerencialista)		MF (Contingenciar o Orçamento)
Pró Coalizão Desenvolvimento	MP (Heterodoxos)	Gasto Social (Planejadores e Heterodoxos)	MP (Orçamento não adequado ao Ajuste Fiscal) - Superado

Fontes: Mensagens Presidenciais, DOU; Elaboração: Própria.

### *Subsistema Orçamentário Federal: Coalizões, Crenças e Estratégias*

Cabem destacar os seguintes movimentos na explicação da dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica: i) a hegemonia dos fiscalistas da coalizão disciplina, conquistada a partir da institucionalização da regra fiscal, conferindo novo enquadramento ao equilíbrio orçamentário (CPP 6.1), crença capaz de dominar as decisões no subsistema nesse período; ii) a subordinação dos gerencialistas, com o atrelamento da instituição gestão estratégica aos objetivos da regra fiscal, rebaixando a ambição de dominar o processo orçamentário a partir do formato da alocação de recursos públicos e transformando o PPA em linha auxiliar da regra fiscal; iii) a incapacidade dos economistas heterodoxos e planejadores (coalizão desenvolvimento) afetarem as decisões orçamentárias sobre controle dos agregados e alocação de recursos, a partir da institucionalização da regra fiscal e das dificuldades de um PPA com menos recursos e sujeito a contingenciamentos imprevisíveis induzir e direcionar o desenvolvimento econômico e social.

Crenças associadas à coalizão disciplina são reafirmadas nas Mensagens entre 1999 e 2002, em intensidade e destaque ainda maior que no período 1997 e 1998. O equilíbrio orçamentário, dominante desde o Plano Real, assume posição de centralidade, e é objeto de redefinição, que enfatiza: i) o papel de causa central na geração de crises econômicas (CPP 11.1); ii) a necessidade de ser alcançado no curto prazo (CPP 12.1), mediante a geração de superávits primários em dimensão suficiente para alterar a trajetória da dívida pública; iii) seu caráter de requisito prévio para viabilizar a estabilidade e o crescimento (CPP 6.1); iv) seu enquadramento como função principal do orçamento e do gerenciamento dos agregados orçamentários (CPP 9.1).

Essa redefinição consegue integrar a regra fiscal ao equilíbrio orçamentário, promovendo uma justaposição dessas crenças, cuja consolidação torna quase impossível entender o equilíbrio do orçamento sem o recurso à instituição regra fiscal, sendo sua eventual ausência (ou não efetividade) automaticamente igualada a desequilíbrios orçamentários.

A precedência do equilíbrio do orçamento é enquadrada como necessária para equacionar não apenas a crise conjuntural (ataque especulativo), mas também as deficiências estruturais, em consonância com recomendações emanadas das organizações econômicas internacionais como o FMI e Banco Mundial<sup>153</sup>.

O aprofundamento do conflito foi a principal estratégia adotada pelos fiscalistas: i) fim do ajuste fiscal gradualista, substituído pelo ajuste imediato envolvendo aumento de tributação

---

<sup>153</sup> Para uma visão “panfletária”, ver DANIEL ET AL. (2006).

e controle de despesas (investimentos, principalmente); ii) institucionalização da responsabilidade fiscal, incluindo formalização da regra fiscal e aperfeiçoamentos adicionais do contingenciamento. Essa estratégia consolida processo de trabalho associado ao gerenciamento dos agregados orçamentários, que já vinha se fortalecendo em FHC 1, mas que consegue finalmente sobrepor-se a outros processos (inclusive aqueles associados ao planejamento), consagrando a capacidade do contingenciamento garantir a obtenção de resultado primário pré-definido. A geração de dados que alimenta o contingenciamento assume natureza contínua, viabilizando acompanhamento permanente do resultado primário, que, por sua vez, viabiliza a seus operadores inferirem a situação fiscal em todas as fases do processo orçamentário, dotando os fiscalistas de elementos para propor os ajustes entendidos como necessários para assegurar a fixação da meta de resultado primário “adequada” e seu cumprimento. Esse processo estrutura desde a interação com os técnicos do FMI, da SOF, do Congresso Nacional, permitindo ainda posicionar o Presidente nos momentos de encaminhamento da legislação orçamentária e de decisão sobre a programação orçamentário-financeira. Também permite interface com todos os demandantes de recursos públicos, encaixando uma infinidade de pleitos em um instrumento de conexão direta com a síntese da situação fiscal. Na medida em que se expande para os anos subsequentes, impulsionado pelo caráter trianual da meta fiscal, permite também magnificar o impacto fiscal dessas despesas e dialogar com o planejamento expresso no PPA, sobrepondo-o.

Os atores da coalizão desenvolvimento e os gerencialistas enfrentam dificuldades adicionais nesse período, frente à hegemonia dos fiscalistas e da regra fiscal. Mesmo a aliança com os economistas heterodoxos e planejadores, que havia possibilitado avançar algumas de suas crenças através da gestão estratégica implementada com o Brasil em Ação e projetada para ser amplificada com o PPA Avança Brasil, eventualmente de forma a reverter o equilíbrio de poder no subsistema, é frustrada, com o PPA sendo percebido como linha auxiliar do ajuste fiscal.

Não obstante, crenças dos gerencialistas continuam sendo amplamente replicadas nas Mensagens: i) Estado deve induzir investimentos privados estratégicos (CPP 17.2); ii) planejamento e gestão devem organizar o orçamento (CPP 14.5). Esses atores concentram esforços em estratégias que buscam reforçar essas crenças, manter espaços de poder e influência no subsistema e, eventualmente, possibilitar um alargamento desse poder e influência em um contexto mais favorável: i) avançar na formalização desse novo planejamento centrado no PPA; ii) priorizar funções no planejamento compatíveis com a restrição fiscal – priorização de

despesas e busca por eficiência como contribuição ao ajuste fiscal de curto prazo e de sua sustentação no tempo. Nessa perspectiva, os gerencialistas, que compartilham crenças com os fiscalistas, inclusive em relação à liderança do mercado no desenvolvimento e ao equilíbrio do orçamento como principal função do tema gerenciamento dos agregados orçamentários, continuam a desenvolver tarefas em consonância com suas crenças, inclusive apoiando o ajuste fiscal de curto prazo.

A passagem do Brasil em Ação para o Avança Brasil ampliou substancialmente os processos de trabalho no âmbito da gestão estratégica, **demandando grande esforço e liderança para construir rotinas**. Embora essa estratégia carregasse risco de transformar o planejamento em ação distante do processo decisório, a aposta carregava a esperança de reformular o formato da alocação de recursos públicos, sob as regras impostas pela gestão estratégica e as crenças dos gerencialistas. A reformulação, que visava ampliar sua influência sobre o orçamento, envolvia: i) a classificação e formatação das ações orçamentárias, centrados na categoria programa; ii) a vinculação com a previsão antecipada das dotações anuais em instrumento plurianual coordenado pela SPI; iii) o monitoramento intensivo e a avaliação anual dos programas; iv) a montagem de uma organização em rede, também sob a liderança da SPI; v) a vinculação do planejamento e do orçamento anual a uma estratégia concreta de desenvolvimento, que buscava articular atores públicos e privados.

Às dificuldades inerentes a um projeto dessa magnitude se soma a mudança da conjuntura que empodera os fiscalistas, cuja operacionalização das decisões depende apenas da adequada implementação de um único instrumento de controle sobre as despesas públicas, assentadas na definição do valor específico do resultado primário no ano e na liberação de recursos discricionários em consonância com o cumprimento da meta fiscal.

A análise das Mensagens do período fornece elementos para inferir: i) o rebaixamento das expectativas sobre o papel de indutor do desenvolvimento do PPA; ii) a ampliação do foco em seu apoio ao ajuste fiscal. Este último é alçado explicitamente ao centro dos objetivos e da atenção do governo: fixar metas que sinalizem o equilíbrio fiscal e cumpri-las de forma integral passam a dominar as preocupações. O ganho de consistência institucional no orçamento é repetidamente valorizado, e os intentos associados ao desenvolvimento econômico e social embora sempre presentes, aparecem como consequência futura do equilíbrio orçamentário (CPP 6.1).

Embora a valorização do PPA enquanto instrumento de apoio ao ajuste fiscal e norteador da alocação de recursos presente nas Mensagens de FHC aponte para a ampliação de sua

influência no orçamento, o salto em relação ao pretendido deve ser colocado em questão, novamente a partir de trechos das próprias Mensagens. Fica ainda mais evidente na passagem para o governo Lula: ao tempo em que a regra fiscal e o equilíbrio orçamentário mantêm sua relevância, o PPA reduz sua presença, mesmo em uma coalizão que não encampa a crença da liderança do mercado e que valoriza crenças na capacidade do gasto público promover o desenvolvimento econômico e social. Ambas as instituições são alvos de críticas do governo Lula, mas enquanto as críticas à regra fiscal se dirigem à incapacidade do governo anterior promover o equilíbrio orçamentário e à baixa qualidade do ajuste implementado, denotando aderência do novo governo a uma instituição que havia sido previamente criticada, o planejamento, defendido e destacado nas Mensagens do governo Lula, é enquadrado como inexistente, incapaz de direcionar a alocação pública para uma trajetória de desenvolvimento. A contradição observada entre a intensidade dessa crítica e a manutenção de parte da liderança da SPI que havia sido responsável pelo Avança Brasil (perceptível inclusive nas Mensagens de 2003 e 2004 que repetem crenças que o embasaram, como a busca por eficiência) pode ser entendida como sintoma da dificuldade ou desinteresse do novo governo em incorporar efetivamente essa instituição no centro do processo decisório, compartilhado pelos fiscalistas, que se mostram capazes de manter o domínio do subsistema até 2004/2005, e avançam inclusive na formulação de um novo formato para a gestão estratégica, a partir do lançamento do PPI.

À **fraqueza institucional** da gestão estratégica entre 1999 e 2004 opõe-se a hegemonia dos fiscalistas, que viabilizam o domínio da coalizão disciplina no orçamento, a partir da institucionalização da regra fiscal e da conversão da gestão estratégica em instrumento de apoio ao equilíbrio do orçamento. O domínio não implica ausência de desafios: i) fixação de metas fiscais entendidas como suficientes para sinalizar o equilíbrio orçamentário em um contexto de grande instabilidade e com tendência ao crescimento elevado da dívida pública, a partir de variações não controladas do PIB real, de seu deflator implícito, da taxa de câmbio e da taxa de juros; ii) capacidade de alcançar as metas fixadas frente ao movimento permanente de busca de recursos adicionais por parte dos ministérios setoriais, parlamentares e representantes de segmentos da sociedade. As sucessivas demonstrações de capacidade para enfrentar esse duplo desafio, que alcança inclusive a emergência de governo cujas crenças do Presidente e seu núcleo próximo de apoio tendem a ser alinhadas à coalizão desenvolvimento, configuraram hegemonia clara.

Note-se que os gerencialistas desenvolvem ações com potencial relevante para os fiscalistas, bem como para o sucesso do governo, não sendo do interesse de nenhum desses

grupos a perda de efetividade da gestão estratégica, o que explica as reiteradas referências ao PPA nas Mensagens e os esforços para manter a efetividade dessa instituição mesmo em contexto adverso. O apoio dos fiscalistas à gestão estratégica, enquadrada como linha auxiliar do ajuste fiscal, é reiteradamente expresso em documentos com o FMI, construídos pelos fiscalistas. Mas apenas desse esforço, a manutenção da efetividade da gestão estratégica mostra-se tarefa de difícil execução.

Por outro lado, os fiscalistas contaram com o apoio de ambos os Presidentes. FHC, em consonância com a defesa da principal marca de governo - a estabilização monetária – e com as crenças em favor do equilíbrio orçamentário, da eficiência na alocação de recursos públicos e da liderança do mercado na estratégia de desenvolvimento, assegura apoio aos fiscalistas, que pode ser inferido por diferentes eventos: i) a autonomia conferida na fixação e gerenciamento da meta fiscal, em uma conjuntura recessiva, que demandou controle de gastos e ampliação de tributos; ii) o contingenciamento do PPA, concebido para ser a 2ª marca de governo, mas que nunca contou com os recursos garantidos que estiveram na base do sucesso do Brasil em Ação, e que embora continue usufruindo de destaque na narrativa central do governo, vê a desmontagem de seus instrumentos de poder sem qualquer proteção mais efetiva do Presidente; iii) no reforço à narrativa que vincula muito fortemente o desenvolvimento ao equilíbrio orçamentário; iv) no afastamento do Ministro do Desenvolvimento, Chefe da CC em FHC 1, após ataque às políticas econômicas conduzidas pelo Ministro Malan.

O Presidente Lula, por sua vez, portador de crenças que apontam papel subordinado do equilíbrio orçamentário, compromete-se desde a campanha eleitoral com a valorização dessa crença, nomeando equipe econômica de fiscalistas<sup>154</sup> que implementa a elevação da meta de resultado primário e a extensão do acordo com o FMI. Atores com crenças próximas ao Neoliberalismo, enquadram o 1º biênio de Lula como continuidade, ressaltando a manutenção do tripé macroeconômico (WERNECK, 2010); mesmo atores com crenças próximas ao Desenvolvimentismo tendem a manter esse enquadramento<sup>155</sup>. Não obstante, a narrativa espelhada nas Mensagens já aponta para combinação de crenças que sinaliza a trajetória futura, pois o equilíbrio orçamentário é “misturado” a um papel mais proeminente do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social, com a valorização de medidas de expansão

---

<sup>154</sup> Palocci, que foi cofundador do PT, destacou-se durante a campanha presidencial de 2002, tendo participado da formatação da Carta ao Povo Brasileiro (BARBOSA E PEREZ, 2019). Foi coordenador do Governo de Transição em 2002 e, em sequência, assumiu o cargo de Ministro da Fazenda, tendo nomeado equipe composta por economistas ortodoxos, alguns dos quais haviam participado ativamente do governo FHC.

<sup>155</sup> BOITO JR (2003).

do consumo popular, que implicam mudanças na própria alocação de recursos públicos, menos pautada pelo conceito de eficiência e mais pelo apoio ao desenvolvimento.

**Quadro 42 – Atores e Coalizões 1999-2004**

	DISCIPLINA		DESENVOLVIMENTO	
	FISCALISTAS	GERENCIALISTAS	ECONOMISTAS HETERODOXOS	PLANEJADORES
Ministro da Fazenda – Malan	X			
Ministro da Fazenda – Palocci	X			
Secretário do Tesouro - Guardia	X			
Secretário do Tesouro – Levy	X			
Ministro do Planejamento - Tavares	X	X		
Ministro do Planejamento - Mantega			X	X
Secretário de Planejamento e Investimento - Silveira		X		
Secretário de Planejamento e Investimento – Pares		X		X
Secretário de Orçamento - Giani	X			
Secretário de Orçamento - Bernardo	X			
Ministro da Casa Civil – Parente	X	X		
Ministro da Casa Civil – Dirceu			X	X
Presidente – FHC	X	X		
Presidente – Lula				X
Ministro da Saúde – Serra			X	X
Ministro da Educação – Paulo Renato			X	

Fontes: Mensagens Presidenciais; DOU. Elaboração: Própria.

**Quadro 43 – Estratégias dos Atores Típicos 1999-2004**

DISCIPLINA		DESENVOLVIMENTO	
FISCALISTAS	GERENCIALISTAS	HETERODOXOS	PLANEJADORES
<b>1999 - 2002</b>			
<b>Ampliação do Conflito:</b> ajuste fiscal de curto prazo, associado à meta de resultado primário.	<b>Suavização do Conflito:</b> conectar PPA com o esforço de ajuste fiscal, através da valorização da busca por eficiência.	<b>Suavização do Conflito:</b> defesa da priorização de gastos como mecanismo de proteção da despesa pública.	<b>Suavização do Conflito:</b> apoio à institucionalização da gestão estratégica.
<b>Ampliação do Conflito:</b> aperfeiçoar o Contingenciamento, assegurando controle aderência das decisões sobre os agregados orçamentários à meta fiscal.			
<b>Suavização do Conflito:</b> manter no			

Decreto de Contingenciamento separação das despesas prioritárias.			
<b>2003-2004</b>			
<b>Ampliação do Conflito:</b> reforço da meta de superávit primário.	<b>Suavização do Conflito:</b> PPA 2004-2007 com a mesma formatação do Avança Brasil.	<b>Ampliação do Conflito:</b> críticas ao ajuste fiscal “permanente”.	<b>Ampliação do Conflito:</b> retomada do planejamento.
<b>Suavização do Conflito:</b> sinalização aos Planejadores do governo Lula de um caminho para a gestão estratégica baseada em um novo piloto			<b>Ampliação do Conflito:</b> defesa dos gastos prioritários.

Fontes: Mensagens Presidenciais; DOU. Elaboração: Própria.

### Dinâmica Institucional Conjunta

A introdução de regra fiscal baseada no resultado primário plurianual (3 anos) e a decorrente sujeição do PPA Avança Brasil ao contingenciamento constituem as decisões governamentais no subsistema do orçamento de maior relevância para sua dinâmica institucional.

No caso da regra fiscal, essa decisão proporcionou a materialização dessa instituição em um conjunto de normas, como o acordo internacional assinado com o FMI, as leis orçamentárias anuais – LDO e LOA – e a LRF, que conferem os aspectos formais dessa instituição. Por outro lado, a instituição gestão estratégica foi formalizada por meio da estruturação de um “novo tipo” de PPA, materializado pela primeira vez no Avança Brasil, que definiria a alocação de recursos entre os diferentes programas governamentais, bem como o formato do planejamento governamental, incluindo sua articulação plena com o orçamento, para o que foi fundamental os normativos associados à Reforma Gerencial do Orçamento.

### **Quadro 44 – Principais Decisões Orçamentárias 1999-2004**

<b>DATA</b>	<b>EVENTO / DECISÃO</b>	<b>TEMA AFETADO</b>	<b>INSTITUIÇÃO RELACIONADA</b>
Set / 1998	Edição do <b>Decreto nº 2.773</b> , estabelecendo: i) Meta de Resultado Primário para 1998; ii) Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF).	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (Formato Embrionário)
Set / 1998	Edição da <b>Medida Provisória nº 1.716</b> , operacionalizando o contingenciamento estabelecido no Decreto nº 2.773 e direcionando a construção da futura regra fiscal.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (Formato Embrionário)

Out / 1998	Edição do <b>Decreto nº 2.829</b> , que estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União.	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (Reforço, visando Generalização para todo o Orçamento)
Nov / 1998	Assinatura de <b>Acordo com o FMI</b> <sup>156</sup>	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (Emergência)
Dez / 1998	Promulgação da EC da Reforma da Previdência	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (condição para fortalecer o equilíbrio do orçamento nos anos subsequentes)
Jan / 1999	Decreto de Programação com Proteção do Brasil em Ação e da Rede de Proteção Social	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários e Alocação dos Recursos Públicos	Regra Fiscal (Fortalecimento pela amplitude do Contingenciamento); Gestão Estratégica (Encolhimento para um conjunto restrito de gastos prioritários)
Mar / 1999	Assinatura de Ajuste no Acordo com o FMI	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (Fortalecimento pelo aumento da meta de resultado primário em função da desvalorização cambial)
Jun / 1999	Publicação Portaria SOF nº 8 com Manual Técnico do Orçamento 2000	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (transposição das inovações orçamentárias para as regras que definem a preparação e execução da LOA).
Ago / 1999	Encaminhamento do PPA Avança Brasil ao Congresso Nacional	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Gestão Estratégica (Novo formato pretendido)
Dez / 1999	Conclusão do Brasil em Ação	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (Fim da iniciativa piloto, com a conclusão de todos os projetos e continuidade de todos programas)
Mai / 2000	Sanção da LRF	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (cristalização na legislação e aprofundamento dos instrumentos de controle fiscal)
Dez / 2000	Edição da Medida Provisória nº 2.112, que institui o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (criação de sistema visando fortalecer a integração entre planejamento e orçamento).
Abr / 2002	Assinatura de Acordo com FMI, renovando o apoio ao Brasil por mais três anos.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (compromisso do país, ratificado pela oposição, de manter o arcabouço fiscal no próximo governo)
Fev / 2003	Anúncio da elevação da meta de resultado primário	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (reforço, pelo reconhecimento do novo governo da necessidade de elevar o esforço fiscal)
Dez / 2003	Promulgação de Emenda Constitucional alterando regras da Previdência do Setor Público	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (reforço, conferindo medida capaz de facilitar a ampliação da meta de resultado primário no curto prazo e contribuir para o equilíbrio fiscal no longo prazo)
Dez / 2003	Desconto das Despesas com Saneamento dos Governos Regionais da Meta de Resultado Primário do Setor Público	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (flexibilização, pela adoção da 1ª medida de desconto de gasto prioritário da meta de resultado primário)

<sup>156</sup> A relação do país com o FMI passou pela assinatura de 3 documentos no final de 1998, que conformam o arcabouço do acordo: i) Memorando Técnico de Entendimentos (de 08 de novembro); ii) Carta de Intenções e Memorando de Política Econômica (de 13 de novembro); iii) Memorando Técnico de Entendimento (de 08 de dezembro). O Acordo foi ratificado pelo Senado em/12/1998. Todos os documentos assinados pelo Brasil com o FMI podem ser encontrados no site do FMI.

Ago / 2004	Sanção da LDO 2005, contendo medidas de flexibilização da Meta de Resultado Primário, dentre elas o desconto das despesas em decorrência de novos critérios que venham a ser ajustados com Organismos Internacionais.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (flexibilização, pela adoção da 2ª medida de desconto de gasto prioritário da meta de resultado primário, que viria a redundar nos descontos anuais do PPI e do PAC até 2014)
Ago / 2004	Encaminhamento do PPA 2004-2007 ao Congresso Nacional.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Gestão Estratégica (manutenção do formato do Avança Brasil)
Dez / 2004	Superação da Meta de Resultado Primário de 2004 e Ratificação da Meta de 2005	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (reforço, pelo reconhecimento do governo da necessidade de manter o esforço fiscal)
Jan / 2005	Lançamento do PPI	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (emergência, através de um novo piloto)

Fontes: Mensagens Presidenciais; Planalto / Legislação; Elaboração: Própria.

A caracterização dessas instituições, enunciada no Capítulo 2 e esmiuçada nessa seção, implica reconhecer **a dominância da regra fiscal sobre a gestão estratégica** no período 1999-2004, não somente em função do papel auxiliar da gestão estratégica em relação à regra fiscal, explicitado nas Mensagens, mas principalmente pela: i) capacidade das normas que compõem a regra fiscal conformarem os 4 atributos que definem a efetividade dessa instituição; ii) incapacidade das normas que compõem a gestão estratégica conformarem os 3 atributos que definem a sua efetividade institucional.

#### **Quadro 45 – Meta Resultado Primário: Operacionalização da Regra Fiscal 1999-2004**

ATRIBUTOS DA REGRA FISCAL	ATRIBUIÇÃO DE VALORES	JUSTIFICATIVA
<b>Limite quantitativo para os agregados do orçamento</b>	Sim	O Acordo com o FMI previa meta quantitativa para o resultado primário, por período de 3 anos, e com distribuição trimestral ao longo do exercício em curso.
<b>Restringe a discricionariedade na alocação dos recursos</b>	Sim	As metas estabelecidas demandaram imposição de medidas legislativas visando ampliar a arrecadação e restringir a despesa. Adicionalmente, o contingenciamento ao longo do exercício garantia a obtenção da meta restringindo os limites orçamentários e financeiros.

<b>Papel central na estratégia e política fiscais</b>	Sim	A regra fiscal de resultado primário condicionou a estratégia e a política fiscal, visando estabilizar a dívida líquida do setor público enquanto proporção do PIB. As decisões referentes à receitas e despesas públicas tinham em conta a meta fiscal.
<b>Sinaliza a trajetória da política fiscal</b>	Sim	Os atores econômicos e a sociedade rapidamente incorporaram que a meta de resultado primário seria obedecida, permitindo maior grau de certeza sobre a trajetória da política fiscal, mesmo em contexto conjuntural adverso, que tendia a provocar expansão da dívida pública.
<b>RESULTADO</b>	<b>INSTITUIÇÃO REGRA FISCAL EFETIVA</b>	

Elaboração: Própria.

#### **Quadro 46 – PPA Avança Brasil: Operacionalização da Gestão Estratégica 1999-2004**

<b>ATRIBUTOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA</b>	<b>ATRIBUIÇÃO DE VALORES</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>
<b>Formaliza a estratégia governamental em indicadores e metas de desempenho</b>	Sim	Mensagens Presidenciais fazem associação direta e explícita do Avança Brasil com uma nova estratégia de desenvolvimento. Possui metas quantitativas e indicadores de resultados, associadas aos programas e projetos do PPA, que são integralmente refletidos no orçamento.
<b>Confere perspectiva plurianual aos objetivos da ação governamental</b>	Sim	Avança Brasil abrange o orçamento de 4 anos, contendo programas e projetos plurianuais, integralmente estruturado na lógica de programas plurianuais.
<b>Dirige a alocação de recursos do orçamento</b>	Não	Embora o PPA Avança Brasil tenha sido concebido para guiar as alocações de recursos dos orçamentos anuais, sua implementação ficou distante desse desiderato. Muito além de um processo de reprogramação, as dotações anuais assumiram grande

		independência em relação ao PPA. Adicionalmente, as decisões estratégicas de novos gastos e remanejamentos passaram ao largo do processo decisório do PPA. Mesmo as despesas protegidas do contingenciamento foram, muitas vezes, escolhidas em outros fóruns decisórios.
<b>RESULTADO</b>	<b>NÃO EFETIVA</b>	

Fonte: LOA; Decretos de Programação; Mensagens Presidenciais; Elaboração: Própria.

A situação de coevolução institucional nesse período se expressa na perda de efetividade da gestão estratégica, sendo requerido identificar os mecanismos pelos quais o surgimento da regra fiscal produz a perda de efetividade da gestão estratégica.

Ressalte-se ainda que as instituições do orçamento condicionaram fortemente resultados e impactos observados no subsistema. A dominância da regra fiscal é expressa na materialização de superávits primários em conformidade com as metas previamente estabelecidas, que conseguem amortecer a tendência de expansão da dívida líquida do setor público, a despeito dos demais fatores condicionantes desse indicador apontarem para expansão acelerada no período. Por outro lado, os investimentos, que haviam sido estimulados no período anterior via Brasil em Ação, registram forte contração, sendo utilizados como variável de ajuste para reduzir os riscos à obtenção da meta fiscal, o que reforça a noção de falta de efetividade da gestão estratégica.

#### Quadro 47 – Dados Orçamentários 1999-2004

	GOVERNO CENTRAL					SETOR PÚBLICO				BNDES	ESTATAIS FEDERAIS
	CONTAS PRIMÁRIAS (% PIB)				DESPESAS (R\$ BILHÕES)	RESULTADO (% PIB)		DÍVIDA (% PIB)		INVERSÕES (R\$ BILHÕES)	
	Resultado	Receita	Despesa	Discricio- nária	Prioritária	Primário	Nominal	Líquida	Bruta	Financiamento	Investimento
1999	2,88	16,4	14,6	3,5	3,7	3,23	-9,98	44,53	N.D.	18,1	9,0
2000	2,84	16,5	14,8	3,6		3,47	-4,48	45,54	N.D.	23,0	10,0
2001	2,49	17,3	15,6	3,9	5,9	3,38	-4,76	51,49	N.D.	25,2	13,0
2002	2,89	18,0	15,9	4,0	4,3	3,21	-9,61	59,93	N.D.	37,4	18,9
2003	3,16	17,4	15,1	3,1	Inexistente	3,34	-3,79	54,26	N.D.	33,5	21,6
2004	3,48	18,1	15,6	3,5	Inexistente	3,81	-2,62	50,19	N.D.	39,8	24,8

Fontes: STN, BACEN, CGU/BGU, BNDES. Elaboração: Própria.

### Quadro 48 – Resultado Primário: Metas vs Observado

	SETOR PÚBLICO			
	META (% PIB)	OBSERVADO (% PIB)	META (R\$ BILHÕES)	OBSERVADO (R\$ BILHÕES)
1999	3,10%	3,23%	30,2	31,1
2000	3,25%	3,47%	36,8	38,2
2001	3,35%	3,38%	40,2	43,7
2002	3,75%	3,21%	50,3	52,4
2003	4,25%	3,34% (*)	65,0	66,2
2004	4,50%	3,81% (*)	71,5	81,1

Fontes: STN, BACEN, Mensagens Presidenciais

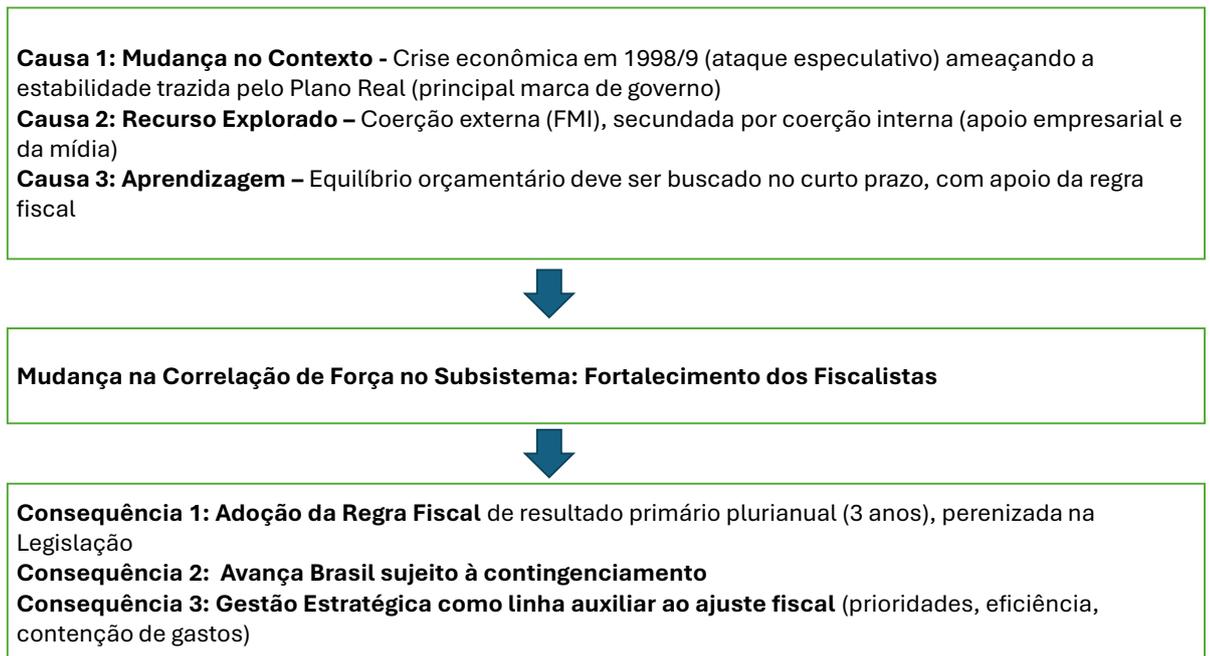
(\*) A revisão metodológica das Contas Nacionais pelo IBGE em março de 2007, retroagindo a nova série até o ano 2000, dificultou a inferência do cumprimento das metas de resultado primário (enquanto proporção do PIB) acordadas com o FMI e expressas na legislação, quando são utilizados os dados ajustados pela nova série do PIB. Na apuração da época, prévia à revisão metodológica, cumpriu-se a meta de 2003 e o resultado de 2004 teria alcançado 4,60% do PIB (valor consignado no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2006 – Lei nº 11.178), sendo a trajetória observada ao longo do ano induzido o governo a ampliar a meta original de 4,25% para 4,50%.

Poder-se-ia vislumbrar a formação de uma nova configuração institucional no orçamento, que se organiza em torno da instituição regra fiscal, capaz de direcionar os agregados orçamentários em consonância com o objetivo de obter os superávits primários em acordo com as metas fiscais, que permite seu enquadramento como pilar central do subsistema do orçamento. Essa configuração contemplaria ainda a existência de uma gestão estratégica que busca apoiar a obtenção da meta fiscal, por meio da identificação de subconjunto restrito de gastos prioritários e da busca por redução de custos. Por outro lado, não se permitiu que a estratégia de desenvolvimento apoiada no planejamento deixe de ser negativamente impactada pelo contingenciamento, o que repercute inclusive na erosão dos instrumentos e inovações concebidos para apoiar o novo planejamento: i) gerentes conduzindo os programas do PPA<sup>157</sup>, ii) investimentos públicos prioritários em escala adequada para alavancar os investimentos privados estratégicos e assim induzir o desenvolvimento econômico e social do país.

O processo causal nesse subperíodo pode ser expresso a partir de 3 caminhos que confluem na mudança na correlação de forças no subsistema: i) a alteração no contexto é produzida por crise econômica em 1998/9 severa, que se origina de ataque especulativo capaz de ameaçar a estabilidade trazida pelo Plano Real; ii) a utilização do mecanismo de coerção se mostra recurso central explorado pela coalizão dominante; iii) a aprendizagem se concentra no aperfeiçoamento dos instrumentos de controle fiscal, orçamentário e financeiro, cristalizados inclusive em normas que passam a integrar o aparato legislativo do país com grandes repercussões.

<sup>157</sup> Ver MATSUDA, SHEPHERD E WENCESLAU (2006).

**Figura 9 - Caminho Causal da Mudança Institucional 1999-2004**



Elaboração: Própria.

O período 1999-2004 guarda unidade em relação à dinâmica institucional conjunta do orçamento, mesmo tendo assistido à troca de governos cujas lideranças revelam crenças muito distintas daquelas externadas pelo governo anterior. Malgrado o esforço de compatibilização entre as duas instituições, a introdução da regra fiscal nos moldes verificado no período desestrutura a gestão estratégica, incapaz de produzir os efeitos pretendidos quando da generalização do Brasil em Ação ao PPA, e mesmo de manter efetividade similar ao observado entre 1996-1998. A busca por parceria com os fiscalistas permitiu manter alguma relevância, garantindo apoio à implementação das iniciativas que buscaram reformar o conjunto do orçamento, assegurando mecanismos de intervenção para o planejamento. **Entretanto, a regra fiscal retira dois componentes essenciais – a garantia de recursos e o apoio político permanente da Presidência.** A dinâmica institucional conjunta assume natureza competitiva, em que pese formalmente coexistirem e a narrativa que ressalta o reforço institucional. A efetividade da regra fiscal implica perda de efetividade da gestão estratégica, incapaz de cumprir seus requisitos.

Pode-se inferir processo de mudança institucional conjunta: deflagrado por evento de alta criticidade – o ataque especulativo de 1998, que combinado com aprendizagem e a exploração dos recursos de poder associados à marca de governo “Estabilidade Monetária”, produzem a introdução de nova instituição em 1999 - a regra fiscal, cujos elementos que

conferem efetividade atuam retirando a efetividade da gestão estratégica. Além de uma coevolução competitiva, a mudança institucional no orçamento começa a revelar seu caráter pendular, com a alternância da instituição dominante no subsistema.

**Quadro 49 – Coevolução Institucional 1996-2004**

	Regra Fiscal		Gestão Estratégica		Coevolução Institucional
	Situação	Operacionalização	Situação	Operacionalização	
<b>1996-1998</b>	Inexistente		Efetiva	Brasil em Ação	Competição – Conflito – Dominância Estratégica
<b>1999-2004</b>	Efetiva	Metas de Resultado Primário (Acordo com FMI / LRF / LDO / Decreto Programação)	Não Efetiva	PPA Avança Brasil / Reforma Gerencial do Orçamento	Competição – Conflito – Dominância Fiscal

Elaboração: Própria.

As Figuras 10A e 10B expressam a dinâmica institucional conjunta nos períodos 1999-2002 e 2003-2004, respectivamente. No primeiro período: i) eventos externos e recursos e restrições das coalizões foram descritos nos tópicos próprios; ii) diferenciou-se os dois atores típicos da coalizão disciplina, em conformidade com as diversidades de crenças, recursos e estratégias detidos; iii) a coalizão desenvolvimento, mesmo não estando no poder nesse período, requereu abertura, em 2003 e 2004, face à eleição do Presidente Lula, que conferiu recursos de poder a seus membros nos subsistemas de política econômica e orçamento; iv) a interação das variáveis, conforme descrito nesse capítulo, produziu decisões governamentais relevantes para a dinâmica institucional conjunta: a) implementar ajuste fiscal baseado no estabelecimento e institucionalização de regra fiscal, capaz de condicionar a evolução dos agregados orçamentários; b) contingenciar o Avança Brasil, limitando seus resultados e impactos, ao ponto de impedir se constituir em instrumento capaz de canalizar a estratégica de desenvolvimento, tornando-se ainda uma instituição não efetiva.

**Figura 10 - Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 1999-2002**

<b>Eventos Externos ao Subsistema – Mudanças:</b> Crise econômica	<b>Subsistema de Políticas Públicas - Orçamento</b>		
	<b>Coalizão Disciplina</b> Fiscalistas	<b>Coalizão Disciplina</b> Gerencialistas	<b>Coalizão Desenvolvimento</b> Heterodoxos + Planejadores
<b>Recursos e Restrições das Coalizões Orçamentárias (Curto Prazo):</b>  <b>i) Cargos:</b> Fiscalistas: MF, MP Heterodoxos: MS, MEC, MARE Gerencialistas: CC  <b>ii) Marcas do Governo</b> Plano Real Novo Planejamento – Avança Brasil  <b>iii) Coerção Externa e Interna</b>	<b>Crenças Determinantes para a Dinâmica Institucional:</b> equilíbrio orçamentário imediato	<b>Crenças Determinantes para a Dinâmica Institucional:</b> planejamento deve estimular eficiência e reduzir custos	<b>Crenças Determinantes para a Dinâmica Institucional:</b> Planejamento deve organizar o orçamento
	<b>Recursos:</b> MF, MP, STN, SOF	<b>Recursos:</b> CC, SPI, Avança Brasil	<b>Recursos:</b> Avança Brasil
	<b>Estratégias:</b> Ampliação e Suavização do Conflito	<b>Estratégias:</b> Suavização do Conflito	<b>Estratégias:</b> Suavização do Conflito
	<b>Decisão das Autoridades Governamentais:</b> i) Introdução de Regra Fiscal baseada no Resultado Primário Plurianual; ii) Avança Brasil contingenciado		
	<b>Regras Institucionais:</b> i) Regra Fiscal Efetiva; ii) Gestão Estratégica Não Efetiva  <b>Resultado / Impacto da Política Pública:</b> i) Capacidade de controlar os agregados orçamentários; ii) Planejamento incapaz de avançar a estratégia de desenvolvimento		

Elaboração: Própria.

A mudança de governo não altera substantivamente esse quadro, mesmo com a ocupação de cargos por membros da coalizão. A evidenciação do desgaste do Avança Brasil negou capacidade à gestão estratégica impulsionar a agenda dessa coalizão, que mesmo optando por estratégia de confronto com os fiscalistas, não consegue avançar o gasto público e a atuação do Estado em direção a uma nova estratégia de desenvolvimento. Os esforços para colocar os gastos sociais como nova marca de governo são, portanto, incapazes de alterar a configuração institucional.

**Figura 11 - Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2003-2004**



Elaboração: Própria.

### 6.6 Período 3: Flexibilização da Regra Fiscal para uma nova Gestão Estratégica (2005-2014)

O início desse período é marcado por dois eventos associados ao PPI na virada de 2004 para 2005: i) a seleção de um conjunto de projetos de investimento em infraestrutura; ii) a introdução na LDO 2005 de cláusula que permite o desconto das despesas com esses projetos da meta de resultado primário. Esses eventos afetam, respectivamente, a gestão estratégica e a regra fiscal, produzindo um entrelaçamento que estará na base da coevolução institucional observada, objeto dessa seção.

**Quadro 50 – Eventos Chaves: Mudança Institucional 2005-2014**

DATA	EVENTO	ENQUADRAMENTO
Ago / 2004	Sanção da <b>LDO 2005</b> , permitindo desconto na meta fiscal por mudança de metodologia.	Início da flexibilização da Regra Fiscal
Jan / 2005	Lançamento do <b>PPI</b>	Nova tentativa de piloto da Gestão Estratégica
Jan / 2007	Lançamento do <b>PAC</b>	Ampliação do escopo da Gestão Estratégica
Jan / 2008	1º <b>aporte do Tesouro Nacional no BNDES</b>	Nova flexibilização da Regra Fiscal
Mar / 2009	Lançamento do <b>PMCMV</b>	Ampliação do escopo da Gestão Estratégica
Out / 2009	Sanção da Lei nº 12.053, que altera a <b>LDO 2009</b> e promove a 1ª redução da meta de resultado primário (com ampliação adicional do desconto associado às despesas com o PAC).	Nova flexibilização da Regra Fiscal

Mar / 2010	Lançamento do <b>PAC 2</b>	Ampliação do escopo da Gestão Estratégica
Ago / 2010	Exclusão da <b>Petrobrás</b> do escopo da meta fiscal	Nova flexibilização da Regra Fiscal
Dez / 2010	Exclusão da <b>Eletrobrás</b> do escopo da meta fiscal	Nova flexibilização da Regra Fiscal
Jan / 2015	Aprovação da <b>LDO 2015</b> , com restrições ao desconto das despesas do <b>PAC</b> da apuração do cumprimento da meta de resultado primário.	1ª redução da flexibilização da Regra Fiscal

Fontes: Mensagens Presidenciais; Elaboração: Própria.

O PPI atraiu pouca atenção nas Mensagens, o que fica evidente na comparação com o Brasil em Ação. Ambas as iniciativas abrangeram, de forma deliberada, valores diminutos do orçamento, buscando originar forma de gestão estratégica que conduzisse a alocação de recursos públicos. Refletindo a existência de regra fiscal, não presente quando do lançamento do Brasil em Ação, a materialização dos intentos do PPI demandou consideração no texto da LDO que formaliza a regra fiscal, permitindo o abatimento dos valores desembolsados com seus projetos da comprovação do alcance da meta fiscal anual, abrindo caminho para uma execução protegida dos efeitos da regra fiscal. Portanto, mesmo que em uma escala restrita, o PPI assinala mudança institucional conjunta no orçamento, afetando simultaneamente a gestão estratégica – que iria ser reconstruída ao seu entorno – e a regra fiscal – que introduz elemento de flexibilidade. Essa mudança institucional (gradual) ganha maior visibilidade e dimensão em 2007, com o lançamento do PAC, que consagra os elementos institucionais trazidos pelo PPI, explicitando, entretanto, iniciativa de desenvolvimento econômico e social com grande destaque nas Mensagens.

A eclosão da crise de 2008 e seu rebatimento no Brasil poderia ensejar periodização distinta, na medida em que fez emergir novas crenças, fortemente refletidas nas Mensagens. Em particular, as crenças associadas às políticas anticíclicas passam a aparecer com frequência elevada e destaque na narrativa governamental até 2014. Não obstante, **o foco na dinâmica institucional conjunta induz a manutenção da periodização, pois apenas se observa o reforço à gestão estratégica, com ampliação de escala e escopo, a partir do lançamento de programas como o PMCMV<sup>158</sup>, bem como a ampliação da flexibilização da regra fiscal, com a exclusão da Petrobrás e Eletrobrás.** Estimulou ainda o lançamento de novos programas, que apesar do objetivo declarado de contrabalançar os efeitos adversos da crise externa, adquirem formatação que se assemelham ao PAC, como no caso do Programa de

<sup>158</sup> O PMCMV permitiu a retomada da política de provisão habitacional em larga escala, que havia sido interrompida na década de 1980, com a crise e extinção do Banco Nacional da Habitação. Diferentemente dessa experiência, o PMCMV foi capaz de prover habitação própria a camadas da população de baixa renda, tendo exercido ainda grande impacto sobre o crescimento econômico. Para análise do programa, com foco nos conflitos entre as coalizões do subsistema de habitação, ver FERREIRA (2017) e ROMAGNOLI (2023).

Sustentação do Investimento (PSI). Vão se generalizando com a sucessão de iniciativas, como o Brasil sem Miséria, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que não contavam com a possibilidade de descontos da meta fiscal, mas que se beneficiam da garantia de recursos, em uma conjuntura ainda capaz de propiciar recursos crescentes no orçamento, inclusive pela flexibilização e redução da meta de resultado primário.

Analogamente ao verificado em FHC 2, a compatibilidade institucional alardeada reiteradamente nas Mensagens, requer análise mais aprofundada, a partir dos componentes do ACF, para que seja possível descrever e inferir a causalidade por trás do formato particular da coevolução no período, que aponta **mudança na efetividade das instituições gestão estratégico (torna-se efetiva) e regra fiscal (deixa de ser efetiva)**.

#### *Eventos Externos ao Subsistema*

A conjuntura política e econômica do período é marcada por: i) recuperação da economia em 2004/2008; ii) crise internacional sistêmica, após 2008; iii) mudança no subsistema de política econômica com ascensão de lideranças favoráveis a crenças compatíveis com a coalizão desenvolvimento no subsistema do orçamento; iv) efeito “defasado” da mudança na coalizão governamental defensora de estratégia de desenvolvimento inspirada no desenvolvimentismo.

Assim como verificado em FHC 1, conjuntura econômica favorável abriu espaço para reduzir a **atenção** dedicada ao equilíbrio orçamentário e à estabilidade monetária, permitindo concentrar esse recurso escasso na remontagem da gestão estratégica<sup>159</sup>. Essa vai assumindo protagonismo, juntando-se à questão social, na formação de marcas distintivas dos governos do PT<sup>160</sup>.

Os governos do PT expressam sistematicamente crenças favoráveis à liderança do Estado no desenvolvimento, que é definido, de forma enfática em suas Mensagens, como conjugação das dimensões econômica e social. Não obstante, encontrou obstáculos em boa parte do governo Lula 1 para redirecionar o conjunto das políticas públicas nessa direção, frente aos desafios colocados para o equilíbrio das contas públicas e para a estabilização monetária, em uma conjuntura adversa. A melhoria da conjuntura econômica vai paulatinamente se fazendo sentir, fortalecendo iniciativas presentes desde o início do mandato e enfatizadas nas

---

<sup>159</sup> Múltiplos Fluxos (KINGDOM, 1984) e Equilíbrio Pontuados (BAUMGARTNER, 2016) fornecem quadros de referência que permitem teorizar o papel da atenção e sua relação com a formação de agendas no *process policy*.

<sup>160</sup> As Mensagens, embora dediquem espaço elevado para os programas sociais individuais e seu papel no desenvolvimento social como elemento central da estratégia de desenvolvimento, enfatizam ainda mais a contribuição do PAC.

Mensagens: i) lançamento de novas políticas sociais; ii) direcionamento da atuação das empresas estatais e bancos oficiais; iii) ampliação dos recursos orçamentários alocados em amplo rol de programas e projetos. Em conjunto, recolocam o Estado no centro da estratégia de desenvolvimento.

Duas substituições de Ministros em 2005 (Casa Civil) e 2006 (Fazenda) reforçam a tendência acima. A chegada de Dilma ao centro do governo agrega ator com fortes crenças na liderança do Estado e na utilização do orçamento para expansão das políticas públicas<sup>161</sup>, como se observa em diferentes episódios, e que se fez notar desde o início, com sua participação direta no “sepultamento” da proposta de ajuste fiscal de longo prazo<sup>162</sup>. A substituição do Ministro da Fazenda em 2006, que havia sido essencial na manutenção do arranjo de política econômica criado durante FHC 2, por um ator com crenças desenvolvimentistas, que mesmo na posição de Ministro do Planejamento (e Presidente do BNDES) não havia conseguido promover guinada no subsistema de política econômica, reforça a tendência observada, retirando do comando da política econômica o alinhamento automático e o compromisso com a manutenção do tripé e seu gerenciamento em conformidade com as crenças econômicas próximas ao paradigma neoliberal.

Note-se que as Mensagens demonstram ênfase na manutenção do tripé de forma contundente até o final do governo Lula, apontando o compromisso com: i) o equilíbrio orçamentário exercido através da regra fiscal; ii) a estabilidade de preços apoiada nas metas de inflação; iii) o câmbio flutuante. Mas passam a enfatizar simultaneamente um “menu alternativo”, reflexo das crenças em um papel mais ativo do Estado, que direcione a política econômica para o equacionamento de objetivos adicionais à narrativa tradicional neoliberal, como o suporte orçamentário ao desenvolvimento econômico e social e a proteção de setores da economia à tendência de valorização cambial.

Nessa perspectiva, a crise de 2008 se constitui em elemento que viabiliza, por meio da conjuntura, colocar em primeiro plano essas crenças “alternativas”. A adoção pelos EUA e por outros países desenvolvidos, com a chancela dos organismos financeiros internacionais como FMI e Banco Mundial, de medidas tipicamente intervencionistas e expansionistas no âmbito

---

<sup>161</sup> As crenças da Presidenta podem ser inferidas diretamente das Mensagens editadas durante seu mandato. Adicionalmente, a CC é responsável pela consolidação das Mensagens.

<sup>162</sup> WERNECK (2010) classifica esse episódio como a 1ª evidência mais séria sobre a mudança no direcionamento da política fiscal e do discurso econômico do governo Lula. Adicionalmente, associa à posse de Mantega no MF o abandono do ajuste fiscal.

das políticas monetária e fiscal<sup>163</sup>, visou debelar a crise financeira originária no mercado de securitização dos EUA, evitando sua propagação para o conjunto do sistema financeiro mundial, além de buscar combater a recessão econômica e o desemprego derivados da crise financeira.

Esse contexto internacional adverso, inicialmente enquadrado como diferencial entre “um mundo em crise e um país em crescimento”<sup>164</sup>, é rapidamente reenquadrado como justificativa (“causa”) para adoção de políticas anticíclicas, somando-se à inclinação previamente demonstrada pela expansão do gasto público (inclusive via desonerações tributárias e subsídios creditícios) e pelo apoio ao setor produtivo, tendo sido mencionado nas Mensagens até 2014 como fator central explicativo das políticas econômicas adotadas, com impactos diretos no subsistema do orçamento.

A mudança de governo, com a substituição do partido ocupante da Presidência da República, não havia produzido efeitos relevantes no subsistema do orçamento e em suas instituições. Entretanto, as mudanças observadas a partir de 2005 podem ser relacionadas com o novo governo, embora a produção de decisões em função dessa alteração na conjuntura política tenha demandado a materialização dos eventos conjunturais listados acima. Entender as decisões tomadas no subsistema do orçamento em relação a regras fiscais e gestão estratégica requer considerar essa mudança conjuntural, sendo que a atuação direta do Presidente será considerada, como nos períodos anteriores, na análise. A sucessão de Lula por Dilma não alterou muitos aspectos da conjuntura política associados às instituições de interesse na pesquisa, embora não seja possível desconsiderar que a atuação direta e intensiva de Dilma na formulação, seleção de projetos e monitoramento do PAC, tenha sido capaz de produzir uma aproximação maior da Presidência com a gestão estratégica, que, de fato, é potencializada pela continuidade do processo de alargamento de programas e projetos inseridos em sua sistemática.

No período em tela, entretanto, não foi possível identificar elemento capaz de produzir alterações substantivas, vinculadas à mudança de governo, com a dinâmica institucional, o que é compatível com premissas do ACF, que indica maior atenção para **grandes mudanças no**

---

<sup>163</sup> Para uma síntese da crise de 2008 e das medidas econômicas implementadas para os EUA e os países da Europa Ocidental, em uma perspectiva comparativa com estagflação (1974-1982), ver PONTUSSON E RAESS (2012). BLANCHARD, DELL ARICCIA E MAURO (2010) apresentam reflexões sobre o impacto da crise nos modelos econômicos. No plano fiscal, os EUA lançaram um programa de investimento, a partir da edição *do Recovery Act*, que tinha grandes similaridades com o PAC, e busca apoiar a retomada da sua economia através de estímulos fiscais concentrados no investimento público (SIGELMANN E CALMON, 2022).

<sup>164</sup> A Mensagem de 2009, encaminhada, como usual, em fevereiro ao Congresso, contém esse enquadramento, popularizado pela figura da “marolinha”, consoante declaração do Presidente. As Mensagens subsequentes reforçam as crenças em políticas anticíclicas como estratégia de enfrentamento a crises.

**governo.** Analogamente, embora a literatura de Economia (DE PAULA, SANTOS E MOURA; 2020; BARBOSA, 2017) e da Ciência Política (SINGER, 2018; PINHO, 2016) confira grande destaque ao “experimento” da nova matriz econômica em Dilma 1, como tentativa de mudança institucional no subsistema de política econômica, as Mensagens e os dados analisados não indicaram impacto no subsistema de orçamento que pudesse caracterizar aspecto relevante para a coevolução institucional<sup>165</sup>. Os desdobramentos da crise de 2008 sobre as funções anticíclicas e a continuidade de governo com crenças na liderança do Estado e no papel do gasto público para a estratégia de desenvolvimento econômico e social, configuram eventos que se conformam melhor à coevolução observada no subsistema do orçamento do que a “nova matriz econômica”, que, de resto, não é referida nas Mensagens de forma direta, nem se mostrou facilmente inferida a partir das crenças e políticas públicas enfatizadas.

**Quadro 51 – Indicadores de Conjuntura 2005-2014**

	Inflação (IPCA T / T-1)	Crescimento (PIB T / T-1)	Choques Econômicos Externos	SELIC (Maior Taxa no Ano)	Presidente da República (Espectro Político)	Presidente do BACEN (Tipologias do Ator)	Ministro da Casa Civil	Ministro da Fazenda (Tipologias do Ator)	Ministro do Planejamento (Tipologias do Ator)
2005	6,7%	3,2%		21,8%	Lula (Centro-Esquerda)	Meirelles – Economista Ortodoxo	Dirceu – Planejador	Palocci – “Economista” Ortodoxo	Bernardo –
2006	3,1%	4,0%		18,6%	Lula (Centro-Esquerda)	Meirelles – Economista Ortodoxo	Dilma – Planejadora	Palocci – “Economista” Ortodoxo / Mantega – Economista Heterodoxo	Bernardo –
2007	4,5%	6,1%		13,8%	Lula (Centro-Esquerda)	Meirelles – Economista Ortodoxo	Dilma – Planejadora	Mantega – Economista Heterodoxo	Bernardo –
2008	5,9%	5,1%	Crise Subprime – EUA	15,1%	Lula (Centro-Esquerda)	Meirelles – Economista Ortodoxo	Dilma – Planejadora	Mantega – Economista Heterodoxo	Bernardo –
2009	4,3%	-0,1%	Crise Subprime – Mundo	13,4%	Lula (Centro-Esquerda)	Meirelles – Economista Ortodoxo	Dilma – Planejadora	Mantega – Economista Heterodoxo	Bernardo –
2010	5,9%	7,5%	Crise Dívida Soberana – Europa	11,8%	Lula (Centro-Esquerda)	Meirelles – Economista Ortodoxo	Dilma – Planejadora	Mantega – Economista Heterodoxo	Bernardo –

<sup>165</sup> HOLLAND (2017), Secretário de Política Econômica entre 2011 e 2014, defende a mesma tese, indicando compatibilidade da política econômica à época com o tripé implementado em 1999.

2011	6,5%	4,0%	Crise Dívida Soberana - Europa	13,6%	Dilma (Centro- Esquerda)	Tombini - Economista Heterodoxo	Gleici - Planejadora	Mantega - Economista Heterodoxo	Belchior - Planejadora
2012	5,8%	1,9%	Crise Dívida Soberana - Europa	11,2%	Dilma (Centro- Esquerda)	Tombini - Economista Heterodoxo	Gleici - Planejadora	Mantega - Economista Heterodoxo	Belchior - Planejadora
2013	5,9%	3,0%	Crise Dívida Soberana - Europa	10,2%	Dilma (Centro- Esquerda)	Tombini - Economista Heterodoxo	Gleici - Planejadora	Mantega - Economista Heterodoxo	Belchior - Planejadora
2014	6,4%	0,5%		12,2%	Dilma (Centro- Esquerda)	Tombini - Economista Heterodoxo	Mercadante - Economista Heterodoxo	Mantega - Economista Heterodoxo	Belchior - Planejadora

Fontes: IBGE, BACEN, FMI, TSE, Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

### Quadro 52 – Operacionalização das Variáveis Bloco Eventos Externos 2005-2014

ANO	CONJUNTURA ECONÔMICA	CONJUNTURA POLÍTICA	SUBSISTEMA DE POLÍTICA ECONÔMICA
2005 - 2008	Expansão da economia, com forte geração de emprego e renda.	Consolidação da base do Governo: i) crescimento econômico facilita apoio popular e legislativo; ii) reeleição do Presidente.	Mudança no equilíbrio de poder no subsistema, com a entrada de Mantega na Fazenda, quebrando a hegemonia dos Ortodoxos.
2009 - 2010	Crise internacional afetando o país em 2009, mas sendo rapidamente revertida.	Manutenção da base do Governo: i) apoio às medidas de enfrentamento da crise; ii) recalibragem da nova estratégia de desenvolvimento (aprofundamento da intervenção estatal)	Medidas anticíclicas adotadas, aproximando o subsistema de crenças mais próximas aos economistas heterodoxos.
2011 - 2012	Redução do crescimento econômico, em um contexto internacional de volatilidade (crise da dívida soberana na Europa).	Mudança na Presidência, com manutenção da base do Governo: i) manutenção do apoio às medidas anticíclicas; ii) aprofundamento da nova estratégia de desenvolvimento	Mudança no Banco Central agrega atores com crenças mais próximas aos economistas heterodoxos. Maior ênfase a políticas anticíclicas e tentativa de mudança no direcionamento da política econômica (Nova Matriz)
2013 - 2014	Redução adicional do crescimento econômico.	Manutenção da base de apoio, mas com aumento de contestação.	Manutenção do domínio dos Economistas Heterodoxos (MF e BACEN)

Elaboração: Própria

#### *Recursos e Restrições de Curto Prazo dos Atores Orçamentários:*

As mudanças no subsistema de política econômica em 2005 e 2006 permitiram a membros da coalizão desenvolvimento **ocupar cargos no Executivo Federal com capacidade**

**de influenciar diretamente a regra fiscal e a gestão estratégica, superando o poder de veto dos fiscalistas.** Em particular, o MF, organização que havia concentrado os atores fiscalistas por um longo período e que possui competências institucionais que aproximam ao papel de Guardiã, desenvolvendo cultura organizacional associada, passa a ser dirigido por economistas heterodoxos, com crenças a favor da liderança do Estado e da expansão do orçamento para induzir o desenvolvimento econômico e social. Ao assumirem a responsabilidade última pela regra fiscal, esses atores podem aproveitar a precedência do PPI, mecanismo construído sob a égide dos fiscalistas, para direcionar a compatibilização da regra fiscal com a gestão estratégica.

Os membros dessa coalizão também ocupam cargos de liderança na CC e no MP, o que viabiliza posições de decisão sobre o conjunto do orçamento, abarcando tanto o gerenciamento dos agregados orçamentários quanto à alocação de recursos públicos, permitindo acesso direto às instituições focadas pela pesquisa.

A hegemonia verificada a partir de 2006 viabiliza que economistas heterodoxos e planejadores reforcem a capacidade da gestão estratégica acessar recursos, inclusive de forma externa ao arcabouço de controle legado pelos fiscalistas, como nos casos dos bancos públicos. Seja pela supervisão direta do MF nos casos do BB, Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, ou pelo estabelecimento de relações estreitas com o MF no caso do BNDES, além da influência da CC (por onde tramita a nomeação de conselheiros e que apresenta relações cotidianas com as lideranças dessas instituições), os bancos públicos foram diretamente inseridos na estratégia de desenvolvimento do país, fortalecendo a liderança do Estado<sup>166</sup>.

Economistas heterodoxos e planejadores com maior acesso a recursos de poder não buscam revigorar o PPA: focam seus recursos na formatação de uma série de programas enquadrados como prioridades a partir do lançamento do PAC, **viabilizando a construção de sucessivas marcas de governo** reconhecidas reiteradamente nas Mensagens, com destaque para o próprio PAC, o PMCMV e o Brasil sem Miséria.

Os fiscalistas, sem a capacidade de ocupar cargos de liderança no governo, se refugiam em uma estratégia defensiva a partir da força das regras formais, das narrativas e das práticas legadas que **constituem poder de veto substantivo, que assume a forma de coerção**, mas que

---

<sup>166</sup> A pesquisa não revelou necessidade de adicionar esses atores. Não obstante, em especial no período 2005-2014, os dirigentes de bancos públicos e mesmo de empresas estatais como Petrobrás e Eletrobrás, exercem papel de destaque para a estratégia de desenvolvimento nacional, sendo inseridos em um contexto que se aproxima da instituição gestão estratégica. As Mensagens do período abrem, de forma crescente, espaço para as empresas estatais e sua atuação em consonância com a estratégia de desenvolvimento nacional.

vai se reduzindo ao longo do período, incapaz de fazer frente aos recursos de poder amealhados pela coalizão desenvolvimento. De um lado, a associação “umbilical” da instituição regra fiscal com a responsabilidade fiscal, e sua transposição na legislação e nos processos de trabalho em torno do orçamento, que haviam se consolidado no período 1999-2004, continuam em vigor durante todo o período 2005-2014. Note-se que a decisão de eliminar a instituição regra fiscal em um governo pautado por crenças desenvolvimentistas nunca foi publicamente aventada. A coalizão disciplina impõe ainda limites relativamente estreitos à capacidade da coalizão adversária desidratar a instituição regra fiscal, não tendo sido verificada redução no valor da meta de resultado primário (nem tampouco do resultado primário produzido sem considerar o desconto do PAC/PPI) até 2009. Observa-se ainda a existência de diálogo permanente desta coalizão em torno da responsabilidade fiscal, que transcende o governo e se reproduz diariamente na sociedade, através da mídia e dos segmentos empresariais mais próximos a suas crenças.

A emergência de um governo alinhado à estratégia desenvolvimentista em 2003, que permitiu a membros da coalizão desenvolvimento ocupar espaços maiores no subsistema do orçamento, já havia induzido os fiscalistas a buscar formas de suavizar o conflito potencial nesse subsistema, com destaque para a formulação do PPI com aval do FMI (coerção externa), que busca inserir pela 1ª vez os próprios fiscalistas no núcleo decisório da gestão estratégica, contemplando inclusive sua vinculação direta com a regra fiscal. Essa estratégia busca viabilizar que a alocação de recursos públicos considere crenças e interesses dos fiscalistas, reforçando o equilíbrio orçamentário através da priorização de projetos favoráveis ao crescimento e com retorno fiscal compatível com o custo de oportunidade da dívida pública (FMI, 2005; BRASIL, 2005). A participação na gestão estratégica permite ainda canal para induzir a transferência de ativos e serviços públicos ao setor privado, limitando os compromissos fiscais na infraestrutura. As transformações introduzidas pelo PAC, entretanto, mostram que esses recursos de poder vão se tornando mais distantes da coalizão disciplina: a passagem do PPI ao PAC não representou apenas ampliação de escopo e valores, tendo coroado disputa direta entre as duas coalizões em torno da formatação da instituição gestão estratégica, perceptível na definição dos projetos passíveis de enquadramento no PPI/PAC, que pressiona o escopo e a escala da gestão estratégica em cada ano, com reflexos sobre a calibragem da meta de resultado primário, que oscila em relação ao percentual das despesas do PAC que será

efetivamente descontado da meta e disponibilizado para os demais programas do Governo Federal<sup>167</sup>.

Dessa forma, o período testemunha o esforço de ambas as coalizões do orçamento buscarem acesso a recursos e formas de suplantar os mecanismos que viabilizam o poder de veto da coalizão adversária, com a gradual transferência dos recursos detidos pela coalizão disciplina para a coalizão desenvolvimento.

**Quadro 53 – Recursos e Restrições 2005-2014**

	Cargos Chaves	Marcas de Governo	Poder de Veto
<b>2005 - 2006</b>			
Pró Coalizão Disciplina	MF (Liderança Fiscalista)	Estabilidade Econômica (Fiscalistas)	MF (Estabelecer Regra Fiscal); Coerção (Externa e Interna)
Pró Coalizão Desenvolvimento	MP (Liderança Heterodoxo); CC (Liderança Planejador)	Gasto Social (Heterodoxos e Planejadores)	MP (Orçamento não adequado ao Ajuste Fiscal) - Superado
<b>2007 - 2014</b>			
Pró Coalizão Disciplina			Coerção (Interna); MF (Estabelecer Regra Fiscal e Contingenciamento) - Superado
Pró Coalizão Desenvolvimento	MF (Liderança Heterodoxa); MP e CC (Lideranças Planejadores)	PAC, Brasil sem Miséria, Brasil Pátria Educadora (Planejadores e Heterodoxos)	CC e MP (Orçamento não adequado ao Equilíbrio Fiscal)

Fontes: Mensagens Presidenciais, DOU; Elaboração: Própria.

### *Subsistema Orçamentário Federal: Coalizões, Crenças e Estratégias*

A dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica é pautada pela:

- i) hegemonia da coalizão desenvolvimento, conquistada paulatinamente a partir do lançamento do PPI, que, liderada pela cooperação entre economistas heterodoxos e planejadores, recoloca a gestão estratégica no centro do subsistema e lhe permite influenciar suas decisões relevantes;
- ii) subordinação dos fiscalistas, com a perda de capacidade dos atores da coalizão disciplina afetarem as decisões sobre a regra fiscal, que passa por um processo crescente de flexibilização para acomodar as necessidades da agenda de desenvolvimento liderada pelo Estado, substancialmente direcionada pela gestão estratégica;
- iii) baixa relevância dos gerencialistas,

<sup>167</sup> A ampliação dos recursos destinados à gestão estratégica, em especial com a definição do PAC e de um desconto inicial de 0,5% do PIB ao ano na meta fiscal, em um contexto de retomada dos gastos públicos e de grandes restrições sobre a realização de projetos complexos de investimento (licitações, licenças, recursos humanos e empresariais), fez com que o volume de despesas prioritárias efetivamente realizado fosse inferior ao desconto máximo permitido pela LDO de cada ano, conferindo aos decisores do orçamento grau de liberdade para acomodar outras despesas, muitas das quais vão se amoldando ao formato da gestão estratégica.

expressa na ausência de recriação dos mecanismos previamente concebidos para estruturar o formato da alocação de recursos (ou no surgimento de novos mecanismos mais aderentes a suas crenças), que se guia fundamentalmente pelos critérios dos planejadores e economistas heterodoxos.

A literatura costuma indicar dois eventos como reveladores da mudança no subsistema do orçamento: i) em 2005, a rejeição “sumária” da proposta de ajuste fiscal de longo prazo, liderada pelos Ministros Pallocci e Bernardo, e descartada pela Ministra Dilma. Ao opor barreira à redefinição do equilíbrio do orçamento e das métricas a serem consideradas para guiar o controle dos agregados, teria sido promovida mudança institucional do tipo *drift*, na qual a manutenção da instituição regra fiscal, em acordo com o observado entre 1999 e 2004, sinalizaria o início de mudança gradual relevante; ii) em 2006, a saída do Ministro Pallocci do MF, seguida pela saída do Secretário Levy da STN, teria retirado do poder as lideranças responsáveis pela manutenção da política econômica de FHC 2, abrindo caminho para a erosão da regra fiscal, empreendida pela nova liderança do MF.

Entretanto, nos termos da pesquisa, o lançamento do PPI, com concepção e estruturação em 2004 e início em 2005, aparece como marco de maior significância para o objetivo de entender a coevolução competitiva entre regra fiscal e gestão estratégica. Esse evento, per si, também é fundamental para revelar a forma de interação dos atores do orçamento, iluminando ainda as dificuldades de coexistência em que ambas as instituições sejam simultaneamente efetivas. A hegemonia dos fiscalistas no orçamento até 2004, assentada no tema do gerenciamento dos agregados, cujo domínio era viabilizado pelo controle sobre a instituição regra fiscal, estimula a busca de influência sobre a alocação de recursos públicos. Esse tema, até a estruturação do PPI, era pouco enfatizado pelos fiscalistas, que se limitam a apoiar a narrativa que insere a busca pela eficiência como elemento central da alocação de recursos públicos, sem que tivessem qualquer atuação mais significativa do que os cuidados em evitar que as decisões sobre o gasto público ameaçassem a meta fiscal<sup>168</sup>.

Enquanto no Brasil em Ação os gerencialistas utilizaram a lógica de programa para legitimar sua influência, reorganizando o orçamento, no PPI, os fiscalistas buscaram conectar mais fortemente a lógica de escolha alocativa com o objetivo de fortalecer o equilíbrio orçamentário, a partir de uma inovação: o retorno fiscal do gasto público. Planejadores e gerencialistas haviam desenvolvido, no plano internacional, a relação custo-benefício como

---

<sup>168</sup> FMI (2005).

métrica para justificar as escolhas alocativas e ancorar o conceito de eficiência<sup>169</sup>. Adaptando essa relação, seria possível inferir a contribuição do gasto público para o próprio orçamento, analisando os ganhos, direta ou indiretamente, expressos em termos de redução do fluxo de despesa ou aumento do fluxo de receita pública<sup>170</sup>. Além dessa inovação, os fiscalistas buscam vincular o volume de recursos disponibilizados a uma excepcionalização da regra fiscal, sugerindo não somente que o custo de oportunidade desse recurso guardasse relação com o custo da dívida pública, mas também que os limites possíveis desse tipo de despesa fossem associados ao equilíbrio do orçamento.

O esforço dos fiscalistas no governo vai ao encontro das aspirações dos gerencialistas e dos planejadores e mesmo de economistas heterodoxos pois produz ampliação do gasto público em torno do desenvolvimento, em que pesem os recursos relativamente escassos alocados ao PPI. O apoio do FMI completa um quadro que evita a emergência de oposição de outros membros da coalizão disciplina, inclusive de atores não governamentais, incapazes de detectar na iniciativa ameaças críveis à hegemonia no orçamento, na política econômica e na própria estratégia de desenvolvimento, que apenas com o PAC passam a ser objeto de percepção e crítica<sup>171</sup>.

A conquista de uma inédita hegemonia da coalizão desenvolvimento no período de análise foi acompanhada pela substituição das lideranças fiscalistas de postos que tradicionalmente haviam ocupado, em especial no MF. Também demandou articulação com atores instalados na Presidência, com o início de uma intensa participação da CC em assuntos relacionados ao gerenciamento dos agregados orçamentários por meio da constituição de instância informal reunindo MF, MP e CC, que posteriormente foi objeto de formalização (JEO<sup>172</sup>), além de exercer a coordenação sobre a gestão estratégica através da especialização da SAM no PAC, sob a supervisão direta da Ministra Dilma. A partir de 2011, com a eleição de Dilma para Presidência, a supervisão do PAC é delegada (parcialmente) ao MP, mas a CC continua atuando na JEO.

---

<sup>169</sup> WILDAVSKY (1966).

<sup>170</sup> ORAIR (2016, pg. 21), menciona que o PPI “serviu para introduzir a ideia de que alguns investimentos precisariam receber tratamento fiscal diferenciado por ensejarem um processo virtuoso de autofinanciamento, e, por conseguinte, poderiam ser deduzidos da meta fiscal”.

<sup>171</sup> O debate público não evidencia críticas ao PPI. Já o PAC atraiu alguns ataques, provavelmente pela maior visibilidade política, mas também por expressar tentativa mais estruturada de ampliação de gastos e intervenção na economia, liderada por atores mais associados ao desenvolvimentismo e à coalizão desenvolvimento no orçamento.

<sup>172</sup> COUTO, RODRIGUES E REZENDE JUNIOR (2022).

Essa hegemonia não implicou negação da crença da relevância do equilíbrio orçamentário para a estabilidade econômica (CPP 6.1), mas sua subordinação à crença na relevância do gasto público para induzir o desenvolvimento (CPP 5.2), indicando que a principal função do tema gerenciamento dos agregados orçamentários seria a expansão para apoiar o desenvolvimento (CPP 9.1), que após 2009 é complementada pela crença nas políticas anticíclicas (CPP 9.2). A narrativa ensaiada nas Mensagens petistas até 2006 ganha densidade a partir de 2007, combinando a explicitação do papel de liderança do Estado no desenvolvimento econômico e social, com a ampliação sistemática do rol de políticas públicas enquadradas como prioritárias, e o gradual reconhecimento de alteração na política econômica legada por FHC, com fortes repercussões sobre o orçamento e sua institucionalidade. **Como verificado nos períodos anteriores, a atenção aos movimentos de interação de atores e coalizões do orçamento é fundamental para apreender a dinâmica institucional conjunta, pautada pela tentativa de conciliar ambas as instituições, com a observância de dificuldades assemelhadas àquelas verificadas no período anterior, mas em sentido oposto.**

Os atores da coalizão desenvolvimento são capazes de avançar crenças para produzir as mudanças institucionais: i) Estado deve liderar o desenvolvimento (CP 2.1); ii) planejamento deve organizar o orçamento, introduzindo visão de longo prazo (CPP 14.5); iii) planejamento deve estar articulado com a estratégia de desenvolvimento (CPP 15.6). Promovem a reconfiguração da instituição gestão estratégica por meio de: i) lançamento de sucessivos programas prioritários, conformando gestão estratégica seletiva, mas em constante expansão; ii) agregação da política anticíclica ao processo de fortalecimento da gestão estratégica, justificando sua expansão como necessária para contrabalançar conjuntura adversa que ameaça retardar o desenvolvimento nacional e requer atuação decisiva do Estado, em consonância com as práticas vigentes àquele momento na maior parte dos países desenvolvidos.

A definição de metas de superávits primários compatíveis com aqueles auferidos entre 1999 e 2004, em um contexto de indicadores positivos apoiados no crescimento econômico e na gradual redução dos juros, torna crível o destaque conferido pelas Mensagens ao equilíbrio orçamentário, redefinido pela incorporação de programa que buscava dotar o país de infraestrutura capaz de suportar as maiores taxas de crescimento que passam a ser verificadas a partir de 2004. Ou seja, em consonância com **a inovação do PPI que vincula o espaço fiscal adicional a projetos de investimento que sinalizassem retorno fiscal positivo (CII 2.3)**, justifica-se esse investimento como essencial para conferir sustentabilidade ao equilíbrio

orçamentário, narrativa que já havia sido testada pelo governo Lula com algum sucesso para apoiar a priorização do gasto social, enquadrado como necessário para dinamizar o próprio crescimento econômico, e não somente pela escolha política e moral de priorizar os segmentos vulneráveis.

Ressalte-se que planejadores e economistas heterodoxos conseguem formatar cooperação intensa com os demais atores desenvolvimentistas, canalizando boa parte dos recursos adicionais proporcionados pelo crescimento econômico para instrumentos que produzem alocação de recursos públicos em consonância com critérios técnico-rationais. O conjunto dos Ministérios Setoriais, não somente àqueles vinculados ao PAC, buscam estruturar políticas públicas no figurino da gestão estratégica<sup>173</sup>, como forma de conseguir apoio do governo para o lançamento de programas de alto impacto e com recursos garantidos e protegidos do contingenciamento pelo enquadramento como prioridades governamentais. Nesse arranjo, a crença na eficiência pode ser encontrada, inclusive nas Mensagens, mas ocupa papel secundário ao apoio aos requisitos do desenvolvimento econômico e social, que organiza o PAC e demais iniciativas da gestão estratégica.

Os gerencialistas e planejadores lotados na SPI, organização que havia conduzido o Brasil em Ação em FHC 1, o PPA Avança Brasil em FHC 2 e os demais PPAs, não foram capazes de coordenar a gestão estratégica e integrá-la a seu instrumento preferido de atuação (o PPA). Tampouco conseguem canalizar o processo decisório e a própria lógica que estrutura a alocação de recursos nas gestões do PT: o PPA 2004-2007 foi registrado nas Mensagens, e associado ao revigoramento do planejamento. Não obstante, a Mensagem de 2007 permite inferir com nitidez a ausência de efetividade institucional do PPA, ao dedicar espaço diferenciado ao PAC, associando-o não somente aos atributos genéricos do planejamento, mas identificando-o como a principal realização do governo, capaz de vincular a estratégia de desenvolvimento sob a liderança do Estado, com a política econômica, as demais políticas públicas prioritárias e o orçamento. Reconfigura-se assim a narrativa central do governo, em oposição àquela expressada nas gestões de FHC, com uma articulação e hierarquização específica de crenças. Os demais PPAs do período (2008-2011; 2012-2015), embora presentes nas Mensagens, revelam dificuldades em conduzir a gestão estratégica, inferidas a partir das constantes mudanças de foco e metodologia expressas nas Mensagens, que pouco dialogam

---

<sup>173</sup> O PMCMV é formalmente inserido no PAC, sendo identificado com o mesmo indicador de resultado primário. Não é o caso do Brasil sem Miséria. Não obstante, MELLO (2018) defende que essa iniciativa seja enquadrada no rol de ações centrais do “núcleo de governo”. Esse mesmo enquadramento é defendido por CAVALCANTE, GOMIDE E BARBOSA (2019) para o conjunto de programas prioritários, atraindo adicionalmente para essa esfera o PIL.

com a alocação de recursos. Dessa forma, **embora seja obrigação constitucional, o PPA não se mostra capaz de organizar a alocação de recursos públicos, mesmo após o conjunto de inovações trazidos pelo Brasil em Ação e pelo Avança Brasil, em contexto de valorização do planejamento, e da estruturação de um projeto de desenvolvimento apoiado no planejamento governamental.** A perda de relevância do PPA não implica exclusão da SPI da gestão estratégica, apenas incapacidade de liderar o tema, cujo centro decisório se instala na CC no governo Lula, e depois é transferido para a SEPAC, estrutura organizacional criada no próprio MP durante o governo Dilma e que basicamente abrigou os servidores lotados anteriormente na SAM.

A transferência da coordenação do PAC para o MP, em um contexto de multiplicação dos programas prioritários em acordo com a lógica da gestão estratégica esboçada no PPI/PAC, produziu “pulverização” organizacional, em que se delega a diferentes organizações a responsabilidade por programas específicos que assumem centralidade para o governo.

O núcleo fiscalista remanescente no MF (e no MP) não se mostra capaz de direcionar a gestão estratégica para apoiar o equilíbrio orçamentário, mesmo que esse objetivo tenha sido declarado de diferentes formas nas Mensagens. A possibilidade de priorizar projetos que produzam efeito fiscal positivo não consegue se verificar no horizonte temporal da análise e em magnitude substantiva, emulando problema típico da aplicação do conceito de eficiência para justificação da gestão estratégica<sup>174</sup>. Mesmo a perspectiva de reforçar o equilíbrio orçamentário a partir da sustentação do crescimento começa a encontrar barreiras com as repercussões da crise de 2008 no Brasil, que reduz a taxa de crescimento da economia e suas perspectivas futuras, e simultaneamente expande gastos orçamentários e tributários, cujo acúmulo passa a indicar ao conjunto dos atores da coalizão disciplina, e mesmo a alguns atores da coalizão desenvolvimento, **a insustentabilidade da política em curso, reconhecida pela Presidente a partir de 2015**, com a troca da “equipe econômica” e expressa de forma contundente nas Mensagens de 2015 e 2016. O enquadramento negativo da nova configuração do orçamento, entretanto, recai sobre os economistas heterodoxos da coalizão desenvolvimento, que ocupam postos de liderança e são crescentemente responsabilizados por problemas dos subsistemas orçamentário e de política econômica.

Esses economistas são enquadrados como responsáveis direto pela erosão da regra fiscal, que teria deixado de cumprir suas funções, subordinando-se à estratégia

---

<sup>174</sup> SALTELLI E GIAMPIETRO (2015) apresentam críticas à metodologia de políticas por evidências que podem ser estendidas à gestão estratégica apoiada em ganhos de eficiência. WILDAVSKY (1966) já havia apontado as dificuldades e as falácias de tomar decisões orçamentárias com base em custos e benefícios inferidos sem vieses.

desenvolvimentista, privilegiando a liderança do Estado e a expansão do orçamento. A longa lista de alterações nas normas formais que configuram a regra fiscal contribuiu para a percepção dessa erosão institucional: a possibilidade de acomodar despesas crescentes do PPI / PAC / PMCMV, passando pela exclusão da Petrobrás a partir de 2009 e da Eletrobrás no ano seguinte do escopo da meta fiscal, e culminando nas reduções pontuais e intempestivas da meta de resultado primário para acomodar gastos e renúncias tributárias enquadradas como medidas anticíclicas, conformam quadro de perda de efetividade de uma instituição existente no plano formal, mas que deixa de induzir a percepção de responsabilidade fiscal para um conjunto de atores que se expande ao longo do tempo.

A materialização de indicadores fiscais tradicionais – resultado primário e dívida líquida do setor público - menos positivos, reforça as desconfianças com a expansão da dívida bruta para acomodar os financiamentos dos bancos públicos, consolidando a percepção adversa sobre a instituição regra fiscal. Mesmo o cuidado, expresso sistematicamente nas Mensagens, de sinalizar o não abandono do equilíbrio orçamentário, mostra-se incapaz de reverter o quadro geral: i) consolida conflito de interpretação entre as coalizões desenvolvimento e disciplina, esperado em vista da divergência de crenças, mas que parece pender para o grupo não dominante, em especial com a dificuldade em alcançar resultados econômicos enquadráveis como positivos; ii) amplifica as tentativas de coerção, empreendida por atores associados ao empresariado em geral, e aos mercados financeiros em particular.

Pressionados pela oposição crescente em uma conjuntura de menor dinamismo econômico, os atores em posição de liderança da coalizão desenvolvimento, com apoio das lideranças do subsistema de política econômica, se sustentam entre tentativas de sinalizar o reforço ao equilíbrio orçamentário, a manutenção das políticas anticíclicas e a continuidade da estratégia de desenvolvimento apoiada na expansão do orçamento. O episódio da Nova Matriz Econômica talvez tenha marcado o ponto de maior enfrentamento, com a explicitação de um menu de políticas econômicas divergente do tripé, que buscava corrigir problemas estruturais do desenvolvimento nacional – juros e *spread* bancários elevados, valorização cambial, desarticulação e baixa produtividade industrial – distintos, inclusive, daqueles que haviam pautado a estratégia apoiada no PAC e demais programas prioritários. A sinalização de recuos nas Mensagens e em algumas medidas basilares dessa Matriz prenunciava a mudança do pêndulo da correlação de forças.

**Os embates permitem explicitar o alargamento das disputas no orçamento, que não devem ser confinadas ao tema do gerenciamento dos agregados, pois expressam**

**divergência mais fundamental sobre o papel do Estado e do mercado na condução do desenvolvimento.** Atores que vocalizam oposição às políticas verificadas no orçamento tendem a criticar o papel desempenhado pelo Estado como fonte principal dos problemas e não somente uma política fiscal mais expansionista e inadequada à conjuntura. Essa oposição é visível, por exemplo, no Programa de Investimento em Logística (PIL), iniciativa de fortalecimento da gestão estratégica no âmbito dos serviços públicos em logística de transporte concedidos à iniciativa privada, que mesmo emulando política tipicamente favorável àqueles que defendem a liderança do mercado, não foram poupados de um conflito intenso, perceptível nas críticas sobre o “intervencionismo” estatal, desde o “tabelamento” do lucro até o “subsídio” creditício (implícito) embutido nos empréstimos do BNDES, passando pela imposição de obrigações contratuais inadequadas ao florescimento da iniciativa privada (em particular nas rodovias) e pela “estatização” da demanda ferroviária decorrente da separação dos contratos de oferta e demanda de transporte.

A agência dos Presidentes é central para a dinâmica institucional do subsistema do orçamento. Lula e Dilma buscaram ativamente retomar e consolidar um formato de gestão estratégica capaz de conduzir o desenvolvimento econômico e social do país, e que tivesse expressão material relevante ao comandar recursos orçamentários elevados, ao contrário do verificado nos governos FHC.

O registro de crenças da coalizão disciplina verificado nas Mensagens de Lula 1, que concedeu espaço de atuação a atores daquela coalizão, não meramente replicou FHC 2, na medida em que buscou conciliar atuação mais incisiva do Estado ao invés de assumir que o equilíbrio orçamentário proporcionaria automaticamente: i) a trajetória de expansão futura liderada pelo mercado; ii) os limites para a atuação estatal nos estritos marcos de um orçamento condicionado pela regra fiscal. A montagem gradual de estratégia que perseguiu, simultaneamente, reforçar a percepção de equilíbrio do orçamento e iniciar mudanças substantivas na direção das políticas públicas, complementando os limitados recursos orçamentários com outros derivados de estatais produtivas e bancos oficiais, preparou o terreno para o avanço das políticas desenvolvimentistas. As Mensagens indicam combinação de amplo conjunto de crenças, pautadas pela proeminência da expansão do orçamento para induzir o crescimento (CPP 9.2), enquadrada como compatível com o equilíbrio orçamentário no curto prazo e potencialmente benéfica ao equilíbrio orçamentário no longo prazo, a partir do revigoramento de crenças sobre alocação de recursos públicos, que mesmo reservando papel secundário à eficiência, consegue sustentar causalidade com o crescimento a partir da percepção

generalizada de gargalos na infraestrutura (CI 16.3). A reação à crise de 2008, com a utilização de políticas explicitamente anticíclicas, consegue avançar narrativa que se opõe àquela difundida pela coalizão disciplina, dada o alcance da taxa de expansão da economia em 2010, compensando a desaceleração verificada no ano anterior e indicando a manutenção de uma conjuntura econômica positiva.

Não obstante, a agência da nova Presidente foi menos exitosa na compatibilização entre as duas instituições do orçamento, permitindo que os ataques da coalizão disciplina se tornassem mais vigorosos e amparados pelos dados referentes à economia e ao orçamento. Os ensaios de reforço ao equilíbrio fiscal não resistem à manutenção das políticas anticíclicas e ao aumento do intervencionismo estatal, que, em uma conjuntura de menor crescimento, amplificam as críticas da coalizão disciplina, com a generalização da percepção sobre a perda do equilíbrio orçamentário. O enquadramento do governo Dilma como intervencionista se dissemina após diferentes episódios – remodelação dos setores de óleo e gás, mineral e elétrico; redução dos *spreads* dos bancos públicos; redução da taxa Selic; concessões<sup>175</sup> – e ganha visibilidade adicional com o aumento da sequência de programas de gastos criados ou expandidos. Contribui para isolar os desenvolvimentistas de forma crescente, justamente quando acumulam maiores recursos de poder, e buscam enfrentar desafios históricos enquadrados por essa coalizão como entraves ao desenvolvimento nacional. A enunciação de um esforço para superação do subdesenvolvimento, presente nas Mensagens de 2011 e 2012, se materializa em uma multiplicidade de ações no campo social - metas de eliminação da extrema pobreza, de ampliação dos serviços públicos de saúde e educação, de enfrentamento das desigualdades de renda e riqueza (simbolizada na política habitacional liderada pelo PMCMV) - e econômico – abrangendo desde um novo padrão de financiamento à utilização maciça das desonerações para estimular emprego e investimento. O impacto crescente dessa estratégia no orçamento, em conjuntura de menor dinamismo, se reflete nas metas fiscais, demandando apoio permanente da Presidente para manter o curso do desenvolvimento, em uma segunda marcha forçada, que, similarmente à primeira, esgarçaria a percepção de equilíbrio orçamentário com efeitos desestruturadores sobre o planejamento governamental<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> SINGER (2018) e PINHO (2016) documentam o debate público e na academia sobre o intervencionismo do governo Dilma. HOLLAND (2017) aponta o “intervencionismo microeconômico generalizado” (pg. 18).

<sup>176</sup> DE CASTRO E DE SOUZA (1985) consagram o termo “Marcha Forçada”, largamente aplicado às análises da política de desenvolvimento iniciado com o II Plano Nacional de Desenvolvimento e indicando uma ação estatal que busca suprir deficiências crônicas do desenvolvimento nacional. PESSOA (2017) ressalta o grande intervencionismo do governo Dilma e faz extensa comparação com o período do Presidente Geisel (1974-1979), apontando 13 medidas adotadas que teriam sido bastante similares ao ocorrido no período do Presidente militar. SALOMÃO (2023) faz menção explícita à “marcha forçada” na comparação entre os períodos.

**Quadro 54 – Atores e Coalizões 2005-2014**

	DISCIPLINA		DESENVOLVIMENTO	
	FISCALISTAS	GERENCIALISTAS	ECONOMISTAS HETERODOXOS	PLANEJADORES
Ministro da Fazenda – Palocci	X			
Ministro da Fazenda – Mantega			X	X
Secretário do Tesouro – Levy	X			
Secretário do Tesouro - Arno			X	
Ministro do Planejamento – Bernardo	X	X		
Ministra do Planejamento - Belchior				X
Secretário de Planejamento e Investimento - Almeida		X		X
Secretário de Planejamento e Investimento – Pares		X		X
Secretário de Orçamento – Célia	X			
Secretária de Orçamento – Dweck			X	
Secretário do PAC – Muniz				X
Secretário de Orçamento - Bernardo	X			
Ministro da Casa Civil – Dirceu				X
Ministro da Casa Civil – Dilma			X	X
Ministro da Casa Civil – Gleisi				X
Ministro da Casa Civil – Mercadante			X	X
Subchefe da SAM – Belchior				X
Subchefe da SAM – Padilha				X
Presidente – Lula				X
Presidente – Dilma			X	X

Fontes: Mensagens Presidenciais; DOU. Elaboração: Própria.

**Quadro 55 – Estratégias dos Atores Típicos 2005-2014**

DISCIPLINA		DESENVOLVIMENTO	
FISCALISTAS	GERENCIALISTAS	HETERODOXOS	PLANEJADORES
<b>2005-2006</b>			
<b>Suavização do Conflito:</b> flexibilização da regra fiscal para permitir novo piloto de gestão estratégica.	<b>Suavização do Conflito:</b> i) PPA 2004-2007 compatível com a metodologia implementada pelo Avança Brasil; ii) apoio às novas prioridades governamentais, como o PPI.	<b>Ampliação do Conflito:</b> defesa da ampliação do PPI.	<b>Suavização do Conflito:</b> i) concordância com aval do FMI para o ajuste da regra fiscal e o formato da gestão estratégica; ii) incorporação dos fiscalistas no núcleo decisório da gestão estratégica.
<b>Ampliação do Conflito:</b> manutenção de metas de resultado primário elevadas, com pouco espaço para as prioridades.			
<b>2007-2014</b>			

<b>Ampliação do Conflito:</b> denúncia da deterioração fiscal.	<b>Suavização do Conflito:</b> subordinação do PPA ao PAC.	<b>Ampliação do Conflito:</b> políticas anticíclicas a partir de 2009 (redução da meta de resultado primário; utilização dos bancos públicos).	<b>Ampliação do Conflito:</b> lançamento de sucessivas iniciativas prioritárias de gasto governamental, periodicamente ampliadas, sob a égide da gestão estratégica.
		<b>Suavização do Conflito:</b> manutenção do arcabouço de metas de resultado primário, com sinalizações periódicas de reforço.	<b>Suavização do Conflito:</b> iniciativas de aprimoramento da gestão: criação da Câmara de Gestão, disseminação do planejamento estratégico, difusão de sistemas de monitoramento, premiação de inovações na administração pública.

Elaboração: Própria

### *Dinâmica Institucional Conjunta*

O quadro de disputa no orçamento induz decisões governamentais que pautam a dinâmica institucional. A introdução de comandos na LDO, em todos os anos do período, viabilizou flexibilizar a regra fiscal, a partir de diferentes tipos de alterações em relação às normas que regulamentaram essa instituição no período 1999-2004: i) autorização para que as despesas do PPI/PAC/PMCMV fossem excluídas da comprovação do cumprimento da meta anual de resultado primário; ii) exclusão da Petrobrás e Eletrobrás do escopo da meta anual; iii) reduções nos valores anuais do superávit primário; iv) mudanças frequentes na meta, inclusive ao final do próprio exercício em curso. Outra decisão governamental relevante consistiu na retomada da gestão estratégica por canais externos ao PPA, englobando uma sucessão de programas de gasto prioritários e gerenciados de forma assemelhada, que foram sendo lançados em diferentes momentos, mas que, percebidas em conjunto, sinalizam com clareza forma estruturada de gestão estratégica, reconhecida nas Mensagens, em especial sob o rótulo do PAC.

A repercussão dessas decisões governamentais no plano institucional pode ser percebida a partir das mudanças individuais nas instituições regra fiscal e gestão estratégica, bem como na conexão entre ambas. **As decisões tomadas produzem redução da capacidade da regra fiscal comandar as decisões orçamentárias.** Para entender a repercussão institucional é necessário distinguir o fenômeno da mudança institucional da mera recalibragem dos valores que, por exemplo, uma conjuntura distinta poderia induzir. Embora as formalidades básicas da regra fiscal tenham sido mantidas – meta anual de superávit primário – as flexibilizações observadas transcenderam os limites dessa recalibragem, que inclusive é prevista na legislação, colocando na pauta não somente os eventuais “erros e acertos” na fixação da meta anual, mas

a própria capacidade da instituição regra fiscal condicionar o gerenciamento dos agregados orçamentários.

Por outro lado, o PAC e a proliferação de outros programas prioritários, mesmo sem um arcabouço legal que produza a caracterização explícita dessas iniciativas como parte da instituição que organiza a gestão estratégica (presente no PPA, por exemplo), configuram mudança institucional por ampliar o alcance e o montante dos recursos comandados por instrumentos voltados a formatar a alocação de recursos públicos. Esses instrumentos transcendem o próprio orçamento fiscal e da seguridade social, alcançando empresas produtivas estatais, bancos oficiais e mesmo fundos paraestatais como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), revelando ainda conexão direta com a estratégia de desenvolvimento liderada pelo Estado, conforme reconhecimento das Mensagens.

As decisões governamentais afetam as instituições regra fiscal e gestão estratégica, além de colocar em marcha processo de dominância desta última sobre a primeira que transcende a simples projeção do design institucional: a flexibilização da regra fiscal é intencionalmente derivada do fortalecimento da gestão estratégica. Não obstante, a dominância inferida, que expressa a disputa entre as coalizões descrita nos itens anteriores, apresenta-se como consequência não desejada das decisões governamentais, na medida em que a flexibilização pretendida causa inefetividade, com a materialização da incapacidade de a regra fiscal sinalizar o equilíbrio orçamentário e a responsabilidade fiscal, enquadramento que se generaliza na opinião pública ao longo do tempo.

As decisões governamentais e o novo contexto institucional alteram os resultados diretos da política pública no orçamento e seus impactos na sociedade. Os resultados no orçamento contemplam deterioração dos indicadores fiscais utilizados formalmente desde 1999 para inferir o equilíbrio orçamentário, em especial a partir da crise de 2008, que reduz o superávit primário e eleva a dívida líquida e a dívida bruta do setor público (na esteira do fortalecimento dos bancos oficiais via aporte de recursos do Tesouro Nacional). Há ampliação substantiva do gasto público, com destaque para as políticas de cunho social e para o investimento. Também se observa, após 2009, redução da tributação, que transcende o efeito direto da conjuntura econômica menos positiva, refletindo as decisões de desonerações tributárias.

### Quadro 56 – Dados Orçamentários 2005-2014

	GOVERNO CENTRAL				SETOR PÚBLICO				BNDES	ESTATAIS FEDERAIS	
	CONTAS PRIMÁRIAS (% PIB)				DESPESAS (R\$ BILHÕES)	RESULTADO (% PIB)		DÍVIDA (% PIB)		INVERSÕES (% PIB)	
	Resultado	Receita	Despesa	Discricio- nária	Prioritária	Primário	Nominal	Líquida	Bruta	Financiamento	Investimento
2005	3,18	18,8	16,4	3,5	0,9	4,31	-3,54	47,92	74,8	2,16	1,30
2006	2,69	18,8	16,8	3,5	2,8	3,74	-3,57	46,49	65,5	2,13	1,36
2007	2,62	19,0	16,9	3,6	5,1	3,74	-2,74	44,55	57,2	2,39	1,46
2008	2,74	18,9	16,2	3,5	7,8	3,80	-1,99	37,57	58,6	2,92	1,72
2009	1,22	18,6	17,4	3,9	17,9	1,94	-3,19	40,88	62,8	4,09	2,13
2010	2,01	20,2	18,2	5,0	22,1	2,62	-2,41	37,98	54,7	4,33	2,16
2011	2,14	18,9	16,8	3,9	28,0	2,94	-2,47	34,47	54,2	3,17	1,88
2012	1,77	18,5	16,9	4,1	39,3	2,18	-2,26	32,19	58,7	3,24	2,03
2013	1,40	18,7	17,3	4,1	44,7	1,71	-2,96	30,50	56,8	3,57	2,13
2014	-0,39	17,7	18,1	4,5	54,7	-0,56	-5,95	32,59	63,5	3,25	1,65

Fontes: STN, BACEN, CGU/BGU, BNDES. Elaboração: Própria.

O orçamento foi capaz de apoiar a estratégia de desenvolvimento conduzida pelo Estado, disponibilizando recursos adicionais (inclusive via flexibilização da regra fiscal) e fortalecendo os instrumentos de gestão estratégica: observa-se a canalização dos recursos do orçamento para as políticas públicas enquadradas como mais relevantes para a consecução dessa estratégia, que se apoia fortemente na criação de novos programas prioritários, gerenciados através de um monitoramento intensivo e centralizado.

A configuração institucional e os resultados do subsistema orçamentário estão associados ao rol de decisões estratégicas, sumarizadas abaixo:

### Quadro 57 – Principais Decisões Orçamentárias 2005-2014

DATA	EVENTO / DECISÃO	TEMA AFETADO	INSTITUIÇÃO RELACIONADA
Ago / 2004	Sanção da <b>LDO 2005</b> , permitindo desconto na meta fiscal por mudança de metodologia.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (início da flexibilização)
Jan / 2005	Lançamento do <b>PPI</b>	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (nova tentativa de piloto)
Set / 2005	Sanção da <b>LDO 2006</b> , explicitando a vinculação entre o desconto na meta fiscal e os projetos prioritários definidos.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (vinculação da flexibilização a despesas prioritárias)
Jan / 2006	Quitação antecipada do empréstimo com o FMI	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (eliminação de fator de coerção externa)
Jan / 2007	Lançamento do <b>PAC</b>	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (ampliação, vinculação à estratégia de desenvolvimento e formação de marca de governo)
Jan / 2008	1º aporte do <b>Tesouro Nacional no BNDES</b>	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (nova forma de flexibilização da regra fiscal – ampliação do gasto público através dos bancos oficiais)

Mai / 2008	Sanção PPA 2008-2011	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (manutenção do PPA em formato asselhado àquele estruturado pelo Avança Brasil)
Mar / 2009	Lançamento do <b>PMCMV</b>	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (ampliação, posteriormente inserida no PAC)
Jun / 2009	Edição da 1ª <b>Medida Provisória do PSI</b>	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (com recursos transferidos ao BNDES)
Out / 2009	Sanção da Lei nº 12.053, que altera a <b>LDO 2009</b> e promove a 1ª redução da meta de resultado primário (com ampliação adicional do desconto associado às despesas com o PAC).	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (flexibilização adicional)
Mar / 2010	Lançamento do <b>PAC 2</b>	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (garantia de continuidade com ampliação dos valores e do escopo)
Ago / 2010	Exclusão da <b>Petrobrás</b> do escopo da meta fiscal	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (nova flexibilização)
Dez / 2010	Exclusão da <b>Eletrobrás</b> do escopo da meta fiscal	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (nova flexibilização)
Dez / 2010	Sanção da Lei nº 12.351, que institui o regime de partilha no pré-sal	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (enquadramento da exploração do pré-sal na estratégia de desenvolvimento)
Abr / 2011	Lançamento do PRONATEC, com envio de Projeto de Lei nº 1209 ao Congresso Nacional	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (emulando o modelo do PAC, com garantia de recursos, monitoramento intensivo e vinculação direta com a estratégia de desenvolvimento)
Jun / 2011	Lançamento do Brasil sem Miséria, com a edição do Decreto nº 7.492	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (emulando o modelo do PAC, com garantia de recursos, monitoramento intensivo e vinculação direta com a estratégia de desenvolvimento)
Ago / 2011	Edição da Medida Provisória nº 540, que institui benefícios tributários	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (nova flexibilização com a adoção de medidas tributárias visando combater a desaceleração da economia)
Abr / 2012	Lançamento do Bom para Todos pelo BB	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (com recursos do BB)
Ago / 2012	Lançamento do PIL	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (enquadramento das concessões em logística na estratégia de desenvolvimento)
Ago / 2012	Edição da Medida Provisória nº 577, que renovou as concessões de geração e transmissão de energia elétrica	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (enquadramento das concessões em energia elétrica na estratégia de desenvolvimento)
Jul / 2013	Lançamento do Minha Casa Melhor pela CEF, com edição da Medida Provisória nº 620	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (com recursos da dívida pública para fomentar operações de crédito da CEF)

	autorizando a União a conceder crédito a esta instituição financeira.		
Jan / 2015	Aprovação da <b>LDO 2015</b> , com restrições ao desconto das despesas do <b>PAC</b> da apuração do cumprimento da meta de resultado primário.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (desmontagem da flexibilização)

Fontes: Mensagens Presidenciais; Planalto / Legislação. Elaboração: Própria.

**Figura 12 - Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2005-2006**



Elaboração: Própria.

A representação esquemática do ACF permite sintetizar a dinâmica institucional conjunta no período. Até 2006, não teria havido perda de efetividade da regra fiscal, uma vez que sua flexibilização não havia ainda erodido a capacidade de indicar a política e a estratégia fiscais e sinalizar o equilíbrio orçamentário no longo prazo; eventualmente, a gestão estratégica, embora ainda embrionária, poderia ser enquadrada como efetiva. Essa compatibilização reflete ambiente econômico benigno e distribuição de poder relativamente equilibrado para as coalizões do orçamento, que viabiliza a tentativa de efetividade simultânea de ambas as instituições. A partir de 2007, o movimento de aprofundamento da gestão estratégica e de perda de efetividade da regra fiscal se mostra presente e ganha intensidade crescente, em um contexto econômico mais complexo, com mudanças no comando do subsistema de política econômica e maior grau de liberdade para a atuação Presidencial em conformidade com suas crenças. A

coalizão disciplina perde acesso a cargos e capacidade de vetar decisões contrárias a suas crenças, mesmo contando com forte coerção interna. Impulsionado pela hegemonia no orçamento e pela construção de nova marca de governo, a coalizão desenvolvimento toma inúmeras decisões que conformam a nova dinâmica institucional, permitindo reenquadrar o biênio 2005-2006 como parte de um movimento de mudança institucional, que restaura a efetividade da gestão estratégica em detrimento da efetividade da regra fiscal.

**Figura 13 - Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2007-2014**



Elaboração: Própria.

Os processos causais de mudança institucional identificados pela pesquisa, em consonância com o ACF, ressaltam novamente a relevância da mudança no contexto, dos recursos explorados e da aprendizagem. O contexto atuou favoravelmente ao empoderamento da coalizão desenvolvimento, refletindo principalmente as mudanças na Presidência e no subsistema de política econômica. O lançamento do PAC coloca em marcha a principal marca de governo, que à semelhança de FHC, transforma iniciativa de gastos prioritários em canal da estratégia de desenvolvimento, mas consegue um sucesso político ainda maior, tornando a Presidência a principal responsável pelo gerenciamento do PAC. Adicionou-se assim às políticas sociais distributivistas projeto de aceleração do crescimento apoiado em investimentos na infraestrutura logística, energética e social, posteriormente complementada pela marca Brasil sem Miséria, que à semelhança do PAC/PMCMV, fornece recursos para uma gestão

estratégica compatível com a estratégia de desenvolvimentista. A aprendizagem, por fim, revelou-se fundamental para consolidar a hegemonia da coalizão desenvolvimento e causar a mudança institucional, envolvendo diferentes ações, com destaque para a: i) compatibilização dos gastos prioritários com as metas fiscais; ii) incorporação na gestão estratégica de formas de gastos públicos não mensurados por indicadores fiscais tradicionais (em particular através dos financiamentos dos bancos oficiais, inclusive com recursos do FGTS). Ambos ampliaram a efetividade da gestão estratégica, às custas da efetividade das regras fiscais.

**Figura 14 - Caminho Causal da Mudança Institucional 2005-2014**

## MUDANÇA INSTITUCIONAL

**Causa 1: Mudança no Contexto** - i) Recuperação econômica em 2004/2008; ii) Crise Internacional pós 2008; iii) Mudança no subsistema de política econômica; iv) Efeito defasado da mudança na Presidência  
**Causa 2: Recurso Explorado** - Busca por marca de governo  
**Causa 3: Aprendizagem** - i) Compatibilização dos gastos prioritários com as metas fiscais; ii) Priorização de gastos públicos não mensurados por indicadores fiscais tradicionais.



**Mudança na Correlação de Força no Subsistema: Fortalecimento dos Heterodoxos e Planejadores**



**Consequência 1: Lançamento de uma sucessão de iniciativas de gasto prioritárias** (PPI / PAC / PMCMV, desonerações, subsídios, dentre outros)  
**Consequência 2: Flexibilização da regra fiscal** (com redução do superávit primário)  
**Consequência 3: Aumento da dívida bruta** (inicialmente não refletido na dívida líquida)

Elaboração: Própria.

O período 2005-2014 guarda unidade em relação à dinâmica institucional conjunta do orçamento, com a retomada da gestão estratégica em escala e escopo muito superior àquela observada no governo FHC. A capacidade da gestão estratégica comandar recursos financeiros relevantes e crescentes representa mudança institucional. Mas, à despeito de reiteradas afirmações quanto à compatibilidade dessa estratégia de desenvolvimento com a responsabilidade fiscal, que poderia ser inferida a partir da manutenção da meta de resultado primário, em valores não tão distantes daqueles observados entre 1999 e 2004, mesmo com a flexibilização empreendida para acomodar alguns dos gastos prioritários para o desenvolvimento e as medidas anticíclicas, assim como pelo menor patamar da dívida líquida, entende-se que a efetividade dessa instituição não se verifica, configurando mudança

institucional adicional. Da mesma forma que a regra fiscal introduzida em 1999 foi erodindo a capacidade da gestão estratégica apoiada no PPA exercer suas missões e manter relevância como condutora da alocação de recursos públicos, postula-se que a gestão estratégica assentada em programas prioritários de gasto atuou de modo a erodir a regra fiscal, impedindo-a de exercer suas missões no gerenciamento dos agregados orçamentários, na medida em que se defronta com mudanças constantes e intempestivas, perdendo a capacidade de sinalizar a trajetória orçamentária futura para os agentes econômicos. A dinâmica institucional conjunta revela novamente sua natureza competitiva, em que pesem a coexistência formal e a narrativa que ressalta a compatibilidade institucional.

**Quadro 58 – Meta Flexível de Resultado Primário: Operacionalização da Regra Fiscal 2005-2014**

ATRIBUTOS DA REGRA FISCAL	ATRIBUIÇÃO DE VALORES	JUSTIFICATIVA
<b>Limite quantitativo para os agregados do orçamento</b>	Sim	LRF e LDO estabeleciam regramento formal para meta de resultado primário, com avaliação de receitas e despesas primárias bimestralmente e a obrigação de contingenciamento dos limites de empenho e pagamento caso identificado risco de não cumprimento da meta do ano em curso.
<b>Restringe a discricionariedade na alocação dos recursos</b>	Sim	As metas estabelecidas demandaram, eventualmente, medidas legislativas visando ampliar a arrecadação e restringir a despesa. Adicionalmente, o contingenciamento ao longo do exercício garantia a obtenção da meta restringindo os limites orçamentários e financeiros.
<b>Papel central na estratégia e política fiscais</b>	Não	A possibilidade de flexibilização da meta de resultado primário em função de: i) descon sideração das despesas prioritárias (PPI/PAC/PMCMV); ii) exclusão da Petrobrás e Eletrobrás do escopo da meta fiscal; iii) mudanças frequentes no valor da meta, inclusive no ano em curso; juntamente com a realizações de políticas públicas com recursos dos bancos oficiais acabou reduzindo a relevância da regra fiscal na

		estratégia e na política fiscais, mesmo com a sua manutenção formal.
<b>Sinaliza a trajetória da política fiscal</b>	Não	Os atores econômicos, a sociedade e os próprios atores do subsistema do orçamento e dos subsistemas de políticas públicas que usam intensivamente os recursos do orçamento foram paulatinamente entendendo que a trajetória da política fiscal não estava mais contida pelos limites impostos pela regra fiscal, criando elevada incerteza sobre a trajetória dos principais indicadores, que se expressa inclusive pela busca por outros indicadores menos influenciado pela política fiscal para inferir a trajetória futura esperada.
<b>RESULTADO</b>	<b>INSTITUIÇÃO REGRA FISCAL NÃO EFETIVA</b>	

Elaboração: Própria.

### **Quadro 59 – PPI/PAC/PMCMV E Programas Prioritários: Operacionalização da Gestão Estratégica 2005-2014**

<b>ATRIBUTOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA</b>	<b>ATRIBUIÇÃO DE VALORES</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>
<b>Formaliza a estratégia governamental em indicadores e metas de desempenho</b>	Sim	Mensagens Presidenciais fazem associação direta e explícita do PAC com uma nova estratégia de desenvolvimento. Possui metas quantitativas e indicadores de resultados, associadas aos projetos, acompanhadas continuamente pela CC, MF e MP, com divulgações à sociedade (Balanços) conduzida por Ministros. Arcabouço herdado do PPA continua sendo utilizado, desdobrando o PAC e o restante da ação governamental em formato consagrado desde o Avança Brasil, com conexão formal com o orçamento.
<b>Confere perspectiva plurianual aos objetivos da ação governamental</b>	Sim	PPI teve duração de 3 anos e PAC I e II de 4 anos, cada um, com

		segregação nos orçamentos anuais. PPA/LOA contendo programas e projetos, integralmente estruturado na lógica de programas plurianuais.
<b>Dirige a alocação de recursos do orçamento</b>	Sim	Recursos garantidos e crescentes, protegidos das flutuações econômicas e da regra fiscal (ausência de contingenciamento). Mesmo fora do PPI/PAC/PMCMV, os programas prioritários foram estruturados em acordo com a gestão estratégica e contaram com proteção dos recursos orçamentários
<b>RESULTADO</b>	<b>EFETIVA</b>	

Fonte: LOA; Decretos de Programação; Mensagens Presidenciais; Elaboração: Própria.

A coevolução institucional competitiva, que nesse período se manifesta pela inferência de efetividade da gestão estratégica e ausência de efetividade da regra fiscal, demonstra novamente pendularidade, em que a dominância institucional é assumida pela outra instituição em relação ao quadro de competição institucional verificado no período anterior. A coalizão desenvolvimento, ao atuar de forma a prover efetividade à instituição dominada no período anterior – gestão estratégica – não consegue manter a efetividade simultânea da regra fiscal legada pela coalizão disciplina, reintroduzindo movimento pendular. A perda de recursos de poder impede que a coalizão disciplina defenda a regra fiscal e procure aproximar a gestão estratégica de seus objetivos principais: promover a eficiência e canalizar estratégia de desenvolvimento apoiada no mercado. **Sua oposição à regra fiscal do período, em particular, sonega os elementos necessários a efetividade institucional.**

### Quadro 60 – Coevolução Institucional 1996-2014

	Regra Fiscal		Gestão Estratégica		Coevolução Institucional
	Situação	Operacionalização	Situação	Operacionalização	
<b>1996-1998</b>	Inexistente		Efetiva	Brasil em Ação	Competição – Conflito – Dominância Estratégica
<b>1999-2004</b>	Efetiva	Metas de Resultado Primário (Acordo com FMI / LRF /	Não Efetiva	PPA Avança Brasil / Reforma	Competição – Conflito – Dominância Fiscal

		LDO / Decreto Programação)		Gerencial do Orçamento	
<b>2005-2014</b>	Não Efetiva	Metas de Resultado Primário (LRF / LDO / Decreto Programação)	Efetiva	PPI/PAC/PMCMV e Programas Prioritários	Competição – Conflito – Dominância Estratégia

Elaboração: Própria.

### 6.7 Período 4: Reforço da Regra Fiscal (2015-2018)

2015 demarca o início de novo período na coevolução de regras fiscais e gestão estratégica, a partir da redução da flexibilização da regra fiscal, que desemboca no fim da autorização legislativa para promover ajuste na meta de resultado primário, sendo complementada pela edição de Emenda Constitucional estabelecendo um teto para as despesas primárias, corrigido anualmente pela inflação. Ao perder proteção, a gestão estratégica deixa de ser instituição que conduz a expansão dos gastos públicos e tenta se reposicionar, assim como no período 1999-2004, como linha auxiliar do ajuste fiscal. O Conselho de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (CMAP), posteriormente vinculado à política de governança da administração pública federal, busca estruturar novo formato de gestão estratégica, que, no período, encontra muitas dificuldades para conseguir se tornar instituição efetiva. Evidencia-se, assim, novamente, a natureza competitiva e pendular da coevolução institucional no orçamento.

#### Quadro 61 – Eventos Chaves: Mudança Institucional 2015-2018

DATA	EVENTO	ENQUADRAMENTO
Jan / 2015	Sanção da <b>LDO 2015</b> , com restrições ao desconto das despesas do <b>PAC</b> da apuração do cumprimento da meta de resultado primário.	1ª redução da flexibilização da Regra Fiscal
Dez / 2015	Sanção de emenda à <b>LDO 2015</b> , transferindo o desconto na meta fiscal das despesas do PAC para o pagamento de “passivos e valores devidos aos bancos públicos e ao FGTS”.	Aprofundamento do fim da flexibilização da Regra Fiscal
Dez / 2015	Sanção da <b>LDO 2016</b> , sem previsão de desconto na meta fiscal.	Fim da flexibilização da Regra Fiscal
Abr / 2016	Publicação de Portaria Interministerial nº 102 (MF, MP, CC e CGU), instituindo o CMAP.	Tentativa de redefinição da Gestão Estratégica
Dez / 2016	Promulgação da Emenda Constitucional 95, que institui o Novo Regime Fiscal, contemplando o Teto de Gastos por período de 20 anos.	Nova Regra Fiscal, apoiada no controle da despesa primária

Nov / 2017	Publicação do Decreto nº 9.203, sobre a <b>política de governança</b> da administração pública federal.	Reforço à redefinição da Gestão Estratégica
------------	---	---

Fontes: Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

Os ventos da mudança podem ser observados já na Mensagem de 2015 a qual reconhece enfaticamente a necessidade de reforçar a instituição regra fiscal. Após mais de meia década adotando políticas anticíclicas que reduziram o resultado primário e ampliaram a dívida pública, o documento oficial prenuncia as alterações institucionais no orçamento.

A caracterização da nova regra fiscal demanda acompanhar as mudanças na LDO, que eliminam a possibilidade de descontar as despesas prioritárias da meta de resultado primário, ao mesmo tempo em que reconhecem de forma escalonada a incapacidade crescente de manter o resultado primário no quadrante positivo, inaugurando o que viria a ser um longo período de déficits nas contas primárias. Ao contrário do ajuste de 1999, quando foram adotadas medidas para ampliar a tributação e conter as despesas, opta-se por um ajuste fiscal diferido no tempo, inicialmente (no governo Dilma) por meio da tentativa de reversão das medidas fiscais anticíclicas; mas que se consubstancia apenas após o impeachment, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 (Novo Regime Fiscal). Ao fixar o patamar da despesa primária por 20 anos, em termos reais, essa meta fiscal adicional à meta de resultado primário reforça a instituição regra fiscal, em conformidade com alguns dos princípios estatutários ressaltados pela literatura desde sua emergência: i) perspectiva de longo prazo claramente estabelecida; ii) previsibilidade, permitindo aos agentes econômicos reduzir incertezas sobre a atuação futura do governo; iii) capacidade de restringir a discricionariedade na condução da política fiscal.

A regra sobre a despesa primária se mostra mais coerente com a estratégia de desenvolvimento liderada pelo mercado, ao limitar a capacidade do Estado intervir por meio de políticas públicas apoiadas em gastos. Estimula assim não somente um retorno ao equilíbrio do orçamento como resposta a uma conjuntura adversa, mas a adoção de nova estratégia de desenvolvimento, distinta daquela promovida nos governos do PT. A contenção do Estado torna-se prioridade, apoiada: i) na restrição dada pela regra fiscal; ii) na restrição da atuação das estatais federais, inclusive dos bancos oficiais que deixam de perseguir políticas de expansão de crédito e redução de taxas, aproximando seu comportamento dos bancos privados; iii) no retorno à implementação de reformas estruturais pró-mercado.

Tendo começado, no governo Dilma, como um ajuste na “tática”, requerido para lidar com problemas conjunturais causados por contexto econômico adverso, sem alterar a “estratégia”, o reforço da regra fiscal caminha rapidamente para uma mudança profunda nas

políticas públicas no orçamento. Ancora ainda narrativa que se torna majoritária na opinião pública, enquadrando a situação do orçamento como de grave desequilíbrio e responsabilizando-o diretamente pela crise econômica do país.

Assim como nos períodos anteriores, a mudança em uma das instituições do orçamento é apresentada como compatível com a estabilidade da outra instituição: o ajuste fiscal a ser promovido na gestão Dilma não alteraria os objetivos maiores do governo, mostrando compatibilidade com a gestão estratégica, cuja capacidade de conduzir o desenvolvimento econômico e social do país é reafirmada nas Mensagens de 2015 e 2016, mesmo em conjuntura de menor disponibilidade de recursos orçamentários. Não obstante, a restrição fiscal promove redução da relevância da gestão estratégica apoiada em gastos prioritários, que vão perdendo espaço no orçamento, como a análise dos dados quantitativos e dos documentos oficiais atestam.

As Mensagens do governo Dilma já destacam as medidas de controle de gasto a partir da busca por eficiência, ressaltando o papel complementar da gestão estratégica ao equilíbrio orçamentário. Foram criados processos de trabalho na administração federal (CMAP, por exemplo) e feitas proposições de medidas legislativas para ajustes em programas (como o seguro-desemprego, por exemplo). Esse movimento ganha maior nitidez nas Mensagens de 2017 e 2018, com o crescimento do número de iniciativas no governo Temer voltadas à obtenção de ganhos de eficiência que reduzam custos, sua quantificação, e a tentativa de conceitualizar uma nova gestão estratégica a partir da governança pública. Não obstante, **esse processo não permite a consolidação dessa instituição, reafirmando a incapacidade da dinâmica institucional conjunta no orçamento do Brasil produzir instituições simultaneamente efetivas.**

#### *Eventos Externos ao Subsistema*

A conjuntura política e econômica sofre mudanças em relação ao período anterior: i) crise econômica pronunciada; ii) mudanças no subsistema de política econômica; iii) ascensão de novo governo.

A desaceleração do crescimento que marca Dilma 1 transforma-se em crise a partir de 2015, com a verificação de taxas negativas no PIB e a contração do mercado de trabalho<sup>177</sup>. As

---

<sup>177</sup> A geração líquida de empregos formais, mensuradas pelo CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS, foi elevada em todo o primeiro mandato de Dilma, tendo alcançado ampliação anual média de 829 mil. Em 2014, embora a economia já demonstrasse sinais claros de desaquecimento, ainda houve acréscimo de 153 mil novos empregos. Em 2015, entretanto, foram destruídos 1,4 milhão de postos de trabalho.

causas dessa crise são objeto de intensa disputa narrativa: i) o governo apontava a conjugação de fatores conjunturais (seca) com os desdobramentos da crise de 2008, que finalmente teria se manifestado no país, conforme reiterado nas Mensagens de 2015 e 2016; ii) a oposição política, as elites empresariais e os economistas ortodoxos atribuíam responsabilidade direta ao governo, por ter adotado políticas intervencionistas e desequilibrado o orçamento (SINGER, 2018). Essa crise integra o rol de eventos externos relevantes tanto por seu impacto sobre a conjuntura econômica quanto pelos desdobramentos desse conflito narrativo, que repercutem diretamente sobre o equilíbrio de forças no subsistema do orçamento.

Após longo período, economistas ortodoxos voltam a posições de liderança no subsistema de política econômica, em particular no MF. Dentre as políticas econômicas, a busca pelo ajuste fiscal assume protagonismo, promovendo conexão direta com o orçamento, em prol de um ajuste capaz de restaurar seu equilíbrio. Essa inflexão ocorre dentro do governo Dilma; o fim da gestão do Ministro Levy em 2015, com fortes crenças fiscalistas, não reverte a direção da política econômica, mesmo sob a liderança de um novo Ministro que não pode ser identificado diretamente com essas posições<sup>178</sup>.

O impeachment, por sua vez, além de confirmar o domínio da política econômica por atores com crenças ortodoxas, verificado também com a mudança da liderança no BACEN, reforça a atuação do novo governo em favor de uma estratégia de desenvolvimento diferente, com fortes repercussões sobre o orçamento.

#### Quadro 62 – Indicadores de Conjuntura 2015-2018

EVENTO S	Inflação (IPCA T / T-1)	Crescimento (PIB T / T-1)	Choques Econômicos Externos	SELIC (Maior Taxa no Ano)	Presidente da República (Espectro Político)	Presidente do BACEN (Tipologias do Ator)	Ministro da Casa Civil	Ministro da Fazenda (Tipologias do Ator)	Ministro do Planejamento (Tipologias do Ator)
2015	10,7%	-3,5%		15,18%	Dilma	Tombini	Mercadante / Wagner	Levy	Barbosa
2016	6,3%	-3,3%		15,7%	Dilma / Temer	Tombini / Goldfajn	Wagner / Padilha	Barbosa / Meireles	Simão / Oliveira
2017	3,0%	1,3%		13,9%	Temer	Goldfajn	Padilha	Meireles	Oliveira
2018	3,8%	1,8%	Crise Argentina	7,2%	Temer	Goldfajn	Padilha	Meireles	Oliveira / Colnago

Fontes: IBGE, BACEN, TSE, Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

<sup>178</sup> A disputa política em torno do impeachment subtrai tempo e graus de liberdade para nova guinada na política econômica, tornando precário o enquadramento das políticas conduzidas pelo novo Ministro da Fazenda, bem como inferir seu papel específico.

**Quadro 63 – Operacionalização das Variáveis Bloco Eventos Externos 2015-2018**

ANO	CONJUNTURA ECONÔMICA	CONJUNTURA POLÍTICA	SUBSISTEMA DE POLÍTICA ECONÔMICA
2015 – Maio de 2016	Grande crise econômica.	Grande instabilidade, com desenvolvimento do processo de impeachment: i) defecção da base parlamentar; ii) dificuldade em manter a estratégia de desenvolvimento do período 2005-2014.	Retorno dos Economistas Ortodoxos ao comando do MF e do BACEN, com adoção de políticas compatíveis com as crenças tradicionais. Fim das políticas anticíclicas.
Maio de 2016 - 2018	Continuidade da crise econômica, com melhorias pontuais.	Mudança na Presidência com o impeachment permite a reconstrução da base do Governo, com apoio parlamentar às medidas de i) enfrentamento à crise; ii) adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento (apoiada na adoção de medidas e reformas pró-mercado)	Hegemonia dos Economistas Ortodoxos, com adoção de políticas econômicas tradicionais.

Elaboração: Própria.

#### *Recursos e Restrições de Curto Prazo dos Atores Orçamentários*

Os economistas heterodoxos com influência no orçamento começam a perder recursos durante o governo Dilma, com as mudanças no MF alterando o acesso a cargos relevantes, como na STN. Os planejadores também perdem acesso a cargos de liderança, em especial no governo Temer, com a extinção da SPI e da SEPAC e a mudança de foco na CC. Esse enfraquecimento reduz sua capacidade de impor vetos aos atores fiscalistas.

Como contraface desse processo, os fiscalistas se fortalecem via acesso a cargos. Sua capacidade de superar o poder de veto da coalizão adversária não é automaticamente garantida com as posições de liderança assumidas no MF. Em um governo com fortes crenças no papel do Estado como condutor do desenvolvimento, que havia estruturado a ação governamental em torno desse desiderato, o poder de bloquear as decisões dos fiscalistas ainda era elevado, tendo sido complementado por dificuldades na relação política e social, tanto com o Congresso Nacional e os partidos políticos, inclusive da base aliada, associados ao processo de impeachment em curso, como com os grupos empresariais diretamente afetados pelas medidas de recomposição fiscal e que se insurgem contra o governo, apoiando direta ou veladamente o impeachment da Presidenta<sup>179</sup>.

<sup>179</sup> SINGER (2018); PINHO (2016).

A coalizão disciplina ganha ainda reforços relevantes, com implicações sobre a conformação das duas instituições: i) novos atores com recursos de poder – CC, TCU e CGU - reforçam a conversão da gestão estratégica em instrumento voltado ao ajuste fiscal; ii) o equilíbrio orçamentário também é perseguido através de mecanismos de coerção interna, como: a) a hegemonia narrativa de economistas ortodoxos, encampada por lideranças empresariais, pelo sistema financeiro e pela mídia; b) os questionamentos do TCU que impõem ameaças de reprovação de contas como inibidor de decisões de expansão do gasto e redução da meta fiscal; c) o impacto da atuação da maioria dos congressistas e da lideranças empresarias contrárias a aumentos de tributos e à reversão das desonerações, que configuram aliança exitosa, cristalizando a crença de que o equilíbrio orçamentário deveria ser obtido exclusivamente pela redução da despesa pública.

No período do governo Dilma, a coalizão desenvolvimento contou com recursos de poder para manter parte das iniciativas que embasaram a gestão estratégica do período anterior: mesmo com a tentativa de ajuste fiscal e o estabelecimento de contingenciamento sobre o PAC, que representou quebra de confiança sobre pilar essencial da gestão estratégica, buscou-se evitar paralisações de obras e programas e encontrar caminhos para a conclusão dos empreendimentos e continuidade dos programas prioritários. Embora o PAC 3 tenha sido sucessivamente adiado, o PMCMV 3 chegou a ser lançado, frente a sua capacidade de produzir emprego e renda e o papel do FGTS no financiamento do programa, livre do contingenciamento orçamentário e capaz inclusive de substituir despesas primárias, frente à elevada disponibilidade de recursos mesmo em uma conjuntura econômica adversa<sup>180</sup>.

A tentativa de ajustar a meta de resultado primário, via encaminhamento de projeto de lei emendando a LDO de 2016, que poderia suavizar o impacto financeiro sobre a gestão estratégica, acaba não ocorrendo, frente ao ambiente de conflito em torno do impeachment da Presidenta. Com o aprofundamento da crise e a materialização do impeachment, a defesa dos programas e projetos que compunham a gestão estratégica do governo é colocada em plano secundário. Nem as autorizações legislativas para a mudança na meta de resultado primário, com o reconhecimento de déficits primários elevados, permitem aos remanescentes da coalizão desenvolvimento sustentar a gestão estratégica.

---

<sup>180</sup> A Lei Complementar nº 110/2001 criou multa e contribuição adicionais sobre o empregador, com o objetivo de reequilibrar o FGTS dos efeitos financeiros adversos das decisões judiciais sobre os planos econômicos. Ao longo do tempo, a manutenção dessas obrigações foi capaz de gerar recursos abundantes para o FGTS, mesmo em conjunturas adversas.

### Quadro 64 – Recursos e Restrições 2015-2018

	Cargos Chaves	Marcas de Governo	Poder de Veto
<b>2015 - 2016</b>			
Pró Coalizão Disciplina	MF (Liderança Fiscalista)		MF (Estabelecer Regra Fiscal); Coerção (Interna)
Pró Coalizão Desenvolvimento	MP (Liderança Heterodoxo); CC (Liderança Planejador)	PAC, Brasil Pátria Educadora (Planejadores e Heterodoxos)	MP (Orçamento não adequado ao Ajuste Fiscal) - Superado
<b>2017 - 2018</b>			
Pró Coalizão Disciplina	MF (Liderança Fiscalista); CC (Liderança Gerencialista)	Reformas Estruturais	Coerção (Interna); MF (Estabelecer Regra Fiscal e Contingenciamento)
Pró Coalizão Desenvolvimento			MP (Orçamento não adequado ao Equilíbrio Fiscal) - Superado

Fontes: Mensagens Presidenciais, DOU. Elaboração: Própria.

#### *Subsistema Orçamentário Federal: Coalizões, Crenças e Estratégias*

A dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica é pautada pela:

i) hegemonia da coalizão disciplina, cujos fiscalistas são capazes de desmontar os instrumentos de flexibilização da meta de resultado primário, e que se consolida com a promulgação da Emenda Constitucional do Novo Regime Fiscal, suficientes para reintroduzir a regra fiscal como instituição principal do orçamento, mesmo em um contexto de déficits primários recordes, que diferencia fortemente o desempenho numérico dessa instituição dos resultados registrados desde 1999, quando emerge no subsistema orçamentário; ii) subordinação dos economistas heterodoxos e planejadores, com a perda de capacidade dos atores da coalizão desenvolvimento afetarem as decisões no orçamento; iii) tentativa de economistas ortodoxos e gerencialistas, com apoio de organizações de controle, de conformar gestão estratégica apoiada na governança pública e na revisão de programas visando à redução de custos.

A coalizão disciplina retoma posição de poder em Dilma 2 enfatizando a relevância do equilíbrio orçamentário para a retomada do crescimento com estabilidade de preços. Valoriza ainda mudança no enquadramento da relação entre orçamento e ciclo econômico, ressaltando a perda da capacidade de políticas anticíclicas impulsionarem a atividade econômica e defendendo, em consequência, a eliminação dos gastos temporários com tributação e subsídio creditício como principal caminho para o reequilíbrio do orçamento (CPP 10.3). Conseguem ainda articular crenças associadas a uma gestão estratégica apoiada na eficiência, enfatizando a necessidade de correções em programas que teriam revelado baixa eficiência e acumulado distorções, e que poderiam proporcionar reduções de gastos mais substantivas,

complementando os esforços via reforço do contingenciamento, que passa a atingir as despesas anteriormente consideradas como prioritárias, como o PAC e o PMCMV.

As dificuldades enfrentadas decorreram da forte oposição política exercida pelos partidos adversários e por parte da própria base governista, bem como de segmentos empresariais organizados que se opõem à reversão das medidas de desoneração tributária. Eventuais desgastes de atores dessa coalizão não alteram o equilíbrio de força no subsistema; mesmo com a ascensão de Ministro da Fazenda com crenças distintas do fiscalismo em 2016, a agenda prioritária continua refletindo o esforço de aprovação de medidas para viabilizar o equilíbrio do orçamento, conforme expresso na Mensagem de 2016, que faz menção à: i) reforma da previdência; ii) regra de teto do gasto primário; iii) ajustes em programas de gasto com visibilidade e recursos; iv) aumento de tributos.

Com a mudança de governo, a coalizão disciplina vê reduzidas as barreiras no Legislativo e passa a ter condições de reforçar a influência de outras crenças na formatação das políticas públicas do orçamento, como o desenvolvimento liderado pelo mercado, que constrange diferentes tipos de gasto público. Crenças no equilíbrio orçamentário gradual (CPP 12.2), apoiado na contenção da despesa pública (CI 4.5 e CI 9.1) garantida por previsão constitucional (CI 1.4), assumem o protagonismo no orçamento. A estratégia da coalizão não produziu apenas a revalorização do resultado primário mediante o fim da possibilidade de desconto de despesas prioritárias da meta fiscal, que pode ser enquadrado como **aprendizagem**, motivada pela forma como a coalizão desenvolvimento empreendeu sua atuação no período anterior. Ao valorizar crença instrumental que complementa o equilíbrio orçamentário, denota aprendizagem de grande alcance, vinculando diretamente a estratégia de desenvolvimento preferida à regra fiscal: i) o prazo de 20 anos reduziria a probabilidade de governos futuros com crenças mais próximas ao desenvolvimentismo ajustarem a regra fiscal aos objetivos de suas políticas; ii) o “congelamento” das despesas também evitaria que conjunturas econômicas mais favoráveis produzissem a canalização dos recursos proporcionados pelo crescimento à ampliação das políticas públicas, resposta direta à expansão substantiva do gasto primário sob o arcabouço institucional produzido pela regra fiscal ancorada nos resultados primários; iii) o foco na contenção da despesa primária tenderia a introduzir estrutura de incentivos contrária ao aumento da tributação, reconfigurada em elemento central da política pública, com produção de benefícios mais compatível com o desenvolvimento liderado pelo setor privado e que contou com amplo apoio do empresariado, inclusive dos segmentos de maior relacionamento com a

dívida pública, que defendem vigorosamente a contenção tributária junto ao Executivo e Legislativo, consolidando um poder de veto de difícil superação.

O fortalecimento da regra fiscal a partir da atuação da coalizão disciplina demandou a utilização de recursos de poder substantivos, entrevistados na mobilização política e social necessária para aprovar a emenda constitucional que alterou vinculações a gastos de saúde e educação, que contam com coalizões de defesa ativas e poderosas<sup>181</sup>.

A coalizão disciplina consegue assim implementar estratégias que transformam suas crenças em instituições com maiores perspectivas de superar a instabilidade do subsistema, reforçando os mecanismos de gerenciamento dos agregados orçamentários. Além das novas regras formais, conseguem utilizar janelas de oportunidade, como a maior atenção do TCU aos procedimentos orçamentários: após o papel desempenhado no impeachment de Dilma, passa a atuar como instância de interpretação das normas jurídicas previamente a decisões do Executivo Federal, em geral em sintonia com o papel de Guardiã, o que permitiria adicionar atores individuais desse ator organizacional à própria coalizão<sup>182</sup>.

A coalizão desenvolvimento, com amplo domínio no período anterior, é paulatinamente excluída das posições de poder, a partir das trocas nos Ministérios da Fazenda e do Planejamento promovidas por Dilma 2. À perda de relevância dos economistas heterodoxos é seguida da fragilização dos planejadores: mesmo com a retórica de apoio ao PAC, PMCMV e outros programas prioritários, presente nas Mensagens de 2015 e 2016, a interrupção do fluxo de recursos e da centralidade política, revivendo experiência do Avança Brasil, retira recursos de poder a esse grupo. Novamente, bastou a materialização de conjuntura econômica adversa para que as múltiplas inovações da gestão estratégica, metamorfoseadas em processos que alcançavam a definição, implementação, gerenciamento e monitoramento de prioridades, fossem desmanteladas.

Gerencialistas buscam reconquistar espaços de poder reeditando a cooperação com os fiscalistas, a partir da agenda de valorização da eficiência e da introdução de processos específicos para redução de gastos, como forma de auxiliar a busca pelo equilíbrio

---

<sup>181</sup> A inferência sobre o poder dessas coalizões pode ser feita através da capacidade de aprovarem regras de vinculação de receita e de gasto mínimo que permitiram proteger e impulsionar a alocação de recursos orçamentários para ambos os setores. A educação conta com proteção legislativa desde a Emenda Constitucional nº 24 (Emenda Calmon) de 1983, que vinculou percentual da arrecadação de impostos à manutenção do ensino, substituída por vinculação prevista na Constituição de 1988. Já a saúde aprovou a Emenda Constitucional nº 29 de 2000, que instituiu pisos crescentes de gasto anual para as ações de saúde. A Emenda Constitucional nº 95 ainda promoveu uma ampliação desses gastos previamente ao “congelamento” de seu valor real, indicando tratamento distinto ao concedido aos demais setores.

<sup>182</sup> A opção por restringir as coalizões a atores individuais foi explicada no Capítulo 5, em que também se explicou as razões de restrição aos atores do Poder Executivo.

orçamentário. Diferentemente dos aspectos do Brasil em Ação e do Avança Brasil, mais próximos aos campos da administração no Brasil (inclusive do campo específico da administração pública), os instrumentos valorizados pelos gerencialistas se adequam mais facilmente aos espaços de atuação dos economistas ortodoxos no orçamento.

Como no passado, a capacidade de implementar com destaque essa agenda foi relativamente limitada. A adoção de ajuste fiscal diferido no tempo mostrou-se incapaz de proporcionar condições para manter a gestão estratégica baseada em programas de gastos prioritários, em conjuntura marcada pela menor disponibilidade de recursos. A nova coalizão dominante no orçamento enfatiza crenças distintas daquelas que haviam propiciado a emergência desse formato de gestão estratégica. Diferentemente do governo FHC, os planejadores e economistas heterodoxos no governo Temer ocupam posições de poder menos relevantes e não conseguem resistir a alteração do contexto: os esforços dos planejadores tradicionais (previamente concentrados na SPI) e daqueles que lideraram o PAC (concentrados na CC e no MP) não foram suficientes para defender a relevância da gestão estratégica apoiada em gastos prioritários. Com recursos e apoio político decrescentes, esse formato condutor da alocação de recursos públicos vai perdendo relevância rapidamente, configurando situação de erosão institucional. Simbolizando esse processo, a SPI é extinta e seu quadro incorporado à Assessoria Econômica do MP, enquanto a SEPAC tem mudança na denominação, com a nova secretaria gozando de menor ascendência sobre o processo decisório. A associação do PAC e do PMCMV aos governos petistas tampouco colaborou, e embora tenham sido mantidos até o final do governo Temer, sendo inclusive objeto de tentativa de revigoração com uma nova marca – Crescer – deixou de se configurar como instituição efetiva ao perder a capacidade de mobilizar os recursos de poder necessários para alcançar relevância no subsistema, se aproximando de um programa setorial de gasto tradicional.

Gerencialistas demonstram capacidade de inovação e aprendizado: i) revalorizando as crenças sobre a eficiência e sua relevância para o equilíbrio orçamentário, que haviam tido destaque no governo FHC; ii) enfocando um “novo” conceito - a governança pública - como forma de rerepresentar o planejamento e a gestão como compatível com movimento global no orçamento; iii) reenquadrando a gestão estratégica como ferramenta para viabilizar a implementação da estratégia de desenvolvimento liderada pelo mercado. Valorizam crenças da coalizão disciplina, com destaque para a compatibilização com o equilíbrio orçamentário, reeditando a parceria observada em FHC, atualizada para o novo contexto.

Conseguem ainda potencializar a capacidade de implementação dessas agendas a partir da cooperação com atores em organizações de controle - CGU e TCU. Após alargar o escopo da auditoria típica (ex-post) para os momentos de preparação e execução, com maior concentração sobre as organizações que realizam gastos, o controle passa a exercer grande influência sobre as organizações do orçamento, a partir de crenças específicas sobre formas de alocação de recursos<sup>183</sup>: a governança pública é enquadrada como processo ideal que deveria nortear as decisões de alocação, enfatizando o aprimoramento de programas em curso como forma de correção de “erros”, mas que também colabora com o objetivo explícito de reduzir o volume de despesas. O fortalecimento desses atores permite que participem direta e ativamente das esferas decisórias no Executivo (CGU) e indiretamente via seu poder de recomendação e determinação (TCU).

Adicionalmente, atores no MF, MP e CC, próximos às crenças típicas dos fiscalistas, também conquistam espaços de poder e capacidade para induzir que a alocação de recursos públicos busque aproximação com os princípios da governança dos órgãos de controle, formatando instâncias de decisão e processos de trabalho mais substantivos do que no governo FHC, com o intuito de apoiar o esforço de adequação do nível de gasto ao teto constitucional. Note-se que esse movimento se inicia em 2015, sob a influência da CGU, mas ganha maior ímpeto em 2016 com a transferência, ainda no governo Dilma, do Ministro da CGU para o cargo de Ministro do Planejamento. Os processos de trabalho instituídos no CMAP são revalorizados no governo Temer, consoante a maior aderência com a estratégia de controle dos gastos, de busca por ganhos de eficiência e da liderança do mercado no crescimento.

Note-se que a reversão da hegemonia da coalizão desenvolvimento ocorre no governo Dilma, que demonstrou durante anos no poder adesão a crenças compatíveis com a coalizão desenvolvimento. A tentativa de harmonizar regras fiscais revigoradas e gestão estratégica apoiada em gastos prioritários não se mostra exitosa, provavelmente frente à gravidade da crise política que culmina no seu impeachment, mas também por dificuldades inerentes à compatibilização das crenças e políticas públicas envolvidas em ambiente de escassez de recursos. Há destacada literatura que busca explicar essa guinada da Presidente: i) economistas ortodoxos ressaltam a inevitabilidade do ajuste fiscal frente à deterioração da economia; ii) autores afinados com o desenvolvimentismo enquadram a decisão como erro ou como resultado das pressões políticas e sociais dos segmentos contrários à estratégia de desenvolvimento

---

<sup>183</sup> COSTA (2022) analisa a evolução institucional do TCU que permitiu a essa organização acumular recursos de poder para influenciar de forma relevante às políticas públicas brasileiras.

baseada na liderança do Estado. A leitura fiel das Mensagens, por sua vez, ressalta uma Presidenta que havia buscado aprofundar a estratégia de liderança do Estado como forma de lidar com problemas complexos que se antepunham a um desenvolvimento mais profundo, mas que conclui ser necessário um recuo tático para reorganizar o orçamento e prepará-lo para voltar a ter capacidade de promover políticas compatíveis com as crenças fundamentais da coalizão desenvolvimento.

Postula-se que crença compartilhada por atores do subsistema alinhados a ambas as coalizões, que consideram imperioso promover ajuste fiscal nos momentos de crise econômica aguda e de perda da credibilidade da política fiscal por segmentos do mercado financeiro é hipótese que se coaduna com decisões tomadas em diferentes episódios: i) em 1998/9, FHC decide apoiar um ajuste fiscal que reduziria a probabilidade da gestão estratégica apoiada no Avança Brasil, concebida como marca principal de seu 2º mandato, ser efetivada de forma a direcionar a estratégia de desenvolvimento econômico e social do país; ii) em 2002/3, Lula decide aprofundar o ajuste fiscal em curso, em contraposição ao programa histórico do PT, reduzindo os recursos disponíveis para enfrentar a principal promessa de campanha – erradicação da fome – e para praticar as políticas sociais e os investimentos públicos defendidos de longa data; iii) em 2015, Dilma decide reverter as medidas anticíclicas, reduzindo ainda os recursos para os programas prioritários de governo, muitos dos quais haviam sido idealizados, implementados e gerenciados diretamente por ela.

Em todos os casos, os Presidentes fizeram escolhas difíceis, na expectativa de que o ajuste fiscal fosse capaz de garantir a estabilidade e impulsionar o crescimento na sequência (CPP JJ). Apenas Lula conseguiu alcançar os resultados esperados durante sua gestão. Nesse sentido, as Mensagens revelam um processo decisório criativo e muito além da automaticidade das crenças, no qual os Presidentes se mostram figuras centrais para a tomada de decisão, combinando um rol amplo de crenças para originar as políticas públicas e instituições capazes de apoiar a estratégia de desenvolvimento desejada. A conjuntura política adversa e o tempo político abreviado não permitem inferir se a estratégia de Dilma seria exitosa, a partir de uma combinação entre equilíbrio orçamentário, gestão estratégica e liderança do Estado no desenvolvimento, embora parte dos resultados possa ser inferido a partir da análise dos governos FHC e Temer. Não obstante, não é possível descartar liminarmente que esses elementos pudessem ser administrados de forma a abreviar a crise econômica e criar uma estratégia de desenvolvimento com novos pilares, capazes de conduzir o país.

A passagem para o novo Presidente permite apoio irrestrito ao esforço de equilíbrio do orçamento e de alteração da estratégia de desenvolvimento, redirecionando-a para a liderança do mercado. O Presidente reformista atua de forma menos cotidiana no orçamento, mas delega à coalizão disciplina o controle do subsistema, reduzindo o espaço para embates, ainda presentes na gestão anterior.

No governo Temer, a compatibilização aparece de forma menos relevante nas Mensagens, dado o reconhecimento da primazia do fortalecimento da instituição regra fiscal para a retomada do desenvolvimento, sob a liderança do mercado, assim como a ausência de iniciativa prévia de valorização da gestão estratégica apoiada em ganhos de eficiência, como no caso de FHC. A menor ênfase do Presidente em ganhos de curto prazo colabora para que o redesenho institucional observado na gestão estratégica possa se desenvolver de maneira orgânica, a partir da ênfase em ganhos de eficiência e da introdução da governança pública, enquanto linha auxiliar ao ajuste fiscal de longo prazo, e de remodelação do Estado, rumo a uma atuação menos intervencionista, sem a primazia da indução do desenvolvimento. A tentativa de compatibilização entre regra fiscal e gestão estratégica ganha assim um impulso, assegurada a primazia do controle dos agregados orçamentários, e estabelecido um papel secundário à alocação de recursos públicos, é enquadrado como relevante para a estabilidade institucional do orçamento: cumprir o Teto de Gasto demanda a contribuição dos ganhos de eficiência, que devem se materializar no período de 20 anos, criando condições hipotéticas de compatibilizar regra fiscal e gestão estratégica, em um movimento de reforço.

**Quadro 65 – Atores e Coalizões 2015-2018**

	DISCIPLINA		DESENVOLVIMENTO	
	FISCALISTAS	GERENCIALISTAS	ECONOMISTAS HETERODOXOS	PLANEJADORES
Secretário do Tesouro – Levy	X			
Ministro da Fazenda / Planejamento – Barbosa			X	
Ministro da Fazenda – Meirelles	X			
Secretário do Tesouro – Saintive	X			
Secretário do Tesouro - Vescovi	X			
Ministro do Planejamento - Simão		X		
Ministro do Planejamento – Dyogo		X		
Ministro do Planejamento – Colnago	X			
Secretário de Planejamento e Investimento -		X		X
Secretária de Orçamento – Dweck			X	
Secretário de Orçamento – Franco		X		

Secretária de Orçamento – George	X			
Secretário do PAC – Muniz				X
Ministro da Casa Civil – Mercadante			X	
Ministro da Casa Civil – Wagner				X
Ministro da Casa Civil – Padilha	X	X		
Subchefe da SAM – Padilha				X
Subchefe da SAM – Marcassa		X		

Fontes: Mensagens Presidenciais; DOU. Elaboração: Própria.

### Quadro 66 – Estratégias dos Atores Típicos 2015-2018

DISCIPLINA		DESENVOLVIMENTO	
FISCALISTAS	GERENCIALISTAS	HETERODOXOS	PLANEJADORES
<b>2015 - 2016</b>			
<b>Ampliação do conflito:</b> i) contingenciamento elevado; ii) eliminar os programas associados ao financiamento público.	<b>Ampliação conflito:</b> substituição da gestão estratégica apoiada em gastos prioritários por outra visando auferir ganhos eficiência.	<b>Suavização do conflito:</b> apoio a medidas de redução de gasto e ampliação da receita.	<b>Suavização do conflito:</b> i) aceitação do contingenciamento sobre os gastos prioritários; ii) gestão estratégica voltada a apoiar o ajuste fiscal.
<b>2015 - 2016</b>			
<b>Ampliação do conflito:</b> i) reforço aos mecanismos de controle do orçamento; ii) mudança na regra de proteção do gastos com Saúde e Educação; iii) redução dos recursos para o PAC/PMCMV; iv) mudança do papel dos bancos públicos e das estatais produtivas em direção a práticas de mercado	<b>Ampliação conflito:</b> direcionamento explícito do foco da gestão estratégica para a redução dos gastos.	<b>Ampliação do conflito:</b> ataques ao Novo Regime Fiscal – Congelamento de Gastos.	<b>Ampliação do conflito:</b> ataques ao Novo Regime Fiscal – Congelamento de Gastos.

Fontes: Mensagens Presidenciais; DOU. Elaboração: Própria.

#### *Dinâmica Institucional Conjunta*

Nesse período, foram induzidas decisões governamentais que se reforçaram mesmo tendo sido tomadas por governos distintos: i) eliminar a flexibilização da meta fiscal de resultado primário; ii) implementar ajuste fiscal gradual, assumindo impossibilidade de gerar superávits no curto prazo; iii) impor nova meta fiscal, congelando, em termos reais, a despesa primária por 20 anos; iv) deixar de priorizar a estruturação de programas estratégicos de gasto; v) buscar ganhos de eficiência e redução de custos.

Essas decisões repercutem no plano institucional, promovendo mudanças em cada instituição individualmente e na conexão entre as instituições. A regra fiscal, cujo enfraquecimento paulatino no período 2005-2014 implicou erosão que lhe impôs ausência de efetividade, é objeto de fortalecimento por meio de dois mecanismos: i) revigoração da meta de resultado primário, via eliminação de grande parte das medidas que haviam promovido sua flexibilização, conforme expresso anualmente nas LDOs; ii) introdução de nova meta fiscal, apoiada no controle das despesas primárias instituído por meio de Emenda Constitucional. A conjugação desses mecanismos permitiu adoção do ajuste fiscal gradual, reconhecendo a dificuldade de alterar a trajetória do resultado primário no curto prazo, mas sinalizando de forma crível para parte dos agentes econômicos o compromisso com um resultado primário positivo em um horizonte temporal maior. Permitiu também retomar o controle dos agregados orçamentários de forma mais incisiva, aliando ao limite imposto pelo resultado primário, a contenção do valor real da despesa primária, capaz de impor restrição direta a elemento do orçamento que havia mostrado tendência de expansão no subperíodo anterior. O papel do contingenciamento é reforçado a partir da eliminação dos comandos legais e interpretações<sup>184</sup> que garantiam maior flexibilidade, vigentes até o impeachment, mas que passam a limitar fortemente o espectro de decisões possíveis, contribuindo para que o gerenciamento bimestral da programação contribuísse para a geração de resultados fiscais melhores do que o permitido pela legislação.

#### Quadro 67 – Principais Decisões Orçamentárias 2015-2018

DATA	EVENTO / DECISÃO	TEMA AFETADO	INSTITUIÇÃO RELACIONADA
Jan / 2015	Sanção da <b>LDO 2015</b> , com restrições ao desconto das despesas do <b>PAC</b> da apuração do cumprimento da meta de resultado primário.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (início da retirada da flexibilização)
Fev / 2015	Devolução pelo Congresso Nacional da <b>Medida Provisória nº 669</b> , que promoveria <b>reoneração parcial da folha</b> (contribuição patronal à previdência social)	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (explicita dificuldade em fortalecer a instituição via aumento da tributação)
Fev / 2015	Anúncio de suspensão da concessão de financiamentos pelo <b>Minha Casa Melhor</b>	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (reduz a utilização da CEF)
Jun / 2015	Lançamento do <b>PIL 2</b>	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (amplia os instrumentos que não demandam recursos orçamentários)

<sup>184</sup> Na esteira da rejeição das contas imposto pelo TCU, manifesta-se processo de revisão das interpretações sobre os comandos fiscais no âmbito do próprio Executivo Federal, tornando menos flexível a formulação e execução do orçamento. Por exemplo, os limites de empenho e pagamento, que poderiam ser descasados nos diferentes órgãos do Executivo, passam a observar estrita equivalência, dificultando a realização de gastos.

Out / 2015	TCU rejeita Contas da Presidente de 2014	Alocação de Recursos Públicos	Regra Fiscal (reduz a flexibilidade na gestão das contas públicas)
Dez / 2015	Sanção de <b>emenda à LDO 2015</b> , transferindo o desconto na meta fiscal das despesas do PAC para o pagamento de “passivos e valores devidos aos bancos públicos e ao FGTS”.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (aprofunda a retirada da flexibilização)
Dez / 2015	Sanção da <b>LDO 2016</b> , sem previsão de desconto na meta fiscal.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (fim da flexibilização)
Dez / 2015	Anúncio do fim do PSI	Alocação de Recursos Públicos	Regra Fiscal (redução da possibilidade de apoiar despesas públicas via BNDES)
Dez / 2015	1º Pré-Pagamento do BNDES ao Tesouro Nacional	Alocação de Recursos Públicos	Regra Fiscal (redução da possibilidade de apoiar despesas públicas via BNDES)
Jan / 2016	Sanção do PPA 2016-2019	Alocação de Recursos Públicos	Gestão Estratégica (manutenção do formato criado pelo Avança Brasil)
Abr / 2016	Publicação de Portaria Interministerial nº 102 (MF, MP, CC e CGU), instituindo o CMAP.	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (tentativa de redefinição)
Mai / 2016	Sanção de <b>Emenda à LDO 2016</b> , com meta de resultado primário deficitária.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (reconhecimento da deterioração das contas públicas)
Jul / 2016	Resposta do TCU a diversos questionamentos do MF sobre questões fiscais	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (consolidação de instância de definição da interpretação dessa instituição)
Out / 2016	TCU rejeita Contas da Presidente de 2015	Alocação de Recursos Públicos	Regra Fiscal (reduz a flexibilidade na gestão das contas públicas)
Nov / 2016	Resposta do TCU a diversos questionamentos do MF sobre questões fiscais	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (consolidação de instância de definição da interpretação dessa instituição)
Dez / 2016	Promulgação da <b>Emenda Constitucional nº 95</b> , que institui o Novo Regime Fiscal, contemplando o Teto de Gastos por período de 20 anos.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (adição de nova regra, apoiada no controle da despesa primária)
Dez / 2016	Encaminhamento ao Congresso Nacional de Projeto de Emenda Constitucional, que promove reforma da Previdência Social	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (condição necessária para sustentação do Teto do Gasto por 20 anos)
Dez / 2016	Pré-Pagamento de R\$ 100 bilhões do BNDES ao Tesouro Nacional	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (limitação da possibilidade de executar despesas públicas pelo BNDES)
Dez / 2016	Sanção da <b>LDO de 2017</b> , com meta de déficit primário	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (reconhecimento da deterioração das contas públicas)
Dez / 2016	Sanção da <b>LDO de 2018</b> , com meta de déficit primário	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (reconhecimento da deterioração das contas públicas)
Abr / 2017	Edição da Medida Provisória 777, que institui a Taxa de Longo Prazo.	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (limitação da possibilidade de executar despesas públicas pelo BNDES)

Ago / 2017	Sanção de <b>Emenda à LDO 2017 e à LDO de 2018</b> , ampliando as metas de déficit primário.	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (reconhecimento da deterioração das contas públicas)
Nov / 2017	Publicação do Decreto nº 9.203, sobre a <b>política de governança</b> da administração pública federal.	Alocação dos Recursos Públicos	Gestão Estratégica (reforço na tentativa de redefinição)
Mai / 2018	Resposta do TCU a questionamentos do MF sobre cumprimento da Regra de Ouro fiscais	Gerenciamento dos Agregados Orçamentários	Regra Fiscal (consolidação de instância de definição da interpretação dessa instituição)

Fontes: Mensagens Presidenciais; Planalto / Legislação. Elaboração: Própria.

A gestão estratégica apoiada em programas prioritários de gasto é rapidamente erodida, a partir da contenção dos recursos frente à conjuntura econômica adversa, situação que é reforçada após a mudança do governo, de modo que as decisões sobre alocação de recursos deixam de ser canalizadas pela gestão estratégica. A tentativa de reconfigurar essa instituição a partir dos esforços específicos para produzir ganhos de eficiência e controle de gastos, posteriormente agrupados sob o manto da governança, não se mostra, no período, suficiente para configurar instituição efetiva, influenciando parcela pouco relevante do orçamento.

Ressalte-se que a conexão entre as duas instituições não expressa somente questão de design, embora a exclusão da possibilidade de abatimento da meta de resultado primário e a ausência de qualquer mecanismo de proteção de gasto no Novo Regime Fiscal tenha reduzido substantivamente a possibilidade de sustentar a instituição gestão estratégica apoiada em gastos prioritários. Há uma dominância da regra fiscal sobre a gestão estratégica, em função da negação dos recursos financeiros requeridos para manter os programas prioritários, mas também do apoio político, que é subtraído de forma crescente, movimento observável no governo Dilma 2, e consolidado no governo Temer. A tentativa de subordinação da gestão estratégica à regra fiscal, valorizando cortes de despesas, replicando o movimento observado em FHC 2, também expressa a dificuldade em promover a compatibilização dessas instituições: o fortalecimento da regra fiscal implicou desestruturação da gestão estratégica, com as novas funções desta não conseguindo atrair recursos de poder suficientes para sua efetividade institucional, mesmo na presença de esforços mais consistentes e duradouros do que foi observado em FHC 2.

Os resultados orçamentários no período foram caracterizados por indicadores adversos, com a materialização de déficits primários inexistentes desde 1996, e elevação acentuada das dívidas líquida e bruta do setor público. As despesas, por sua vez, começaram a apresentar trajetória de retração, com forte contenção dos investimentos públicos federais e reflexos

adversos sobre os programas prioritários da gestão estratégica. As receitas não conseguem se recuperar, face ao efeito da conjuntura econômica recessiva, à ausência de novas imposições tributárias e à dificuldade de reverter as desonerações concedidas no Parlamento.

### Quadro 68 – Dados Orçamentários 2015-2018

	GOVERNO CENTRAL				SETOR PÚBLICO				BNDES	ESTATAIS FEDERAIS	
	CONTAS PRIMÁRIAS (% PIB)				DESPESAS (R\$ BILHÕES)	RESULTADO (% PIB)		DÍVIDA (% PIB)		INVERSÕES (% PIB)	
	Resultado	Receita	Despesa	Discricio- nária	Prioritária	Primário	Nominal	Líquida	Bruta	Financiamento	Investimento
2015	-1,95	17,40	19,42	4,03	68,0	-1,86	-10,22	35,64	66,5	2,27	1,34
2016	-2,54	17,36	19,93	4,32	50,0	-2,48	-8,98	46,14	69,9	1,41	0,90
2017	-1,80	17,54	19,43	3,65	33,2	-1,68	-7,77	51,37	74,0	1,08	0,77
2018	-1,69	17,82	19,62	3,86	32,2	-1,57	-6,96	52,77	77,2	1,01	1,23

Fontes: STN, BACEN, CGU/BGU, BNDES. Elaboração: Própria.

As mudanças de contexto induziram a mudança institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica: crise econômica e alterações nas lideranças do subsistema de política econômica estimulam a mudança na correlação de forças no orçamento, garantindo recursos de poder para que a coalizão disciplina retomasse sua hegemonia, sob liderança de atores fiscalistas. A nova marca de governo – reformismo – ganha destaque após o impeachment, fortalecendo o equilíbrio orçamentário (e suas instituições) como recurso central para a dinâmica institucional no período. Por fim, o 3º caminho causal é associado à aprendizagem, que novamente se mostra substantiva e capaz de explicar as mudanças institucionais, destacando-se: i) o enquadramento da flexibilização da regra fiscal como fonte de erosão institucional; ii) a necessidade de constrangimentos normativos de longo prazo e de difícil contorno para evitar a tendência de expansão da despesa pública; iii) a contenção da receita como estratégia eficaz de conseguir ajuste fiscal duradouro.

**Figura 15 - Caminho Causal da Mudança Institucional 2015-2018**

**Causa 1: Mudança no Contexto** i) Crise econômica; ii) Mudança no subsistema de política econômica  
**Causa 2: Recurso Explorado** – Marca de Governo (Reformas Estruturais)  
**Causa 3: Aprendizagem** – i) Flexibilização da regra fiscal produz erosão institucional; ii) Despesa pública tende a crescer na ausência de constrangimentos constitucionais; iii) Ajuste fiscal duradouro requer contenção da receita



**Mudança na Correlação de Força no Subsistema: Fortalecimento dos Fiscalistas**



**Consequência 1: Fim das exceções à meta de resultado primário**  
**Consequência 2: EC 95 – Teto de Gastos para despesas primárias da União**  
**Consequência 3: Programas prioritários de gasto tendem a se desestruturar**  
**Consequência 4: Ênfase na Governança e na revisão de programas visando aumento de eficiência e contenção de gastos**

Elaboração: Própria.

O período 2015-2018 testemunha o fortalecimento da regra fiscal, a desestruturação da gestão estratégica apoiada em programas de gasto prioritário, e a tentativa de reformatação dessa última instituição a partir da função de apoio à regra fiscal. As Mensagens atestam a relevância da regra fiscal como: i) condicionante das políticas públicas; ii) instituição dominante para as decisões no subsistema do orçamento; iii) elemento central da narrativa governamental, capaz de criar condições para a retomada do desenvolvimento em bases sustentáveis. O espaço concedido à gestão estratégica é menos destacado, atuando de forma assemelhada ao papel previsto em FHC 2, mas com maior explicitação de sua contribuição como linha auxiliar ao ajuste fiscal, envolvendo inclusive a quantificação dessa contribuição. Note-se que mesmo não apoiada no PPA, a gestão estratégica do governo Temer incorpora aspirações já presentes no Avança Brasil: i) coordenar a alocação de recursos públicos do orçamento; ii) aprimorar a gestão pública; iii) consolidar cultura organizacional que internalize práticas de sucesso da iniciativa privada; iv) construir planejamento governamental capaz de conferir consistência à atuação do governo federal, em direção ao desenvolvimento econômico e social. E assim como aquela experiência, ainda se mostra embrionária, com baixa capacidade de constituir-se em instituição efetiva do orçamento. Como verificado em todos os períodos pesquisados, a dinâmica institucional conjunta no subsistema do orçamento é pautada pela competição, em que pesem a coexistência formal e a narrativa que ressalta a compatibilidade

entre regras fiscais e gestão estratégica. Nesse período final da análise, a efetividade da regra fiscal implica perda de efetividade da gestão estratégica baseada em programas prioritários: a gestão estratégica apoiada na governança pública tampouco se mostra efetiva.

A representação do subsistema orçamentário feito a partir do ACF demanda apresentação em dois subperíodos, embora a dinâmica institucional seja a mesma. No primeiro biênio, a eclosão da crise econômica e a mudança no subsistema de política econômica colocam em andamento o processo de mudança institucional, com a coalizão disciplina recuperando o poder no subsistema e avançando um conjunto de decisões, em consonância com suas crenças, que implicam recuperação da efetividade da regra fiscal e perda de efetividade da gestão estratégica. Note-se que a coalizão desenvolvimento, deparando-se com a mudança no contexto conjuntural, opta por estratégia de suavizar o conflito, frente à perda de recursos produzida pela própria Presidenta. A opção por defender a gestão estratégica baseada em gastos prioritários, entretanto, encontra grandes resistências pela atuação da coalizão disciplina, que embora não ataque diretamente as marcas de governo – PAC e Pátria Educadora – desidrata essas e outras iniciativas em favor do equilíbrio orçamentário. A suavização do conflito também explica o apoio a uma gestão estratégica apoiada em controle de gastos, que poderia reduzir o impacto sobre as iniciativas prioritárias.

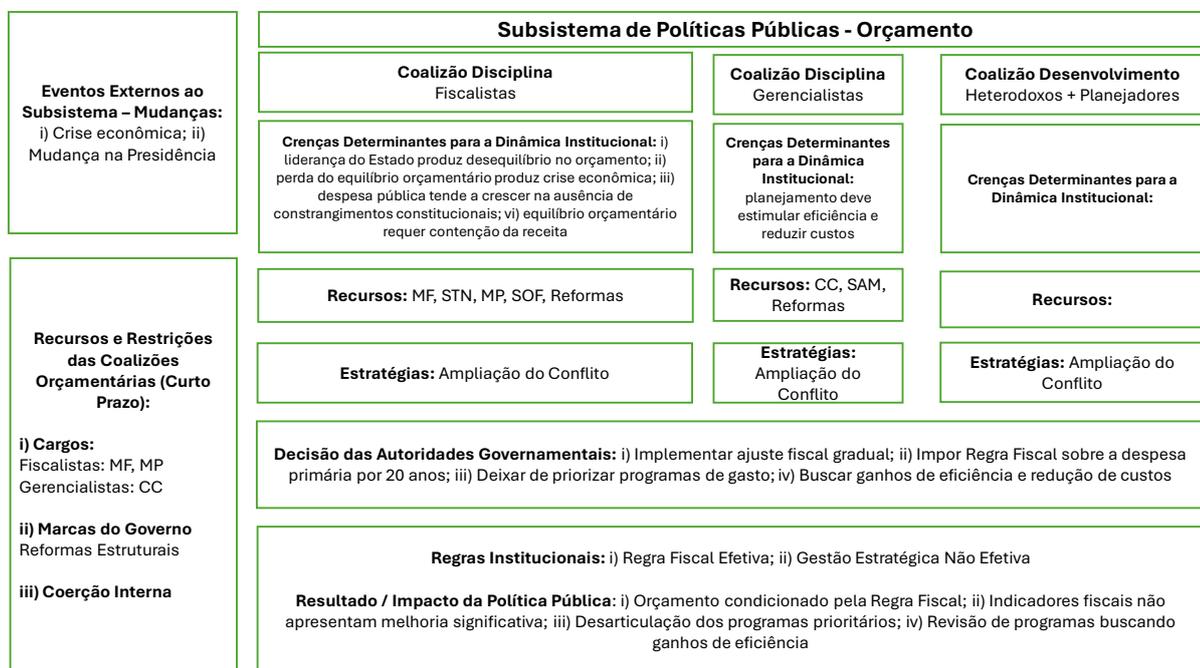
**Figura 16 - Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2015-2016**



Elaboração: Própria.

Já após o impeachment, com maior controle sobre o subsistema, a coalizão disciplina agrega aprendizagem relevante, com o destaque de novas crenças que buscam consolidar o equilíbrio orçamentário como principal função do orçamento. Conseguem materializá-las, avançando simultaneamente o equilíbrio e a eficiência como funções principais dos temas gerenciamento dos agregados orçamentários e alocação de recursos, configurando hegemonia com baixa contestação, frente aos poucos recursos de poder da coalizão desenvolvimento. Mesmo a nova marca de governo – Reformas Estruturais – se coloca de forma umbilicalmente relacionada às crenças dessa coalizão.

**Figura 17 - Subsistema do Orçamento Federal do Brasil 2017-2018**



Elaboração: Própria.

A comparação com o período 2005-2014 permite inferir processo de mudança institucional conjunta que se manifesta de forma gradual: i) a retirada dos comandos que facultam descontos de despesas prioritárias na comprovação do alcance da meta de resultado primário, reforçada pela promulgação da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos, consolida instituição fiscal distinta na medida em que passa a poder ser enquadrada como efetiva, dominando as decisões do orçamento, em oposição ao verificado no período anterior, quando a regra fiscal é sistematicamente flexibilizada ao sabor de outras prioridades, deixando de exercer e sinalizar o controle sobre os agregados orçamentários; ii) a consequente perda do tratamento prioritário de programas de gasto relacionados à estratégia de desenvolvimento, por sua vez,

torna esse formato de gestão estratégica não efetivo, em contraposição ao observado no período anterior, no qual consegue canalizar as decisões referentes à alocação de recursos públicos, em escala e escopo crescentes.

A incapacidade de o novo formato da gestão estratégica afetar substantivamente a alocação de recursos, a despeito dos esforços empreendidos para ampliar a eficiência e reduzir custos, impede novamente que as duas instituições alcancem efetividade simultaneamente, reafirmando a prevalência de dinâmica institucional conjunta marcada pela competição.

**Quadro 69 – Resultado Primário e Teto de Gastos: Operacionalização da Regra Fiscal 2015-2018**

ATRIBUTOS DA REGRA FISCAL	ATRIBUIÇÃO DE VALORES	JUSTIFICATIVA SINTÉTICA
<b>Limite quantitativo para os agregados do orçamento</b>	Sim	<p><b>Meta de Resultado Primário:</b> LRF e LDO estabeleciam regramento formal para meta de resultado primário, com avaliação de receitas e despesas primárias bimestralmente e a obrigação de contingenciamento dos limites de empenho e pagamento caso identificado risco de não cumprimento da meta do ano em curso.</p> <p><b>Teto de Gasto:</b> orçamento aprovado respeitando o limite da despesa primária estabelecido a partir da Emenda Constitucional 95; programação orçamentário-financeira incorpora essa restrição, tendo que promover contingenciamento caso limite fosse ameaça.</p>
<b>Restringe a discricionariedade na alocação dos recursos</b>	Sim	<p>As metas estabelecidas (resultado primário e despesa primária) demandaram, eventualmente, medidas legislativas visando ampliar a arrecadação e restringir a despesa. Adicionalmente, o contingenciamento ao longo do exercício garantia a obtenção das metas, restringindo os limites orçamentários e financeiros.</p>
<b>Papel central na estratégia e política fiscais</b>	Sim	<p>A diminuição e posterior eliminação da flexibilização da meta de resultado primário, mesmo com a materialização de déficits substantivos, acoplada ao</p>

		Teto de Gastos, restitui capacidade da regra fiscal formatar a estratégia e a política fiscal, subordinando os demais agregados orçamentários, em particular às despesas primárias.
<b>Sinaliza a trajetória da política fiscal</b>	Sim	Os atores econômicos, a sociedade e os próprios atores do subsistema do orçamento e dos subsistemas de políticas públicas que usam intensivamente os recursos do orçamento internalizam visão de trajetória da política fiscal com o “congelamento” do gasto público em termos reais, capaz de produzir melhorias paulatinas nos principais indicadores fiscais (resultado primário, dívida pública e despesa primária), ancorados em Emenda Constitucional que cristalizaria essa regra por 20 anos.
<b>RESULTADO</b>	<b>INSTITUIÇÃO REGRA FISCAL EFETIVA</b>	

Elaboração: Própria.

### **Quadro 70 – Programas Prioritários e Revisão de Gastos: Operacionalização da Gestão Estratégica 2015-2018**

<b>ATRIBUTOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA</b>	<b>ATRIBUIÇÃO DE VALORES</b>	<b>JUSTIFICATIVA SINTÉTICA</b>
<b>Formaliza a estratégia governamental em indicadores e metas de desempenho</b>	Não	PAC: Mensagens Presidenciais mencionam o PAC somente até o impeachment, mas com menor ênfase em sua conexão com a estratégia de desenvolvimento. PPA: continua sendo utilizado, desdobrando a ação governamental em formato consagrado desde o Avança Brasil, com conexão formal com o orçamento, mas sem qualquer vinculação com a estratégia governamental, Revisão de gastos: circunscrito ao CMPA e incapaz de configurar atuação ampla.
<b>Confere perspectiva plurianual aos objetivos da ação governamental</b>	Não	PPI teve duração de 3 anos e PAC I e II de 4 anos, cada um, com

		segregação nos orçamentos anuais. PPA/LOA contendo programas e projetos, integralmente estruturado na lógica de programas plurianuais.
<b>Dirige a alocação de recursos do orçamento</b>	Não	PAC e PPA: baixa relevância para a alocação de recursos. Revisão de Gastos: não gera linha de atuação que estruture a alocação de recursos para além de medidas pontuais do controle de gastos.
<b>RESULTADO</b>	<b>NÃO EFETIVA</b>	

Fonte: LOA; Decretos de Programação; Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

### Quadro 71 – Coevolução Institucional 1996-2018

	Regra Fiscal		Gestão Estratégica		Coevolução Institucional
	Situação	Operacionalização	Situação	Operacionalização	
<b>1996-1998</b>	Inexistente		Efetiva	Brasil em Ação	Competição – Conflito – Dominância Estratégia
<b>1999-2004</b>	Efetiva	Metas de Resultado Primário (Acordo com FMI / LRF / LDO / Decreto Programação)	Não Efetiva	PPA Avança Brasil / Reforma Gerencial do Orçamento	Competição – Conflito – Dominância Fiscal
<b>2005-2014</b>	Não Efetiva	Metas de Resultado Primário com Flexibilização (LRF / LDO / Decreto Programação)	Efetiva	PPI/PAC/PMCMV e Programas Prioritários	Competição – Conflito – Dominância Estratégia
<b>2015-2018</b>	Efetiva	Metas de Resultado Primário sem Flexibilização (LRF / LDO / Decreto Programação); Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95)	Não Efetiva	PAC/PMCMV e Programas Prioritários; CMAP e Revisão de Programas.	Competição – Conflito – Dominância Fiscal

Elaboração: Própria.

A perspectiva de um ajuste fiscal de longo prazo a partir da Emenda Constitucional do Teto do Gasto abriria espaço para a alteração dessa dinâmica, criando incentivos e condições mais propícias à coexistência, induzindo dinâmica institucional complementar: i) os esforços para ampliar a eficiência e reduzir custos, que tendem a demandar períodos maiores para concretização, podem se incorporar ao cotidiano do orçamento, assumindo gradualmente maior proeminência para a efetivação do ajuste fiscal, complementando as estratégias mais usuais de reformas (constitucionais e legais) e contenção das despesas; ii) os limites de gasto mais rígidos, por sua vez, tenderiam a estimular as lideranças organizacionais a buscarem sistematicamente esses ganhos, como alternativa principal para ampliar o alcance das políticas públicas sobre sua supervisão.

Entretanto, não foi possível inferir no período da pesquisa essa complementariedade. A dificuldade em conseguir estabilidade institucional, como a pesquisa evidenciou, tenderia a inibir essa compatibilidade, induzindo extrapolar a uma alta probabilidade de alterações formais e na efetividade institucional, ao sabor das inevitáveis mudanças contextuais e da disputa travada entre os atores do subsistema do orçamento, marcada pelo embate entre crenças antagônicas e pela dificuldade em estruturar estratégias cooperativas estáveis. Os anos subsequentes, além do escopo dessa pesquisa, tendem a indicar a continuidade desse processo, que revelou uma grande dificuldade de cooperação no orçamento, que impede que se usufruam dos ganhos que a presença de regra fiscal e gestão estratégica simultaneamente efetivas potencialmente viabilizam.

## **6.8 Síntese da Análise Longitudinal**

A análise realizada confirma os achados iniciais presentes no Capítulo 2, que apontavam para a coevolução competitiva pendular no subsistema do orçamento entre 1996 e 2018. A partir do rastreamento de processo dos blocos e variáveis do modelo analítico descrito no Capítulo 4, foi possível identificar três causas iniciais da dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica: i) eventos exógenos; ii) manejo das marcas de governo; iii) aprendizagem.

Eventos exógenos ao subsistema constituem elemento usualmente apontado pelo ACF como causa da mudança institucional, sendo ainda compatível com a teoria do equilíbrio pontuado no orçamento, que enfatiza o papel de choques exógenos na disrupção da alocação e das instituições do orçamento. A conjuntura econômica e a mudança no subsistema de política econômica aparecem como os elementos de maior relevância nesse bloco do ACF, produzindo alterações nos recursos de poder das coalizões do orçamento. Consoante as hipóteses do ACF

sobre mudança institucional, os eventos exógenos se constituíram em causas importantes mas não suficientes, demandando alterações no âmbito do subsistema do orçamento para que as mudanças institucionais fossem geradas.

A aprendizagem também se constitui em causa da mudança institucional no ACF, que busca nas alterações de crenças das coalizões explicações para a tomada de decisões que produzem alterações institucionais. Também em acordo com as premissas e hipóteses do ACF, a aprendizagem não alterou as crenças profundas e de política pública das coalizões em disputa, mas induziram novas constatações de causa e efeito que reforçaram essas crenças, sendo instrumentais para a transformação institucional.

A exploração das marcas de governo é elemento de maior dificuldade em se adequar ao ACF, que não identifica essa variável como geradora de um caminho de mudança institucional. A ênfase nesse elemento, entretanto, decorreu da percepção de que as disputas entre as coalizões se estruturam em torno das marcas de governo, evidenciando aspecto idiossincrático do caso estudado: a agência dos atores do orçamento utilizou sistematicamente as marcas de governo para fazer avançar suas decisões com grandes repercussões institucionais: i) a concepção e estruturação do Avança Brasil como marca do segundo mandato de FHC esteve na origem da emergência da gestão estratégica, assim como a defesa do Plano Real e da estabilidade monetária foi elemento central para a emergência da regra fiscal (e a perda de efetividade da gestão estratégica); ii) o PAC, marca dos governos petistas, foi capaz de reestruturar a gestão estratégica (e, ao flexibilizar a regra fiscal, retirar sua efetividade); iii) a marca das Reformas Estruturais foi direcionada ao reequilíbrio do orçamento, fortalecendo a regra fiscal (em detrimento da gestão estratégica). Constituem assim um caminho da mudança institucional que conecta elemento exógeno ao subsistema (a marca do governo) com uma agência ativa e criativa dos atores do subsistema.

Caberia ainda apontar um quarto caminho da mudança institucional, diretamente associado à coevolução das regras fiscais e gestão estratégica, no qual os três caminhos anteriores desembocam. As mudanças formais em uma das instituições, capazes de avançar sua efetividade, acabam produzindo mudança na outra instituição através da perda de efetividade, o que permitiu aliar a mera constatação de incapacidade de manter a efetividade simultânea das duas instituições, à evidenciação de um processo dinâmico de competição institucional, no qual as trajetórias das instituições não são independentes e não são capazes de manutenção da efetividade. Esse processo de coevolução foi ressaltado em todos os períodos, evidenciando-se as formas pela qual ele se materializa e a relação com as demais variáveis do modelo analítico.

As mudanças institucionais conjuntas se materializaram a partir de alterações no equilíbrio de poder no subsistema do orçamento, consoante a premissa do ACF de que as mudanças institucionais decorrem dos conflitos entre coalizões antagônicas: as coalizões disciplina e desenvolvimento se alternaram no poder nos períodos em análise, e esse conflito foi fundamental para entender o processo decisório subjacente à mudança institucional. Adicionalmente, o entendimento da interação entre as coalizões antagônicas demandou atenção para a agência dos diferentes atores típicos de cada coalizão – fiscalistas, gerencialistas, heterodoxos e planejadores, tendo se mostrado central para o entendimento da coevolução institucional. Revelou as dificuldades para que cada coalizão sustentasse, simultaneamente, a efetividade de ambas as instituições: i) os gerencialistas no período inicial conseguiram avançar sua instituição preferida com o apoio de ambas as coalizões, enquanto os fiscalistas não lograram o mesmo êxito, dado o poder de veto dos atores da coalizão adversária; ii) na continuidade do domínio da coalizão disciplina no orçamento, os fiscalistas conseguem maior proeminência, fazendo emergir a regra fiscal em 1999, mas esse processo acabou produzindo a perda de efetividade da gestão estratégica concebida pelos gerencialistas, alijando do processo decisório os membros da coalizão desenvolvimento; iii) a retomada da gestão estratégica em um governo que contava com membros de ambas as coalizões em posição de destaque contou com apoio inicial de todos os atores das duas coalizões; iv) seu fortalecimento após o lançamento do PAC e da adoção das medidas anticíclicas, afasta gerencialistas e fiscalistas do processo decisório, mas vai criando dificuldades para o gerenciamento dos agregados orçamentários, trazendo aos heterodoxos dificuldades em defender a efetividade da regra fiscal, o que, ao final, levou à perda de relevância desses atores, enfraquecendo a posição de poder da coalizão desenvolvimento e viabilizando o retorno ao poder da coalizão disciplina; v) o retorno à efetividade da regra fiscal implica a perda de efetividade da gestão estratégica baseada em gastos prioritários, refletindo a perda de poder da coalizão desenvolvimento, que se completa com o impeachment e o reforço da tentativa dos gerencialistas de montar uma nova gestão estratégica baseada em ganhos de eficiência e controle de custos.

Nos quatro períodos, essas decisões buscaram criar instituições ou conferir efetividade às instituições, mas acabaram simultaneamente evitando a criação da outra instituição ou retirando-lhe efetividade, caracterizando a dominância institucional alternada, mesmo com o esforço da coalizão no poder em garantir que as instituições do subsistema tivessem efetividade simultaneamente. Essa dinâmica institucional conjunta apresenta, portanto, comportamento não

usual, requerendo aprofundar a análise para que seja possível explicá-lo de forma mais completa, o que será feito no próximo capítulo a partir dos testes de hipótese.

## 7 RESULTADOS - HIPÓTESE BÁSICA E PROPOSIÇÕES

### 7.1 Introdução

O capítulo anterior descreveu e inferiu as causas da coevolução institucional entre regras fiscais e gestão estratégica com base em modelo desenvolvido no Capítulo 4. A análise dos quatro períodos que compõem o estudo de caso longitudinal confirmou a caracterização da variável dependente feita no Capítulo 2: regras fiscais e gestão estratégica revelam dinâmica institucional conjunta marcada por competição, em que: i) não é verificado intervalo de tempo no qual as duas instituições são simultaneamente efetivas; ii) há um movimento pendular (ciclicidade) em que a efetividade de uma das instituições é substituída pela efetividade da outra instituição.

O estudo de caso permitiu identificar três elementos produtores da dinâmica institucional conjunta: i) eventos externos ao subsistema do orçamento; ii) eventos internos ao subsistema, associados à utilização do recurso “marca de governo”; iii) aprendizagem. Essas **fontes indutoras** das mudanças institucionais concorrem para a alteração na relação de força entre as coalizões do subsistema e para a materialização de estratégias, que redundam em decisões com impacto direto sobre a estrutura institucional do orçamento, que se caracteriza pelo reforço de uma das instituições, que, ato contínuo, produz e concorre para o enfraquecimento da outra instituição do subsistema (coevolução).

Esse capítulo é composto por duas seções: i) teste da hipótese básica da tese, que permitiu aceitar a validade da premissa da dinâmica institucional conjunta marcada pela competição entre regra fiscal e gestão estratégica, caracterizada ainda pela alternância entre períodos de dominância de cada instituição; ii) análise das proposições formuladas no Capítulo 4, que buscaram explicar as causas do processo de coevolução competitiva e pendular entre regras fiscais e gestão estratégica, enquadrando simultaneamente as mudanças institucionais observadas em cada período e a trajetória institucional ao longo de todo o período do estudo longitudinal.

### 7.2 Teste da Hipótese Básica

A hipótese básica da pesquisa aventou: i) a existência de uma dinâmica institucional conjunta entre regra fiscal e gestão estratégica, caracterizando **coevolução**, em que a trajetória de cada instituição não é independente do que ocorre com a outra instituição; ii) um formato particular dessa dinâmica institucional conjunta, caracterizando **competição**, termo que revela não somente a existência de **disputa** pelo controle do orçamento (que é canalizada para as

instituições analisadas), mas que postula que essa disputa implicou impossibilidade das duas instituições serem **simultaneamente efetivas**, com a efetividade de uma das instituições causando a não efetividade da outra instituição. Entende-se que a pesquisa produziu elementos suficientes para aceitar essa hipótese básica, conforme a análise de cada subperíodo indica, a partir da descrição e explicação apoiadas no ACF.

Não obstante, as Mensagens Presidenciais, principal base de dados qualitativa da tese explicita narrativas que indicariam a rejeição da hipótese básica ao ressaltar a compatibilidade institucional entre regras fiscais e gestão estratégica:

### Quadro 72 – Compatibilização Regra Fiscal e Gestão Estratégica 1996-2018

PERÍODO	ARGUMENTOS PRESENTES NAS MENSAGENS
1996-1999	O <b>Brasil em Ação</b> constitui instrumento de planejamento capaz de simultaneamente liderar a estratégia de desenvolvimento a partir da priorização de projetos e programas estratégicos, que ampliem a eficiência do gasto público sem produzir desequilíbrio no orçamento.
1999-2002	O estabelecimento das <b>Metas Fiscais</b> aprofunda o ajuste fiscal perseguido desde o Plano Real. A generalização das inovações gestadas no Brasil em Ação para o <b>PPA 2000-2003 Avança Brasil</b> são fundamentais para a nova estratégia de desenvolvimento, conferindo instrumentos e direção a esse processo, ao mesmo tempo em que auxiliam o ajuste fiscal, a partir da formatação de um orçamento cuja alocação é regida por: i) programas bem geridos; ii) busca por ganhos de eficiência; iii) priorização de gastos; iv) redução de custos.
2005-2006	O <b>PPI</b> permite priorizar projetos de investimento com retorno fiscal positivo, direta ou indiretamente gerados a partir de sua execução, evidenciando iniciativa que avança gastos que melhorem a situação fiscal do governo. O desconto dessas despesas da Meta Fiscal evidencia a busca por um orçamento crescentemente pautado em sistemática de alocação de recursos que reforce simultaneamente o equilíbrio orçamentário.
2007-2014	Ao disponibilizar infraestrutura (logística, energética e social) capaz de suportar o processo de crescimento em curso, em contexto marcado por melhoria dos indicadores fiscais, o <b>PAC</b> canalizaria a estratégia de desenvolvimento do país, contribuindo para o equilíbrio fiscal de longo prazo, justificando sua retirada do cômputo das metas fiscais.
2017-2018	A instituição do <b>Novo Regime Fiscal</b> é acompanhada pelo esforço de aprimorar a governança e rever os principais programas de gasto, na busca por ganhos de eficiência que reduzam as despesas públicas. Compatibiliza o formato da alocação de recursos no orçamento com os limites impostos pelo <b>Teto de Gastos</b> .

Elaboração: Própria.

A explicitação da intenção de compatibilizar a instituição que produz o gerenciamento dos agregados orçamentários (regras fiscais) e que organiza a alocação de recursos públicos (gestão estratégica) não é, entretanto, suficiente para caracterizar seu sucesso, podendo ser enquadrado como expectativa do governo. Essa disjuntiva entre as atribuições estatutárias das instituições e sua efetividade, explorada por HELMKE E LEVISTSKY (2004), é chave para a classificação realizada nos Capítulos 2 e 6, permitindo contrapor às manifestações presentes nas Mensagens. **Ao concentrar o foco da análise na efetividade, é possível inferir com elevado grau de certeza que as instituições regra fiscal e gestão estratégica não conseguem**

**alcançar simultaneamente esse atributo, independente dos aspectos formais e da narrativa presente nas Mensagens.**

A inferência da dinâmica de competição pode ser feita pela conjugação de: i) conceitualização sobre instituição que supera os limites da formalidade da regra; ii) outros dados presentes na próprias Mensagens; iii) dados quantitativos sobre orçamento; iv) dados qualitativos adicionais. A conjugação dessas fontes permitiu alicerçar a análise causal feita no capítulo anterior, indicando competição institucional no orçamento. Essas descrições e inferências causais deslindam os elementos por trás da natureza competitiva entre regras fiscais e gestão estratégica, produzindo evidências suficientes para atestar esse fenômeno.

Tendo em visto essa conceitualização institucional, é possível ainda identificar evidências que apontam para a aceitação da hipótese básica:

### **Quadro 73 – Conflitos entre Regra Fiscal e Gestão Estratégica 1996-2018**

<b>PERÍODO</b>	<b>TIPOS DE EVIDÊNCIAS</b>
1996-1998	Não há constituição de regra fiscal no período. Embora não se produza tentativa de limitar especificamente o <b>Brasil em Ação</b> , dada sua sustentação por todos os atores, as tentativas de contenção dos gastos, que provavelmente reduziriam seu escopo de atuação, não se produzem. As Mensagens a partir de 1999, e os dados orçamentários, evidenciam com clareza a contenção dos instrumentos capazes de produzir equilíbrio orçamentário (regra fiscal).
1999-2004	Para além do discurso genérico, as Mensagens não se aprofundam na exemplificação da redução da despesa que teria sido proporcionada pelo PPA. Essa restrição é feita, de fato, pelo <b>contingenciamento</b> , reforçado pela <b>regra fiscal de resultado primário</b> estabelecida no período. Restringe principalmente os investimentos, centrais para o plano de desenvolvimento embutido no PPA, como evidenciou o Brasil em Ação no período anterior. Adicionalmente, os movimentos de expansão do gasto público foram decididos fora do processo de alocação de recursos estruturado ao redor do PPA <sup>185</sup> . A baixa relevância do PPA no governo Lula permite inferir a ausência de “legados” para a nova administração, diferentemente do observado com a regra fiscal, integralmente acolhida por um governo cujas crenças se aproximariam mais da expansão do gasto público como estratégia de desenvolvimento, permitindo colocar em dúvida o papel desempenhado pelo PPA em FHC 2.
2007-2014	O planejamento somente alcança a Apresentação das Mensagem com o lançamento do PAC, explicitando reconexão com a esfera hierárquica superior da política e da política pública, com repercussões visíveis em todas as Mensagens seguintes até 2014. A responsabilidade fiscal, embora sempre ressaltada, fica em plano secundário à gestão estratégica, que, na materialização via PAC, é enquadrada como capaz de induzir o desenvolvimento e atenuar os efeitos deletérios do choque internacional. As crescentes alterações na regra fiscal - valor e flexibilização - indicam claramente a dificuldade em compatibilizar essa instituição com a expansão da gestão estratégica.
2015-2016	Após anos defendendo a compatibilidade entre a responsabilidade fiscal e a ampla atuação do Estado, via gestão estratégica, para liderar o desenvolvimento, a Mensagem de 2015 reconhece abruptamente o esgotamento dessa estratégia, indicando a dificuldade em sustentar a antiga compatibilidade, apontada pela: i) oposição política e de atores fora de posição de poder nos subsistemas de política econômica e do orçamento; ii) sustentável pela deterioração dos dados do orçamento. Quedas nos gastos prioritários a partir de 2015, em contexto de retirada da flexibilidade fiscal, reforçam o conflito entre as instituições.

<sup>185</sup> Principais exemplos: i) a Emenda Constitucional nº 29 que fixou um piso de gasto para a Saúde; ii) o Fundo de Combate à Pobreza, que alocou recursos crescentes à novas iniciativas da seguridade social, incorporando inclusive aumentos reais do salário-mínimo.

2017-2018	O desaparecimento do PAC das Mensagens, mesmo mantido enquanto categoria da LOA e sua execução, em um contexto de reforço às regras fiscais, atestam novamente a competição institucional. A tentativa de construir uma nova gestão estratégica apoiada na governança e na reavaliação dos programas de gasto, embora mais presentes nas Mensagens do que no período 1999-2004, não consegue estruturar processo central (ocupado, por exemplo, pelas reformas pró-mercado e facilitadoras do ajuste fiscal), nem tampouco sensibilizar as estatísticas do orçamento, indicando não efetividade.
-----------	--

Elaboração: Própria.

O quadro acima reforça a noção de que **a narrativa da compatibilidade entre regra fiscal e gestão estratégica não se sustenta a partir de evidências**. Mais do que isso, a análise promovida com apoio do modelo causal estruturado a partir do ACF, apoiada no conceito da efetividade institucional, explicita a existência de coevolução pautada pela competição. Nessa perspectiva, os dados da Mensagem que afirmam a compatibilidade devem ser enquadrados enquanto “intenção e esforços”, ambos frustrados. O enquadramento temporal mais amplo, consoante com as recomendações do ACF, permitiria reafirmar a inferência realizada: nos 22 anos de análise, há alternâncias bem delimitadas sobre a efetividade das instituições objeto da pesquisa.

A evidenciação, em cada período, da estratégia de desenvolvimento adotada e da coalizão dominante no orçamento auxilia a inferência da competição pendular entre regras fiscais e gestão estratégica.

#### Quadro 74 – Instituições e Coalizões

PERÍODO	REGRA FISCAL	GESTÃO ESTRATÉGICA	PRESIDENTE	ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	COALIZÃO DOMINANTE ORÇAMENTO
1996-1998	Inexistente	Efetiva	FHC	Neoliberal	Disciplina
1999-2002	Efetiva	Não Efetiva	FHC	Neoliberal	Disciplina
2003-2004	Efetiva	Não Efetiva	LULA	Indefinida	Disciplina
2005-2010	Não Efetiva	Efetiva	LULA	Desenvolvimentista	Desenvolvimento
2011-2014	Não Efetiva	Efetiva	DILMA	Desenvolvimentista	Desenvolvimento
2015-2016	Efetiva	Não Efetiva	DILMA	Indefinida	Disciplina
2016-2018	Efetiva	Não Efetiva	TEMER	Neoliberal	Disciplina

Elaboração: Própria.

As Mensagens Presidenciais conferem grande relevância à categoria estratégia de desenvolvimento, requerendo do pesquisador maior atenção sobre a mesma: i) no governo FHC, as Mensagens projetam o intento de construir um novo modelo de desenvolvimento econômico e social<sup>186</sup>, em oposição ao modelo que teria vigido entre 1930-1980, denominado

<sup>186</sup> Conforme desenvolvido no Capítulo 2, a difusão internacional das instituições regras fiscais e gestão estratégica ocorreu em contexto o marcado pela ascensão do paradigma neoliberal, a partir de crenças compatíveis e com

desenvolvimentismo; i) nos governos Lula e Dilma, as Mensagens (em especial a partir de 2007) igualmente buscam enfatizar a construção de um modelo de desenvolvimento, distinto daquele enfatizado por FHC; iii) no governo Temer, a busca por um modelo de desenvolvimento antagônico ao adotado por Lula e Dilma também é reiteradamente enfatizada, retomando a agenda reformista que havia marcado a gestão FHC.

Dessa forma, seria possível identificar duas estratégias de desenvolvimento que estruturam as Mensagens Presidenciais entre 1996-2018: neoliberal e neodesenvolvimentista. A opção por essa denominação, ausente das Mensagens, busca permitir enquadramento replicável em outras experiências nacionais, encontradas na literatura sobre desenvolvimento<sup>187</sup>, e foram adotadas nessa pesquisa mesmo reconhecendo a rejeição que cada um dos governos teria sobre esse enquadramento<sup>188</sup>. Permitem vinculação imediata a paradigma ideacional estabelecido, com crenças universalmente reconhecidas.

O ACF ajuda a iluminar a complexidade do sistema de crença, permitindo assinalar grande número de crenças organizadas em um sistema hierárquico e coerente, aspecto fundamental para sustentar análises empíricas que coloquem em evidência essa complexidade, na busca pela identificação das coalizões (promotoras da ação coletiva) e dos substratos ideacionais que orientam o processo decisório dessas coalizões. Permitiu que fossem identificado um número muito elevado de crenças, em uma análise que cobriu 22 anos, sobre documentos que procuram refletir o direcionamento geral da política pública, englobando ainda seus múltiplos subsistemas. Também se reconhece que as estratégias de desenvolvimento colocadas em prática não são meras reproduções autômatas dos paradigmas ideacionais, sendo possível e esperado que os atores e coalizões tomem decisões variadas em função de um conjunto grande de condicionantes.

O estudo detalhado das crenças presentes nas Mensagens, sua vinculação com o contexto (estrutural e conjuntural), os recursos e oportunidades das coalizões, suas estratégias

---

potencial de se reforçarem, que podem ser sintetizadas pela necessidade de i) estabelecer limites à expansão dos agregados orçamentários (crença no equilíbrio orçamentário) e; ii) aprimorar a eficiência e efetividade do orçamento (crença na alocação de recursos conduzida em conformidade com a eficiência). A emergência da gestão estratégica e da regra fiscal em um governo que estrutura sua estratégia de desenvolvimento com base em pilares do neoliberalismo não deve escapar à análise.

<sup>187</sup> ROBERTS (2011) faz um apanhado das idéias neoliberais e de seus formuladores. A caracterização de estratégias de desenvolvimento apoiadas no paradigma neoliberal pode ser encontrada em SCHMIDT E THATCHER (2014). O desenvolvimentismo tende a ser mais associado às experiências da América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000), embora o conceito de “estado desenvolvimentista” também tenha sido aplicado para as experiências de industrialização do sudeste asiático (EVANS, 2012). Há grande debate sobre como classificar as estratégias alternativas a partir da consolidação do neoliberalismo nos anos 1980. Para essa controvérsia no caso brasileiro, ver DE PAULA, SANTOS E MOURA (2020).

<sup>188</sup> Por outro lado, as oposições tendem a utilizar largamente essas denominações.

e as instituições presentes e modificadas, permitiram postular a centralidade de três instâncias para a interação e disputa no subsistema do orçamento: crenças, estratégia de desenvolvimento e coalizão dominante.

### **Quadro 75 – Crenças, Estratégia de Desenvolvimento e Coalizões Dominantes no Orçamento**

CRENÇAS (NÍVEL HIERÁRQUICO)	ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	COALIZÃO DOMINANTE NO ORÇAMENTO
<b>Crença Profunda</b>		
A liderança deve ser exercida pelo mercado	Neoliberal	Disciplina
A liderança deve ser exercida pelo Estado	Desenvolvimentista	Desenvolvimento
<b>Crença de Política Pública</b>		
A função principal do tema gerenciamento dos agredos orçamentário é o equilíbrio do orçamento	Neoliberal	Disciplina
A função principal do tema controle dos agredos orçamentário é a expansão para apoiar o desenvolvimento	Desenvolvimentista	Desenvolvimento
A função principal do tema controle dos agredos orçamentário é a gestão anticíclica da economia	Desenvolvimentista	Desenvolvimento
<b>Crença de Política Pública</b>		
A função principal do tema alocação dos recursos públicos é a busca pela eficiência	Neoliberal	Disciplina
A função principal do tema alocação dos recursos públicos é a sustentação dos entraves ao desenvolvimento	Desenvolvimentista	Desenvolvimento
A função principal do tema alocação dos recursos públicos é a sustentação do pleno emprego	Desenvolvimentista	Desenvolvimento

Fontes: Mensagens Presidenciais. Elaboração: Própria.

A correlação entre esses elementos foi observada na pesquisa empírica em todos os períodos. Por outro lado, não foi possível fazer uma associação perfeita entre: i) a prevalência de crenças associadas à estratégia de desenvolvimento neoliberal e a dominância da instituição regra fiscal (período 1996-1998); ii) períodos em que não foi possível estabelecer nas Mensagens qual a crença prevalente no que se refere à estratégia de desenvolvimento (Indefinida) foram palco da dominância da regra fiscal (período 2003-2004; 2015-2016), embora os governos Lula e Dilma sejam caracterizados por uma preferência pela estratégia desenvolvimentista.

Colocar em primeiro plano: i) a crença profunda que conecta o substrato ideacional do sistema político e do subsistema do orçamento; ii) as crenças principais dos temas do orçamento; permite evidenciar as divergências entre as coalizões em disputa que agregam a tendência à pendularidade e à competição institucional, dando a dimensão da complexidade

envolvida na compatibilização de instituições básicas do orçamento e do próprio sistema político nacional.

### 7.3 Proposições: Explicando a Competição Institucional Pendular

Estabelecida a aceitação da hipótese básica da pesquisa, torna-se necessário explicar suas causas. No Capítulo 4, foram levantadas cinco proposições, inspiradas nas **teorias apresentadas na revisão bibliográfica** e em aspectos do próprio **modelo analítico**.

A inferência em relação a estas proposições busca compatibilidade com as análises de cada um dos quatro períodos que revelam mudança institucional conjunta, ao mesmo tempo em que possui a ambição de explicar a coevolução ao longo de todo o período. Entretanto, é preciso diferenciar os dois processos analíticos. Ao focar nos períodos, e em consonância com o formato usual de operacionalização do ACF, **as mudanças institucionais são apresentadas como resultado direto de alterações na correlação de forças no subsistema do orçamento**, que se materializaram a partir de três elementos distintos: i) as mudanças contextuais exógenas ao orçamento que se mostram capazes de promover alterações **substantivas** nos recursos de poder das coalizões do orçamento e induzir decisões que modificam suas instituições; ii) as mudanças internas ao subsistema, a partir da exploração do recurso marca de governo pelas coalizões do orçamento, que se mostra **decisiva** para as alterações institucionais; iii) a aprendizagem, indispensável para superar poderes de veto da coalizão adversária, bem como para proteger a instituição preferida de eventos como mudanças de contexto e ataques de adversários. Conforme ressaltado em todo as seções do capítulo anterior, buscou-se explicar a incapacidade de manter a efetividade simultânea de regras fiscais e gestão estratégica.

Por outro lado, ao ampliar o horizonte temporal da atenção do pesquisador para o período integral da análise, as hipóteses levantadas para explicar a dinâmica institucional conjunta no subsistema do orçamento entre 1996-2018 buscaram constituir **caminhos interpretativos** para dar significado e coerência a um fenômeno complexo e não esperado, pautado por mudanças relativamente frequentes e pela incapacidade de coexistência de duas instituições que contaram com apoio dos atores envolvidos no plano sistêmico e no subsistema, configurando um verdadeiro *puzzle* que se procurará enfrentar neste capítulo. Nessa perspectiva, a análise de cada proposição, embora considere aspecto pontual da coevolução institucional, busca encontrar as conexões que irão desaguar em uma explicação mais geral (e sistêmica) desse fenômeno.

**P1: Regra fiscal e gestão estratégica são instituições que expressam crenças antagônicas. – NÃO HÁ EVIDÊNCIAS PARA ACEITAÇÃO**

A formulação dessa proposição procurou abordar a incapacidade de a coalizão no poder manter a efetividade simultânea de regra fiscal e gestão estratégica, que está na essência da competição institucional. Não tratou, entretanto, da pendularidade, em que se manifesta alternância da instituição dominante.

Aceitar essa proposição demandaria reconhecer a existência de incompatibilidade e antagonismo entre as crenças que conformam o substrato das decisões de política pública em favor da regra fiscal e as crenças que estão associadas à gestão estratégica, **no âmbito de cada uma das coalizões do subsistema**. Em acordo com a trajetória institucional observada no Brasil, a incompatibilidade e o antagonismo entre as crenças apontariam para: i) a presença de crenças na coalizão disciplina que favorecessem a regra fiscal e induzissem a não aceitação da gestão estratégica, dado o predomínio da efetividade da regra fiscal nos períodos de dominância dessa coalizão; ii) a presença de crenças na coalizão desenvolvimento incompatíveis com a regra fiscal e que induzissem a defesa da gestão estratégica, dado o predomínio da efetividade dessa última instituição nos períodos de dominância dessa coalizão<sup>189</sup>. Ou seja, a coalizão disciplina, com preferência pela instituição regra fiscal, possuiria crenças incompatíveis e antagônicas àquelas que embasam a gestão estratégica; enquanto a coalizão desenvolvimento, com preferência pela instituição gestão estratégica, possuiria crenças incompatíveis e antagônicas às regras fiscais. Aceita essa proposição, o conflito entre crenças explicaria a coevolução competitiva, sendo responsável direto pela decisão de fortalecer a instituição compatível com suas crenças (conferir-lhe efetividade) e destruir a instituição contrária a essas crenças (retirar-lhe efetividade).

Essa proposição tende a se aproximar do enquadramento feito por grande parte da literatura e do debate público sobre os conflitos na política fiscal<sup>190</sup>, compatível com as **narrativas** expressas no Capítulo 2, que conformam a disputa política no subsistema do orçamento: membros destacados da coalizão desenvolvimento teriam tomado decisões contrárias à efetividade das regras fiscais, identificáveis na adoção sistemática de medidas que flexibilizam essa instituição. Atribui-se a esses membros a defesa de **modelo causal de política pública que não confere relevância ao equilíbrio orçamentário**, buscando mudanças na

---

<sup>189</sup> Nesse enquadramento, eventual aceitação da proposição demandaria ainda explicar o papel do antagonismo entre as crenças no período 1996-1998, em que a efetividade da gestão estratégica, em oposição a uma regra fiscal inexistente, coincide com o predomínio da coalizão disciplina no orçamento.

<sup>190</sup> ALMEIDA JR, LISBOA E PESSÔA (2015) constituem exemplo da narrativa que atribui aos problemas fiscais as dificuldades da economia brasileira.

regra fiscal para atingir outros objetivos, como a indução do crescimento e o gerenciamento da etapa recessiva do ciclo econômico, pela expansão do orçamento, em detrimento da responsabilidade fiscal.

Da mesma forma, aproxima-se do enquadramento que outra parte da literatura e do debate público produz sobre as restrições ao desenvolvimento do país<sup>191</sup>, que, igualmente cristalizada em narrativa exposta no Capítulo 2, **atribui a crenças dos decisores de política pública a gestão restritiva sobre a política fiscal (e monetária)** que inviabiliza o atendimento dos requisitos necessários ao crescimento com equidade. A preferência por esse *mix* de política econômica inviabiliza que as políticas públicas produzam os estímulos e os bens e serviços públicos necessários ao desenvolvimento, desestruturando a capacidade da gestão estratégica conduzi-lo.

Conforme evidenciado na seção anterior, as Mensagens corroboram a percepção de compatibilidade entre as crenças que embasam as instituições regra fiscal e gestão estratégica, reafirmada pelos sucessivos governos em contextos diversos. A persistência narrativa em todos os governos da compatibilidade institucional indica problemas com essa proposição. De fato, análise aprofundada das crenças reafirma a percepção de ausência de incompatibilidade e antagonismo: i) mesmo nos períodos marcados pela hegemonia da coalizão desenvolvimento, há reiteradas referências às crenças relacionadas ao equilíbrio do orçamento; ii) analogamente, nos períodos marcados pela hegemonia da coalizão disciplina, a ênfase em crenças associadas à gestão estratégica pautada na busca por ganhos de eficiência é constante.

Tampouco as decisões tomadas permitem considerar a existência de um conflito entre crenças. Presidentes, Ministros e Secretários participam de um processo decisório que, em todos os momentos, buscou oferecer suporte a ambas as instituições. A coalizão disciplina, mesmo quando indicou preferência pela regra fiscal, inferida por maior frequência e destaque nas Mensagens, não abandonou a gestão estratégica: o contexto econômico adverso que induziu decisões que confirmaram a menor disponibilidade de recursos, mesmo frustrando expectativas sobre o volume de recursos diretamente comandado pela gestão estratégica, não implicou seu abandono, tendo sido verificadas tentativas sistemáticas por direcionar sua contribuição para o ajuste fiscal em curso. Da mesma forma, a coalizão desenvolvimento, mesmo quando indicou preferência pela gestão estratégica, não abandonou a regra fiscal, mesmo promovendo sua

---

<sup>191</sup> DWECK E TEIXEIRA (2017) buscam produzir uma breve síntese sobre o debate, conferindo ênfase a essa narrativa.

flexibilização, tomando sistematicamente medidas que buscavam reforçar a capacidade dessa instituição induzir e sinalizar equilíbrio ao orçamento.

Embora a especialização no subsistema indique a presença, em cada coalizão, de atores dedicados ao tema do gerenciamento dos agregados orçamentários (fiscalistas e economistas heterodoxos) e de atores especializados no tema da alocação de recursos públicos (gerencialistas e planejadores), que enfatizam crenças mais aderentes a cada um dos temas de vinculação, não foi possível identificar antagonismos entre crenças: i) os membros da coalizão disciplina (mesmo os fiscalistas) expressam crenças favoráveis à gestão estratégica baseada na busca pela eficiência<sup>192</sup>; ii) os membros da coalizão desenvolvimento (inclusive os planejadores) tampouco renegam a relevância do equilíbrio orçamentário<sup>193</sup>.

Dois elementos precisam ser clarificados para a validação da conclusão aqui exposta: i) o papel das diferenças entre crenças intra e inter coalizões; ii) a hierarquia entre as crenças de uma mesma coalizão.

**A avaliação da proposição foi conduzida a partir da análise da compatibilidade das crenças de uma mesma coalizão com as duas instituições, não tendo sido encontradas evidências que permitam aceitar que as crenças da coalizão disciplina e as crenças da coalizão desenvolvimento sejam, individualmente, incompatíveis com ambas as instituições de interesse dessa tese. Essa análise não se confunde com a questão da inferência de crenças distintas entre as coalizões, conforme usual no ACF. Note-se, entretanto, que os estudos com ACF não costumam apontar incompatibilidade entre as crenças expressas pela coalizão no poder e as instituições formais defendidas por essa coalizão, mesmo admitindo que as decisões sobre a construção de instituições e sobre as mudanças institucionais sejam influenciadas por conjunto amplo de fatores, para além do substrato proporcionado pelas crenças.**

Como esperado pelos pressupostos e hipóteses do ACF, a pesquisa inferiu diferenças entre as crenças das duas coalizões que disputam o poder no subsistema do orçamento, que podem ser sintetizadas pela divergência em relação às funções principais dos dois temas do subsistema orçamentário: i) membros da coalizão disciplina expressaram preferência por regras fiscais que promovam maior controle dos agregados orçamentários em consonância com a responsabilidade fiscal e gestão estratégica que incentive ganhos de eficiência; ii) membros da coalizão desenvolvimento valorizaram mais intensamente as crenças associadas à capacidade

---

<sup>192</sup> Essas crenças podem ser encontradas nos itens das Mensagens produzidos por um MF dominado pelos fiscalistas, como entre 1999 e 2004 e entre 2015 e 2018. Os documentos do Acordo com o FMI entre 1999 e 2005, assinados pelo MF, reforçam essa percepção.

<sup>193</sup> De forma análoga, os planejadores, que comandaram a CC entre 2006 e 2015, eram responsáveis pela consolidação das Mensagens, o que também permite evidenciar a presença dessas crenças

da gestão estratégica superar os entraves ao desenvolvimento e sustentar o pleno emprego e das regras fiscais contribuir para a expansão do orçamento em busca do desenvolvimento e de uma gestão anticíclica da economia. Entretanto, essa diferenciação entre as crenças de coalizões distintas é esperada pelo ACF, não está associada à proposição aventada, não configurando a incompatibilidade e o antagonismo de crenças que se investiga nessa seção.

A inferência hierárquica entre as crenças também poderia ser aventada, na medida em que há indícios de correlação entre o domínio da coalizão disciplina e a dominância da regra fiscal, bem como entre o domínio da coalizão desenvolvimento e a dominância da gestão estratégica. **Essa hierarquia poderia assim constituir o canal pelo qual as crenças de cada coalizão se mostram incompatíveis com a efetividade simultânea de regras fiscais e gestão estratégica:** i) embora a coalizão disciplina contemple crenças compatíveis com ambas as instituições, poderia atribuir maior relevância a crenças associadas ao tema gerenciamento dos agregados orçamentários (ao qual a regra fiscal se filia) do que àquelas associadas ao tema alocação de recursos públicos (ao qual a gestão estratégica se filia); ii) embora a coalizão desenvolvimento igualmente contemple crenças compatíveis com ambas as instituições, pode produzir hierarquização inversa, dando maior ênfase às crenças associadas ao tema da alocação dos recursos públicos do que àquelas relacionadas ao gerenciamento dos agregados orçamentários.

Não obstante, não foi possível inferir essa priorização da análise das crenças, por mais que distintas conjunturas tendessem a produzir variações na frequência e posicionamento nas Mensagens das crenças afetas aos dois temas do subsistema. Também deve-se considerar que as coalizões do orçamento revelam especializações temáticas, sendo possível inferir que atores especializados em um dos temas ocupem posição mais destacada em diferentes momentos. A possível hierarquização tende assim a decorrer de uma posição de poder mais destacada na disputa entre atores de uma mesma coalizão. Nessa perspectiva, atores dedicados ao gerenciamento dos agregados orçamentários, capazes de fazer avançar sua instituição, não demonstram crenças antagonicas à instituição da outra temática do subsistema, o que constitui evidência adicional contrária a proposição de antagonismo e incompatibilidade entre as crenças no seio de cada coalizão.

**P2: A assimetria de poder entre atores especializados em um dos temas de uma mesma coalizão induz à priorização de uma das instituições do subsistema do orçamento – HÁ EVIDÊNCIAS PARA ACEITAÇÃO SOMENTE ENTRE 1999-2004 e 2015-2018**

Assim como em P1, busca-se analisar proposição que foca na incapacidade de a coalizão no poder manter a efetividade simultânea de regra fiscal e gestão estratégica, que está na essência da competição institucional, sem adentrar a questão da alternância da instituição dominante.

A dualidade do subsistema do orçamento permitiu identificar dois tipos de atores individuais em cada coalizão. Esses atores se diferenciam pela especialização temática e, embora compartilhem a mesma estrutura de crenças, tendem a manifestar preferências e buscar decisões em relação ao tema de sua especialização. Abre-se assim espaço para investigar se eventual assimetria dos recursos de poder detidos pelos atores de uma mesma coalizão seria responsável pela coevolução competitiva.

Os recursos de poder mais relevantes identificados na pesquisa consistiram em: i) ocupação de cargos no Executivo Federal (que viabiliza tanto a tomada de decisão quanto o poder de veto); ii) promoção das marcas de governo; iii) coerção. Realizar um balanço para estabelecer com precisão a existência de assimetrias entre os membros da coalizão dominante não é tarefa trivial. Por exemplo, como mensurar a diferença entre os recursos de poder do Ministro da Fazenda em relação ao Planejamento para o subsistema do orçamento? A literatura e a mídia tendem a assumir que o Ministro da Fazenda possui maiores recursos de poder que o Ministro do Planejamento em relação ao subsistema de política econômica, mas essa transposição para o orçamento não pode ser feita de forma automática. Note-se ainda que o MP também possui competências relevantes no subsistema de política econômica, além de instrumentos diretos e exclusivos sobre o subsistema do orçamento. Portanto, o controle do MF não confere automaticamente poder superior ao MP no orçamento. Adicionalmente, a conjuntura e as estratégias são fundamentais para explicar as decisões tomadas e os resultados institucionais, sendo necessário separar a influência desse elemento para uma inferência adequada.

Não obstante, assim com em P1, a formulação dessa hipótese foi pautada pelo indicativo de que o domínio da coalizão disciplina possui correlação com a dominância da regra fiscal, enquanto o domínio da coalizão desenvolvimento possui correlação com a dominância da gestão estratégica. Essas relações, entretanto, não são válidas para o período 1996-1998, em que o domínio da coalizão disciplina produz dominância da gestão estratégica, podendo,

entretanto, haver assimetria de poder em favor dos gerencialistas, capaz de explicar a coevolução.

A pesquisa empírica, entretanto, indica, para esse período, certa equivalência entre os recursos de poder detidos por fiscalistas e gerencialistas. Por um lado, os cargos centrais do subsistema de política econômica estavam ocupados por fiscalistas (MF e BACEN) e a presença de gerencialistas no MP estava restrita à SPI. A saída de Serra do MP retira potencial aliado da implementação da gestão estratégica do subsistema. Os gerencialistas contavam, entretanto, com o suporte da CC, que canaliza grande parte do processo decisório no Executivo Federal.

Por outro lado, há uma certa equivalência no recurso Marca de Governo: a defesa da Estabilização Monetária, apoiada no sucesso do Plano Real, produziu recursos de poder substantivos para os fiscalistas. Não obstante, a tentativa de avançar uma outra marca de governo – a própria gestão estratégica que conduziria o desenvolvimento econômico - também dotou os gerencialistas de recursos de poder substantivos<sup>194</sup>.

Observa-se maior poder de veto contra os fiscalistas, incapazes de estabelecer suas decisões preferidas sobre o orçamento. As competências do MP em relação a diferentes matérias e processos legislativos lhe conferiam maiores condições de veto sobre decisões desse subsistema, inclusive no que se refere ao estabelecimento da regra fiscal. Por outro lado, reconhece-se o poder de veto dos fiscalistas sobre a liberação de recursos financeiros essenciais ao Brasil em Ação. Por fim, o período não identifica elementos coercitivos com a nitidez verificada nos momentos seguintes, capazes de conferir recursos de poder diferenciados a fiscalistas e gerencialistas.

Por outro lado, a pesquisa identificou que, nos demais períodos de domínio da coalizão disciplina, há fortes indícios que permitem diferenciar os recursos de poder de cada ator da coalizão disciplina. O enquadramento da marca de governo Estabilização Monetária amplifica os recursos de poder detidos pelos fiscalistas nos períodos 1999-2004, permitindo avançar a regra fiscal, enquanto a marca de uma gestão estratégica capaz de conduzir o desenvolvimento do país se desgastou rapidamente em FHC 2, reduzindo os recursos de poder dos gerencialistas. Ao final de 1998, frente ao risco de perder a marca do primeiro governo, a construção da nova marca fica em plano secundário, como se pode inferir de todas as Mensagens do período 1999-2002, com a ampliação do espaço às crenças no equilíbrio orçamentário. O balanço das decisões

---

<sup>194</sup> A maior capacidade dos gerencialistas em avançar essa nova marca não denota necessariamente diferenciação prévia no acesso a recursos de poder, requerendo **estratégia** para atrair para seus objetivos não somente fiscalistas, mas outros atores relevantes (planejadores e economistas heterodoxos), quer atuando diretamente no subsistema ou mesmo em outras posições de destaque do governo.

tomadas também indica preferência pela regra fiscal, simbolizada na imposição do contingenciamento ao Avança Brasil. Os gerencialistas, em contexto adverso, perdem recursos de poder para aprofundar sua agenda. No governo Temer, a marca do reformismo de mercado é estruturada mesmo antes da chegada ao poder pelo impeachment<sup>195</sup>, sendo buscada de forma incessante. A responsabilidade fiscal adquire primazia, em contraste com o enquadramento dos governos do PT como irresponsáveis fiscalmente, não surgindo marca com apelo compatível no âmbito da gestão estratégica. Entre 2015 e 2018, os gerencialistas ocupam posição menos destacada no subsistema do orçamento, não tendo emergido nenhuma liderança de relevo, como indica a extinção da SPI no Ministério do Planejamento.

O fortalecimento da conexão entre o Ministro da Fazenda e o Presidente do BACEN, a partir da emergência de novas instituições no subsistema de política econômica – consubstanciada no tripé macroeconômico - que reforçou o poder da política fiscal sob o comando do MF e da regra fiscal, sua instituição basilar, condicionar o subsistema do orçamento, erodiu recursos de poder do MP. Em particular, sua capacidade de interposição de vetos aos fiscalistas alojados no MF, por meio da iniciativa e supervisão das normas e procedimentos orçamentários, se torna menos eficaz.

A disparidade de poder que se consolida na sociedade entre economistas ortodoxos (com amplo acesso à mídia e ao sistema financeiro) e gerencialistas (cuja agenda no setor público recebe muito menos destaque da mídia e das empresas produtivas) permitiu a difusão de narrativa que elege a ausência da responsabilidade fiscal e de equilíbrio orçamentário como causa central das crises que se abatem sobre o país em diferentes momentos. Seu equacionamento repousaria no fortalecimento das regras fiscais, conferindo instrumento de poder essencial aos fiscalistas, capaz de se antepor não somente à coalizão desenvolvimentista, mas também aos diferentes grupos que cotidianamente disputam recursos orçamentários para suas políticas públicas prediletas. Embora a narrativa da baixa eficiência do gasto público seja ainda mais ubíqua, não consegue conferir os mesmos recursos de poder aos gerencialistas, que encontram não somente maiores dificuldades em avançar decisões com base nessa narrativa, como também em garantir a ocupação de cargos estratégicos para sua agenda.

Entre 1999-2004, o FMI atua decisivamente como elemento coercitivo capaz de conferir recursos aos fiscalistas não somente por apoiar a formulação e difusão da narrativa fiscalista, mas também por vincular o acesso às reservas cambiais – enquadradas como essencial para o enfrentamento da crise de confiança de 1998-1999 – à instituição e cumprimento das metas

---

<sup>195</sup> PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (2015).

fiscais, o que consolidou o domínio dos fiscalistas do MF no orçamento, eliminando qualquer potencial poder de veto retido por outros atores. Os esforços dos gerencialistas de produzirem movimento semelhante com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, fortalecendo a alocação de recursos compatível com a gestão estratégica defendida por esse grupo, foram muito menos exitosos, como a análise das Mensagens indica e a ausência de critérios de desempenho no acesso às reservas internacionais corrobora.

Outro elemento que produz concentração de poder nos fiscalistas é a disparidade entre os instrumentos utilizados por cada grupo, que pode ser inferida a partir do contraste entre o Decreto de Programação e as iniciativas de indução da eficiência: enquanto o primeiro se integrou ao arcabouço normativo do subsistema, conformando processo de trabalho capaz de controlar os agregados orçamentários, o PPA, seu monitoramento e avaliação revelaram dificuldade permanente em influenciar a alocação de recursos. Mesmo a identificação de outros mecanismos de busca por ganhos de eficiência, como revisões de programas, formalizados em um processo de trabalho mais estruturado nos governos Dilma e Temer, apresentam dificuldades em condicionar substantivamente a alocação de recursos. A constatação dessa assimetria é elemento que reflete a disparidade na acumulação de poder dentro da coalizão disciplina, não sendo possível identificar efetividade no papel desempenhado por atores gerencialistas voltados para a obtenção de ganhos de eficiência. E, em um processo típico de *feedback*, a conformação institucional foi capaz de condicionar a atuação dos atores orçamentários, ampliando os recursos de poder dos próprios fiscalistas, mesmo em períodos que ficaram fora do poder, enquanto as instituições do PPA revelaram sempre grande dificuldade em condicionar o comportamento dos atores em direção a decisões relevantes que reforçassem o poder da gestão estratégica.

As dificuldades enfrentadas pelos gerencialistas podem ser inferidas nas próprias Mensagens e em outros documentos oficiais: i) em FHC 2, há poucas referências concretas a reduções de custos associados ao PPA, contrastando com as inúmeras referências à meta fiscal e ao contingenciamento que comprovam a adequação e a observância da meta fiscal; ii) em Temer, podem ser encontradas referências a reduções de custo associadas à revisão de programas nas Mensagens de 2017 e 2018, inclusive com quantificações. Não obstante, a adoção do contingenciamento “*across-the-board*”, não referida nas Mensagens, predomina nos documentos oficiais que comprovam a adequação e a observância da meta fiscal.

A assimetria de poder identificada na coalizão disciplina, em favor dos fiscalistas no período 1999-2004 e 2015-2018, permitiria não rejeitar P2: foi fundamental para a efetividade

da regra fiscal; não permitiu sustentar a gestão estratégica. Indicando a pertinência dessa conclusão, poder-se-ia apelar para argumento de origem contrafactual: seria possível aventar que recursos de poder mais significativos para os gerencialistas poderiam reduzir os efeitos disruptivos da regra fiscal sobre a provisão de bens e serviços públicos, mantendo sua efetividade mesmo em conjunturas desfavoráveis, sem necessariamente afetar a efetividade da regra fiscal.

Por outro lado, entre 2005 e 2014, quando a coalizão desenvolvimento tornou-se dominante no subsistema do orçamento, não foi possível inferir assimetria relevante entre os recursos de poder de planejadores e economistas heterodoxos, o que impede a postulação de que P2 tenha sido um dos responsáveis pela coevolução competitiva. Não seria possível postular que planejadores tenham sido capazes de estabelecer e manter a efetividade da gestão estratégica e que economistas heterodoxos não tenham conseguido sustentar a efetividade da regra fiscal por conta de alguma assimetria de poder.

A nomeação de um Ministro da Fazenda heterodoxo em 2006, com respaldo da Ministra da Casa Civil até 2010, que assume a Presidência em 2011 e mantém o Ministro da Fazenda em todo o seu primeiro mandato, indica recursos de poder substantivos para os heterodoxos. Assim como a convivência com Ministros do Planejamento que gozaram de baixa capacidade de atuar sobre a política econômico em todo o período, tampouco indica restrições a recursos de poder. A implementação de medidas restritivas que buscavam sinalizar o compromisso com a responsabilidade fiscal abunda das Mensagens, indicando que os recursos de poder dos economistas heterodoxos não foram obstaculizados. A defesa da efetividade da regra fiscal também contou com a coerção interna, que colocou sistematicamente em evidência os indicadores fiscais, restringindo eventual desejo dos planejadores reforçarem a gestão estratégica a partir da desestruturação da regra fiscal.

É verdade que os planejadores conseguiram criar a principal marca do governo – o PAC – iniciativa que canalizou a gestão estratégica durante o período, e permitiu ampliar seu controle sobre o tema da alocação do recurso público. Também é verdade que o PAC se protegeu adequadamente do poder de veto dos economistas heterodoxos, por meio de uma estratégia – flexibilização da meta de resultado primário para desconsiderar as despesas com o PAC – impedindo que os inúmeros contingenciamentos do período afetassem a execução financeira ao longo do ano. E embora tivessem sido crescentes, as dotações do PAC se circunscreveram aos limites convencionados em seu lançamento: 0,5% do PIB, com o crescimento desse percentual ocorrendo apenas com a inclusão do PMCMV, identificado pelos economistas heterodoxos

como parte de uma política anticíclica necessária para enfrentar a crise internacional. Portanto, fica difícil consignar a uma eventual ausência de recursos de poder dos economistas heterodoxos a possibilidade de defender a efetividade da regra fiscal.

Em consonância com os indícios apresentados pelo caso em análise, a incapacidade de manter a efetividade de ambas as instituições pela coalizão no poder indicou, para os períodos 1999-2004 e 2015-2018, assimetria no acesso aos recursos de poder na coalizão disciplina. Fiscalistas conseguiram acesso a recursos de poder mais substantivos que os gerencialistas, conseguindo melhores condições para defender a regra fiscal (instituição preferida), enquanto os gerencialistas obtiveram menos recursos para defender a gestão estratégica. Para os períodos 1996-1998 e 2005-2014, não foi possível identificar assimetria no acesso aos recursos de poder entre os membros da coalizão disciplina e da coalizão desenvolvimento.

Ressalte-se que, mesmo quando verificada assimetria de acesso aos recursos entre fiscalistas e gerencialistas, não é possível explicar apenas por esse elemento a coevolução institucional, sendo necessário combinar outras proposições para que a ausência de efetividade da gestão estratégica possa ser explicada, embora o menor acesso a recursos de poder possa ser apontado como uma das causas que impossibilitaram a defesa dessa instituição.

### **P3: A incapacidade de manter regras fiscais e gestão estratégica simultaneamente efetivas sinaliza problemas de aprendizagem – HÁ EVIDÊNCIAS PARA A ACEITAÇÃO EM TODO O PERÍODO DA ANÁLISE**

Essa proposição ainda se concentra na questão da competição institucional, conferindo menor atenção à pendularidade. Observou-se nos quatro períodos estudados a presença de caminho causal relacionando aprendizagem a mudanças institucionais conjuntas. Conforme usual no ACF, a aprendizagem foi mais comum no nível de crenças instrumentais, sendo produzida pela coalizão dominante de forma a apoiar seus objetivos de política no orçamento.

Embora a aprendizagem tenha se revelado processo central na disputa entre coalizões, promovendo mudanças de forma sistemática nas instituições, não foi capaz de contemplar o problema básico da pesquisa: a competição entre regras fiscais e gestão estratégica. Em que pesem os esforços empreendidos, as coalizões no poder não foram capazes de produzir aprendizagem que permitisse relação de coevolução das instituições marcada pelo reforço e complementariedade. Nessa perspectiva, aventou-se a possibilidade de um processo falho de aprendizagem como causa da coevolução competitiva, em que as instituições não conseguem ser simultaneamente efetivas.

Regras fiscais e gestão estratégica haviam emergido no plano internacional como inovações centrais do orçamento em busca da correção de vieses identificados pela literatura e pelo debate público. Tinham a expectativa de conduzir simultaneamente os temas gerenciamento dos agregados orçamentários e alocação dos recursos públicos, produzindo configurações que garantissem a sustentabilidade do orçamento (via seu equilíbrio) e que introduzissem procedimentos capazes de transformar as escolhas alocativas em um processo pautado pela busca de maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, conferindo capacidade ao orçamento para canalizar as estratégias de desenvolvimento perseguidas. Produziriam assim verdadeira reforma orçamentária, almejada por diferentes atores dedicados a esse subsistema. Criam, portanto, a expectativa de se tornarem instituições relevantes do subsistema orçamentário, contribuindo para a materialização dos ganhos antevistos com a concepção e emergência dessas instituições. Em consonância com trajetórias de mudanças graduais e de forma compatível com a teoria incremental do orçamento, esperar-se-ia além da efetividade institucional, a capacidade de produzir avanços incrementais.

Entretanto, a disputa entre coalizões no caso estudado revela fenômeno particular em relação à aprendizagem: a incapacidade de fazer com que ambas as instituições do subsistema sejam utilizadas como recurso para obtenção do resultado almejado por cada uma das coalizões no poder. Embora tenham revelado grande capacidade de aprendizagem como forma de construir e consolidar sua hegemonia no subsistema, o que é esperado pelo ACF, a aprendizagem produzida não é capaz de equacionar um problema básico do plano institucional, revelando a dificuldade em conciliar os objetivos escolhidos pelas coalizões para os dois temas do subsistema.

Entre 1996 e 2004, fiscalistas e gerencialistas não conseguem produzir aprendizagem capaz de tornar simultaneamente efetivas regras fiscais e gestão estratégica: i) o surgimento da gestão estratégica sob a liderança dos gerencialistas não é acompanhado pelo aparecimento da regra fiscal; ii) a aprendizagem que os gerencialistas produziram para conceber a universalização da gestão estratégica, por sua vez, não foi plenamente incorporada pelos fiscalistas no processo de construção das regras fiscais, pois a priorização de despesas que havia sido fundamental para apoiar o Brasil em Ação, deixa de funcionar adequadamente com um contingenciamento elevado e imprevisível, desmontando as inovações que haviam sustentado a gestão estratégica.

A tentativa de compatibilizar um novo piloto de gestão estratégica – PPI – com contexto de regras fiscais que produziam superávits primários reavaliados bimestralmente e passíveis de

engendrar contingenciamentos, que constitui aprendizado da coalizão disciplina, torna-se rapidamente instrumento que desestrutura a regra fiscal, sob o domínio de planejadores e heterodoxos. A retomada da hegemonia pela coalizão disciplina tampouco consegue evitar a desestruturação da gestão estratégica: i) em um primeiro momento, apenas ataca as flexibilidades que haviam tirado a efetividade da regra fiscal; ii) posteriormente, a correção de várias “deficiências” da instituição constituída a partir da meta de resultado primário, como a ausência de uma trajetória de longo prazo para o equilíbrio orçamentário e de instrumentos para limitar a despesa pública, que revela um rico processo de aprendizagem, não consegue abordar simultaneamente a reconstrução da gestão estratégica.

Os problemas de aprendizagem são, portanto, passíveis de inferência: i) nos momentos de domínio da coalizão disciplina, a gestão estratégica voltada a ganhos de eficiência e ao objetivo de equilibrar o orçamento não consegue superar os arranjos e desejos iniciais. Sem sustentar recursos de poder relevantes, inclusive financeiros, a gestão estratégica não produz os resultados almejados e se desorganiza enquanto instituição; ii) nos momentos de domínio da coalizão desenvolvimento, o compromisso com a responsabilidade fiscal, embora sempre reafirmado, não é corroborado pela coalizão adversária, que, apoiada em dados fiscais, difunde para a opinião pública e para os agentes econômicos a ausência de efetividade da regra fiscal, eliminando os benefícios institucionais decorrentes.

As limitações da aprendizagem revelam duas coalizões que escolhem priorizar apenas um dos temas do orçamento em seu período de hegemonia, relegando papel subordinado a outra instituição mesmo que esse resultado não seja desejado e que esforços tenham sido despendidos para evitá-lo. Atores que compartilham um sistema de crenças, mas que atuam de forma vinculada a cada uma das instituições, não se mostraram capazes de produzir aprendizagem que viabilize essa coexistência, o que acaba por privar o orçamento de instrumento para endereçar adequadamente um de seus dois temas relevantes. Nesse sentido, a aprendizagem não consegue prover a cada coalizão mecanismo para exercer controle simultâneo e compatível sobre os dois temas do orçamento.

Tampouco permite a formação de um consenso mínimo entre atores das duas coalizões encontradas no orçamento, produzindo acordos negociados, uma das formas de mudança institucional identificada pelo ACF. Os eventos pontuais de cooperação – Brasil em Ação, Avanço Brasil, PPI, ajuste fiscal em 2015 – não foram capazes de sustentar a coexistência institucional, o que também contribui para a perda de efetividade da instituição não enquadrada como preferencial pela coalizão no poder.

Após longo período de convivência, nenhuma das coalizões parece capaz de promover aprendizado que transcenda a defesa da instituição preferida àquele momento, e viabilize a coexistência institucional, explicitando grave problema do orçamento no Brasil.

**P4: A presença de nível elevado de ambiguidade e incerteza na interpretação das instituições do orçamento contribuem para a perda de sua efetividade.  
- HÁ EVIDÊNCIAS PARA A ACEITAÇÃO EM TODO O PERÍODO.**

Essa proposição também se concentra na dificuldade em conciliar efetividade simultânea entre regras fiscais e gestão estratégica, mas já permite avançar em direção ao problema da pendularidade.

A ambiguidade é característica das instituições, pois nenhuma regra está isenta de interpretação, e essa pode variar dependendo do ator e do contexto. O caso brasileiro revelou a presença de um grande nível de ambiguidade em ambas as instituições, sendo essa característica uma das causas da coevolução competitiva.

A aferição do equilíbrio orçamentário, embora embasado em indicadores quantitativos objetivos, é mediada pela crença dos atores, estando sujeita a elevado nível de ambiguidade, além de muita incerteza, atributos aguçados no caso em estudo: i) os indicadores utilizados no Brasil para inferir a responsabilidade fiscal (resultado primário e dívida pública) apresentaram elevada volatilidade ao longo do tempo, em função do impacto de parâmetros macroeconômicos, como crescimento, taxa de juros, taxa de câmbio, inflação, que registram, eles próprios, grande volatilidade; ii) há grande dispersão das crenças dos próprios atores envolvidos na interpretação da responsabilidade fiscal, reforçada por narrativas consolidadas diametralmente opostas.

Em decorrência, a inferência da efetividade da regra fiscal é objeto de grande controvérsia. Nessa perspectiva, **para que a regra fiscal possa exercer suas funções estatutárias, o que permite seu enquadramento como instituição efetiva nessa pesquisa, é necessário que a base social com crenças atreladas ao equilíbrio orçamentário enquadre a regra formal existente em acordo com esses atributos<sup>196</sup>**. Dentre esses atores, destaque-se: i) a opinião pública; ii) os atores do subsistema do orçamento que priorizam a crença no equilíbrio orçamentário; iii) os agentes empresariais, com destaque para o mercado financeiro.

---

<sup>196</sup> Embora o enquadramento social seja sempre relevante para que a instituição seja considerada efetiva, seu papel é menos determinante no caso da gestão estratégica.

Além de afetar a própria classificação institucional, incerteza e ambiguidade quanto à regra fiscal implicaram decisões que contribuíram para desestruturar a gestão estratégica, caracterizando a coevolução competitiva

A introdução de metas de superávit primário seguidamente cumpridas, chanceladas pelo FMI, cristalizadas na legislação, com o objetivo de estabilizar a dívida líquida do setor público, foi capaz de reduzir a incerteza e ambiguidade nos anos iniciais de emergência da regra fiscal (1999-2004). Constitui-se percepção (quase) generalizada do impacto contracionista do fluxo de superávits primários anuais sobre a dívida pública, reforçado pelos aumentos nas metas de resultado primário como respostas a mudanças exógenas – como a desvalorização cambial e a elevação da SELIC. Dessa forma, mesmo sendo objeto de sucessivos choques adversos no período – o câmbio desvalorizado, a elevação da taxa de juros e o baixo crescimento da economia contribuíram para expandir substancialmente a dívida pública – os fiscalistas conseguem sinalizar com clareza a prioridade concedida ao equilíbrio orçamentário<sup>197</sup>.

Não obstante, mesmo nesse contexto persistem dúvidas sobre a efetividade da regra fiscal, associadas: i) à magnitude do ajuste em curso; ii) a sua composição (a ênfase nas medidas tributárias é enquadrada por alguns atores como inibidora do potencial de crescimento da economia<sup>198</sup>); iii) a sua sustentabilidade para além do período de vigência do acordo com o FMI e sobre o comando de governo com outras prioridades. As Mensagens de 2003 e 2004 expressam, reiteradamente, percepção de fragilidade no ajuste fiscal legado por FHC, incapaz de promover redução na trajetória da dívida pública a despeito dos superávits primários observados, e de acumular nível de reservas cambiais que sinalizasse a superação da vulnerabilidade externa, utilizado para justificar a decisão de reforçar o superávit primário.

Entretanto, ao manter a “estrutura” da instituição regra fiscal (calibrar o resultado primário para garantir estabilização e posteriormente queda da dívida pública, cumprindo com folga à meta mesmo em conjuntura recessiva), sinaliza para amplo conjunto de atores que a efetividade dessa instituição seria perseguida, consolidando a percepção de responsabilidade fiscal.

O esforço de tornar consensual a efetividade da regra fiscal, contrapondo-se a incerteza e ambiguidade que a caracterizam, gerou impacto disruptivo sobre a gestão estratégica em FHC 2 e Lula 1, subtraindo-lhe as prioridades financeira e política que inviabilizaram a efetividade

---

<sup>197</sup> Embora também sujeito a controvérsias, alguns indícios podem ser apontados para consolidar essa interpretação, como o risco-país, a classificação das agências internacionais de *rating*, as matérias na grande mídia.

<sup>198</sup> WERNECK (2003), embora defenda o ajuste fiscal implementado por FHC, critica a ênfase nas medidas tributárias e as dificuldades em reduzir gastos.

de uma instituição nova e complexa: a necessidade de ancorar essa instituição apenas na crença sobre a eficiência subtraiu assim esses elementos essenciais a sua efetividade. É provável, novamente, diante de um exercício contrafactual que proporcionasse recursos mais substantivos e menos voláteis, ampliando a experiência do Brasil em Ação, pudesse conferir aos gerencialistas capacidade para manter a efetividade da gestão estratégica, evitando sua erosão no governo FHC e eventualmente mantendo a capacidade de liderar a gestão estratégica no governo Lula 1, garantindo trajetória sem interrupções, agregando o PPI e o PAC como um movimento incremental, compatível com processos orçamentários desenvolvidos sob o amparo de instituições fortes.

As Mensagens dos governos Lula e Dilma enquadram as decisões de política pública no orçamento como compatíveis com a responsabilidade fiscal e o equilíbrio orçamentário, mesmo diante da flexibilização crescente da regra fiscal a partir do PAC e da resposta à crise internacional de 2008. A redução da meta de resultado primário para viabilizar expansão do investimento público foi enquadrada como elemento central do ajuste fiscal de longo prazo, pois permitiria a continuidade da trajetória de crescimento da economia, fundamental para gerar recursos adicionais demandados para o pagamento dos serviços financeiros da dívida pública. Já as políticas anticíclicas promoveriam piora no equilíbrio orçamentário apenas no curto prazo, evitando desdobramentos indesejados sobre a tendência de crescimento da economia, o que seria fundamental para garantir o equilíbrio orçamentário no médio prazo, que ainda seria reforçado com o novo cenário de taxa de juros, convergentes ao padrão internacional. Nessa perspectiva, atores da coalizão desenvolvimento enfatizam a efetividade da regra fiscal até 2014, conforme expresso reiteradas vezes nas Mensagens do período.

Porém, o elevado grau de incerteza e ambiguidade que caracteriza o enquadramento da regra fiscal em subsistema marcado por forte antagonismo entre crenças, abre espaço para o questionamento da efetividade dessa instituição pelos membros da coalizão disciplina, crescentemente absorvida pela opinião pública e por agentes econômicos, apesar dos indicadores fiscais não apontarem inequivocamente uma deterioração até 2014: o resultado primário foi mantido no campo positivo e a dívida líquida do setor público caiu fortemente em relação ao pico alcançado em 2002. Vários fatores, contudo, permitiram que a coalizão disciplina passasse a questionar com sucesso a efetividade da regra fiscal: i) sua flexibilização crescente; ii) a redução do superávit primário; iii) o crescente intervencionismo estatal; iv) a expansão da dívida bruta; v) o crescimento da despesa orçamentária; vi) a expansão de desonerações e subvenções a setores empresariais; vii) a retração da economia.

Apesar de membros da coalizão desenvolvimento defenderem as políticas implementadas, alegando que a deterioração dos indicadores fiscais ocorreu justamente a partir da reversão da política monetária em 2013 (via elevação da SELIC) e da materialização de novo choque adverso a partir de 2015, impulsionada pela reversão da própria política fiscal, a guinada do governo Dilma 2 funciona como reconhecimento do enquadramento promovido pela oposição: a sinalização da efetividade da regra fiscal foi acompanhada por mudança nessa instituição, baseada na eliminação dos elementos que produziam sua flexibilização, na tentativa de retomar a geração de indicadores inequivocamente positivos.

A magnitude da volatilidade nos fatores condicionantes da dívida pública cristalizou percepção generalizada de desequilíbrio orçamentário, com a elevação dos juros e a recessão produzindo expansão da dívida líquida e da dívida bruta, agravada pelo reconhecimento da incapacidade de ajustar receitas e despesas públicas de forma a manter trajetória de resultados primários superavitários nos exercícios seguintes. A mudança no governo induz o reforço institucional por meio da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos, que promove o equilíbrio de forma diferida no tempo, “trocando” um ajuste fiscal de curto prazo, de consequências imprevisíveis para o desempenho da economia e para o conjunto das políticas públicas, frente ao nível de compressão de despesa e ampliação da receita requeridos para o retorno de superávits primários elevados e duradouros, por um congelamento das despesas primárias em termos reais, inscrita na Constituição e prevista por longo período<sup>199</sup>.

Assim como no período 1999-2004, a tentativa de produzir percepção inequívoca de equilíbrio no orçamento, algo eminentemente incerto e ambíguo, produziu mudança institucional no tema gerenciamento dos agregados orçamentários com impacto deletério sobre a gestão estratégica: i) os programas de gasto prioritários que compunham essa instituição não conseguem preservar recursos e relevância política para manter sua efetividade; ii) a tentativa de viabilizar a emergência de uma nova instituição, mais adequada ao contexto de contenção das despesas primárias, não consegue mobilizar recursos de poder suficientes para alcançar efetividade, constituindo-se em linha auxiliar do ajuste fiscal, mas com dificuldades em mobilizar atores com poder para produzir os resultados esperados.

A análise desses episódios permite inferir que a dispersão das crenças, típica desse subsistema, sobre conceito que não é passível de balizamento objetivo, mas cujos indicadores

---

<sup>199</sup> A mudança na Constituição foi percebida, por parte dos atores, como mecanismo eficaz para suportar a “promessa” no ajuste fiscal diferido, ainda mais que acompanhada por esforços empreendidos pelo governo direcionados a implementar outras reformas constitucionais para o controle do gasto público, como as Reformas Previdenciárias e Administrativas. Para uma crítica à sustentabilidade do Novo Regime Fiscal, ver RAMOS E LACERDA (2019).

são capazes de flutuar substantivamente e serem associados a eventos econômicos de grande relevância (como o desempenho de PIB, emprego e inflação) induz decisões de maior intensidade na busca pela caracterização de uma mudança institucional que se sobreponha às incertezas e ambiguidades, produzindo impacto sobre a gestão estratégica que inviabiliza sua efetividade institucional. Na hipótese de um ajuste fiscal menos intenso, mas capaz de sinalizar a retomada da efetividade da regra fiscal, pode-se imaginar cenário em que a gestão estratégica preservasse sua efetividade, e passasse a ser complementada por uma atenção maior aos processos de ganho de eficiência e contenção de custos de forma menos disruptiva para a provisão de bens e serviços à sociedade.

Da mesma forma, a adoção de uma estratégia de desenvolvimento apoiada na expansão do gasto público, como observado entre 2005 e 2014, tendeu a atrair para a regra fiscal a caracterização de não efetividade, tornando-a incapaz de sinalizar a amplos espectros da sociedade sua liderança em relação à estratégia e política fiscais, bem como sua incapacidade de determinar a trajetória fiscal futura. A ambiguidade e incerteza produziram reações que retiraram da regra fiscal sua efetividade, contribuindo novamente para a coevolução institucional competitiva observada no orçamento brasileiro.

A ambiguidade também é inferida na caracterização da gestão estratégica, em particular no que se refere aos seus objetivos estatutários. O Brasil em Ação e o Avança Brasil foram descritos nas Mensagens do governo FHC simultaneamente como estruturadores do planejamento governamental, capazes de induzir e liderar a estratégia de desenvolvimento do Brasil e de promover importantes ganhos de eficiência na alocação dos recursos públicos, por meio de diversos instrumentos de gestão. O PPI e o PAC também foram definidos de forma análoga nas Mensagens dos governos Lula e Dilma.

Não obstante, na eminência de conjunturas econômicas adversas que impuseram sérias restrições financeiras à execução dos programas e projetos contemplados pela gestão estratégica, tanto o Avança Brasil como o PAC perderam sua capacidade de funcionar como instituição da gestão estratégica. Além de passarem a não ter capacidade de influenciar substantivamente as alocações orçamentárias, mostraram dificuldades em manter relevância política, o que se manifesta no PPA até o final do período de análise, enquanto o PAC foi desidratado e descontinuado no governo Temer.

As tentativas de produzir uma gestão estratégica com menos recursos, e, portanto, menos condizente com o objetivo de liderar o crescimento e o desenvolvimento, através de sua transformação em instrumento capaz de avançar ganhos de eficiência, como explicitamente

pretendido pelo Avança Brasil e pelo CMAP, tampouco conseguiram estruturar instituição efetiva.

Essas constatações permitem averiguar se a ambiguidade estatutária, não presente na regra fiscal, também não teriam contribuído para explicar a coevolução competitiva observada no estudo.

A existência de gestão estratégica voltada somente para a produção de ganhos de eficiência, definida de forma não ambígua em seu estatuto, não tenderia a ser tão afetada pela disponibilidade de recursos em cada momento, e poderia construir trajetória institucional mais propícia à efetividade. De outro lado, sua associação com a estratégia de desenvolvimento tendeu a demandar capacidade de comandar recursos expressivos e crescentes, colocando-a em rota de colisão com a regra fiscal, instituição criada justamente para impedir que o orçamento apresente viés deficitário.

Nessa perspectiva, a opção por embuir na gestão estratégica dois objetivos estatutários, condizente com a tradição desenvolvimentista nacional, embora tenha conferido poder a essa instituição, introduziu conflito potencial no subsistema do orçamento, que se manifestou em todo o período de análise.

Portanto, a ambiguidade institucional, ao afetar a categorização da efetividade de regras fiscais e gestão estratégica e ao induzir compressões fiscais incompatíveis com a capacidade da gestão estratégica se manter como instituição relevante na alocação de recursos públicos, é capaz de explicar a existência da coevolução competitiva em todo o período de análise dessa tese.

#### **P5: A instabilidade financeira impede a estabilidade institucional no orçamento – HÁ EVIDÊNCIAS PARA SUA ACEITAÇÃO EM TODO O PERÍODO.**

Essa proposição permite focar tanto a questão da competição institucional quanto a pendularidade.

O subsistema do orçamento no Brasil tem sido historicamente afetado pela instabilidade financeira, que lhe subtrai atributos centrais encontrados em países desenvolvidos. Propõe-se que o orçamento repetitivo de Wildavsky se expressa no período 1996-2018 justamente na impossibilidade de sustentar efetividade simultânea das instituições regra fiscal e gestão estratégica, em função da presença de elevada instabilidade financeira, que produz coevolução competitiva e pendular.

A instabilidade financeira no Brasil não é característica meramente conjuntural, causadora de ajustes pontuais nas políticas públicas e instituições em um contexto momentaneamente adverso. **Reflete aspecto estrutural, e se expressa na incapacidade de manter políticas e instituições diante de flutuações periódicas na conjuntura.** A variação abrupta no volume de recursos disponíveis dificulta a efetividade da gestão estratégica, instituição que precisa assumir formato relativamente estável para conduzir alocação de recursos que seja favorável ao desenrolar das diferentes políticas públicas e que canalize o desenvolvimento do país. Impacta assim não somente a dinâmica institucional do subsistema do orçamento, mas o conjunto de subsistemas de políticas públicas do país, uma vez que os recursos do orçamento são insumos fundamentais para sua execução e a produção dos efeitos esperados.

Momentos de crise econômica fortaleceram a instituição regra fiscal, com consequências diretas sobre a efetividade da gestão estratégica, que tende a ser desestruturada sem que consiga se reconstituir no formato compatível com a regra fiscal reforçada. As crises internacionais, que afetaram sobremaneira a conjuntura do país no período da pesquisa, constituem evidências para inferir a validade de P5:

i) **Crise de Confiança no Real (1998):** associada à introdução da regra fiscal, obrigou a adaptação da gestão estratégica, que deixa de contar com recursos assegurados (base para o sucesso do Brasil em Ação) e passa a buscar auxiliar o ajuste fiscal. A permanência de uma situação de instabilidade, que se aguça em 2002 e perdura até 2003, reforçou a dinâmica institucional conjunta vigente, postergando em alguns anos que um governo defensor da liderança do Estado no desenvolvimento implementasse gestão estratégica mais ativa e apoiada no gasto público;

ii) **Crise do *Subprime* nos EUA (2008) e Crise da Dívida Soberana na Europa (2011-2013):** a pior crise do capitalismo desenvolvido desde 1929 produziu pouco impacto direto sobre as instituições brasileiras regra fiscal e gestão estratégica, justamente por não ter acionado o mecanismo tradicional de resposta a choques externos, que se caracteriza pela contração pró-cíclica do orçamento. Embora não tenha gerado instabilidade financeira, essa crise acelerou as tendências em curso de flexibilização da regra fiscal e de ampliação dos gastos inseridos na lógica da gestão estratégica. Apenas em 2015, com a generalização do desaquecimento da economia, e a capitulação do governo aos sucessivos ataques da coalizão disciplina à flexibilização da meta de resultado primário, observa-se novo momento de instabilidade financeira elevada, que levou ao reforço da meta fiscal, com abandono da gestão estratégica.

Os efeitos dessa instabilidade são sentidos até o final do período, ameaçando a regra fiscal do Teto do Gasto e impedindo a reconstrução de uma gestão estratégica apoiada em gastos prioritários.

A instabilidade financeira é tão arraigada no Brasil que mesmo em anos de crescimento elevado (como entre 2005-2013) o orçamento é marcado por ajustes expressivos. Essa característica torna rotineira a incerteza e dificulta a institucionalização da gestão estratégica, mesmo limitada aos programas prioritários.

As coalizões dominantes em cada período têm que lidar com a instabilidade financeira, dificultando a efetividade simultânea da regra fiscal e da gestão estratégica. Diante da instabilidade financeira, a capacidade de aprendizado, de tomar medidas incrementais corretivas e de evitar decisões que se concentrem em um dos temas do orçamento mostra-se prejudicada. O choque de 1998 exacerbou a resposta dos fiscalistas, adotando um formato de regra fiscal que colocava em risco a gestão estratégica previamente introduzida pelos gerencialistas, e inviabilizava que o Avança Brasil cumprisse seus objetivos de generalizar as inovações do Brasil em Ação e de conduzir o desenvolvimento do país, estratégia concebida com a intensa participação do Presidente. A escalada da instabilidade financeira a partir de 2009 está relacionada à decisão, explicitada em 2014 no calor da campanha eleitoral, de substituir o Ministro da Fazenda, produzindo mudança na coalizão no poder do subsistema mesmo em um governo liderado pela responsável anterior pela condução da gestão estratégica, que acaba retirando recursos de poder fundamentais para a efetividade dessa instituição. Diante de instabilidade financeira dessa intensidade, coalizões mostram muita dificuldade em tomar decisões que permitam a efetividade simultânea de regras fiscais e gestão estratégica.

Apenas sob a dominância da coalizão desenvolvimento foi possível isolar a gestão estratégica da instabilidade financeira crônica. Alternativamente, o isolamento da meta fiscal da instabilidade somente é produzido nos períodos de dominância dos fiscalistas, sendo os contínuos ajustes da meta nos períodos de dominância da coalizão desenvolvimento indicativo da contaminação da própria regra fiscal pela instabilidade. Dessa forma, garantir a efetividade simultânea de ambas as instituições é inviabilizado.

Wildavsky e colaboradores indicam ser a instabilidade financeira atributo de países pobres, que contam com poucos recursos para fazer frente às demandas da sociedade e para estabilizar o próprio conflito político. Mas é também fruto da cultura política da sociedade, que reflete sua capacidade de construir instituições que confirmam algum grau de estabilidade ao subsistema do orçamento. A pesquisa demonstrou que esse subsistema, entre 1996 e 2018,

continuou sujeito à grande instabilidade financeira, cuja inferência perpassa: i) a presença de contingenciamento das despesas discricionárias ao longo de todos os exercícios, que torna incerto o valor disponível para as políticas públicas mesmo após a sanção da LOA; ii) a flutuação anual observada em diferentes componentes do orçamento, mas principalmente nos investimentos; iii) as sucessivas mudanças nas metas fiscais anuais.

Esse contexto financeiro se reflete na incapacidade de assegurar efetividade simultânea às instituições regras fiscais e gestão estratégica, que expressa a validade de P5. Adicionalmente, a instabilidade financeira é elemento que se conecta com a pendularidade observada na dominância institucional no subsistema, dificultando a manutenção do domínio das coalizões por prazos substantivos.

O orçamento é um subsistema com grande capacidade de produzir impacto sobre outros subsistemas, e, por consequência, sob o conjunto do sistema político. Regras fiscais e gestão estratégica emergem justamente para resolver problemas relevantes nos subsistemas de orçamento dos diferentes países. A incapacidade de organizar os temas do orçamento a partir da efetividade institucional de regras fiscais e gestão estratégica, aguçada pela grande instabilidade financeira, subtrai elementos relevantes para a governança desse subsistema, enfraquecendo a posição das coalizões no poder. Em um contexto no qual a coalizão dominante é incapaz de produzir instituições estáveis e efetivas, que permitam endereçar os problemas básicos do subsistema, a tendência à pendularidade institucional tende a ser reforçada.

O apelo à teoria cultural de Wildavsky reforça a aceitação dessa proposição: i) regras fiscais tendem a se aproximar à cultura individualista, estabelecendo limites quantitativos sobre os agregados do orçamento; ii) gestão estratégica pode incorporar elementos das culturas individualista, hierárquica e equitativa, dependendo da formatação institucional. Mas certamente nenhuma das duas instituições do orçamento se encaixa na cultura fatalista desenvolvido em um país marcado por grande instabilidade financeira. Organizar o orçamento nesse contexto sempre se mostrou desafio além da capacidade do regime político nacional. As inovações trazidas pela Constituição de 1988 e aprimoradas com o esforço para implementar no país a reforma orçamentária difundida globalmente, apoiada nas regras fiscais e na gestão estratégica, buscam introduzir elementos das três culturas políticas, e sinalizam para uma organização do orçamento inexistente até então. A análise empreendida nessa tese aponta para a dificuldade do enraizamento dessas culturas políticas no orçamento: i) a hegemonia individualista não consegue suportar a instabilidade financeira, eliminando ela mesma a gestão estratégica; ii) a coalizão hierárquico-equitativa tampouco se mostra capaz de preservar a regra

fiscal herdada, destruindo-a a partir da reintrodução de uma gestão estratégica assemelhada ao planejamento governamental desenvolvimentista. Ao fim e ao cabo, a cultura fatalista da instabilidade financeira se mostra dominante, criando um pêndulo institucional, no qual a fraqueza é característica estrutural onipresente, e os lampejos de efetividade se apagam rapidamente. Regras fiscais e gestão estratégica testemunham não somente a impossibilidade do incrementalismo no orçamento brasileiro; não apenas a resiliência do orçamento repetitivo no país enquadrado por Wildavsky como seu tipo ideal weberiano; mas também reafirmam a hegemonia do fatalismo em nossa cultura política, incapaz de produzir em pleno século XXI orçamento relevante que expresse o consenso político requerido para o desenvolvimento econômico e social.

#### **7.4 Conclusão**

Esse capítulo produziu teste visando inferir a validade da hipótese básica da pesquisa: i) regras fiscais e gestão estratégica apresentaram coevolução competitiva no subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996 e 2018; ii) essa coevolução competitiva foi pendular, com alternância dos períodos de dominância institucional.

Analizou ainda cinco proposições, que permitiram evidenciar as causas por trás da coevolução competitiva verificada no subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996 e 2018. A análise das proposições permitiu especificar de forma mais adequada o papel das crenças e dos recursos de poder dos atores de cada coalizão (P1 e P2, respectivamente), assim como a natureza do aprendizado observado no período (P3), elementos centrais do ACF, utilizados com destaque nessa pesquisa. Permtiram ainda destacar a influência da ambiguidade e da incerteza na dinâmica institucional conjunta (P4), recuperando também *insights* derivados dos estudos desenvolvidos por Wildavsky e colaboradores nos anos 1970 sobre o processo orçamentário e a cultura política do Brasil, ao colocar no centro do debate a instabilidade financeira (P5). Permitiu também fundamentar o descarte de interpretação possível e usual sobre o orçamento brasileiro (antagonismo e inconsistência entre as crenças que embasam regras fiscais e gestão estratégica) e recontextualizar outros elementos do debate (como os erros de política e as dificuldades de aprendizagem). Revisitou ainda aspectos históricos como a instabilidade, colocando sempre em primeiro plano o conflito entre as coalizões do orçamento como o mecanismo que produz as mudanças institucionais.

**Quadro 76 – Proposições Explicativas da Coevolução Competitiva**

	<b>Proposição</b>	<b>Conclusão</b>
P1	Regra fiscal e gestão estratégica são instituições que expressam crenças antagônicas	Não há evidências para aceitar
P2	A assimetria de poder entre atores especializados em um dos temas de uma mesma coalizão induz à priorização de uma das instituições do subsistema do orçamento	Há evidências para aceitar
P3	A incapacidade de manter regras fiscais e gestão estratégica simultaneamente efetivas sinaliza problemas de aprendizagem	Há evidências para aceitar
P4	A presença de nível elevado de ambiguidade e incerteza na interpretação das instituições do orçamento contribuem para a perda de sua efetividade	Há evidências para aceitar
P5	A instabilidade financeira impede a estabilidade institucional no orçamento	Há evidências para aceitar

Elaboração: Própria.

Essa análise sobre as causas possíveis da coevolução competitiva pendular não postulou exclusão nem complementariedade. Das três proposições aceitas para todo o período de análise, P3 e P4 concentraram-se na coevolução competitiva e apenas P5 avançou na questão da pendularidade. O Capítulo 9 irá aprofundar a discussão sobre coevolução competitiva pendular, sugerindo a presença de um “mecanismo causal de longo prazo”, que permita explicar a dinâmica institucional de regras fiscais e gestão estratégica, configurando interpretação que dialogue com questões sistêmicas da política brasileira.

O próximo capítulo apresenta as contribuições da pesquisa ao ACF, resultado relevante dada sua centralidade nessa tese. Além dos tradicionais testes de hipótese, que configuram contribuições à literatura, o capítulo busca produzir avanços no quadro analítico, dotando o ACF de melhores condições para analisar fenômenos institucionais complexos, como àqueles associados à dinâmica institucional conjunta. Busca ainda propor forma de aproximar esse quadro de referência do contexto que demarca o sistema político do Brasil, contribuindo para a linha de pesquisa do IPOL, cuja maturidade permite avançar em direção à constituição de uma “escola” de políticas públicas específica, com grande capacidade de refletir os fenômenos mais relevantes da política brasileira a partir de um quadro de referência internacionalmente aceito.

## 8 RESULTADOS – CONTRIBUIÇÕES AO ACF

### 8.1 Introdução

O percurso dessa tese foi trilhado com ampla utilização do quadro de referência do ACF: i) a revisão de literatura no Capítulo 3 apresentou a perspectiva do ACF sobre mudança institucional acrescido de suas hipóteses tradicionais (englobando ainda coalizões e aprendizagem), bem como as contribuições para o entendimento da mudança institucional no Brasil geradas pela linha de pesquisa desenvolvida no IPOL da UNB; ii) o Capítulo 4 descreveu esse quadro de referência e estruturou modelo analítico nele baseado, com a adaptação necessária para considerar aspectos atinentes à pesquisa – dualidade temática e força institucional – além de formular novas hipóteses para o ACF e proposições explicativas da dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica que, na maioria dos casos, utilizou elementos do ACF; iii) o Capítulo 5 apresentou a metodologia da pesquisa, explicando a forma pela qual o modelo analítico baseado no ACF seria operacionalizado, além das opções metodológicas adotadas para tratar instituições, crenças, atores e coalizões, categorias centrais para o ACF; iv) no capítulo seguinte, a análise longitudinal do caso pesquisado foi desenvolvida, colocando em ação as interrelações entre blocos e variáveis do ACF, a partir de um processo de descrição e explicação que produziu rastreamento dessas interrelações; v) por fim, foram analisadas as três proposições explicativas da dinâmica competitiva entre regras fiscais e gestão estratégica relacionadas ao ACF.

Esse percurso viabilizou aprofundar o conhecimento sobre esse quadro analítico, suas premissas, hipóteses e operação, a partir de estudo de caso com características peculiares, associadas ao subsistema do orçamento e ao tema da dinâmica institucional conjunta. O capítulo atual, a partir dos resultados da pesquisa, busca consolidar esse processo, na tentativa de prover contribuições para o quadro de referência do ACF e para a linha de pesquisa desenvolvida pelo IPOL da UNB.

A próxima seção apresenta os testes das hipóteses tradicionais do ACF. Como usual, foram testadas aquelas hipóteses que demonstraram maior aderência e relevância ao caso estudado. Na sequência, as novas hipóteses propostas no Capítulo 4 também são testadas. A seção seguinte ressalta a força das instituições do sistema político – assumida como nova variável do modelo. Em particular, defende-se que as linhas de pesquisa dedicada ao estudo de mudanças institucionais em países não desenvolvidos, como no caso do IPOL, considerem essa variável com o devido destaque, na busca por um tratamento adequado dos fenômenos institucionais nesses países. A penúltima seção sugere caminhos para o aprofundamento de

estudos sobre categorias centrais para o ACF, que a pesquisa revelou serem passíveis de incorporação ao quadro de referência e às teorias correlatas, envolvendo crenças, atores e coalizões, além da ênfase em aspectos que conectam sistema político e subsistema de políticas públicas. A conclusão sumariza as contribuições dessa tese ao ACF.

## 8.2 Hipóteses Tradicionais do ACF

Conforme apresentado no Capítulo 3, a literatura do ACF desenvolveu conjunto de hipóteses que procura sistematizar conclusões sobre coalizões, mudanças institucionais e aprendizagem. Essas hipóteses foram configuradas a partir de aspectos teóricos e deram origem ao esforço coletivo dos pesquisadores para testar sua validade. Os testes de hipótese também colaboram para iluminar aspectos das pesquisas empíricas que utilizam o ACF, gerando processo iterativo de aperfeiçoamento teórico e analítico.

Dentre as doze hipóteses do ACF, seis foram escolhidas para testagem, a partir da percepção de maior pertinência ao design de pesquisa e suas inferências. A aplicação das hipóteses do ACF ao estudo da dinâmica institucional conjunta no subsistema do orçamento federal brasileiro também permitiu desenvolver *insights* que podem contribuir para o aprimoramento desse quadro analítico.

### *Hipóteses sobre Coalizões:*

1. Em grandes controvérsias dentro de um subsistema de políticas públicas em que as crenças centrais estão em disputa, o alinhamento de aliados e oponentes tende a ser bastante estável em períodos de uma década ou mais.
2. Atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo sobre políticas públicas e menos em relação a aspectos instrumentais.
3. Atores (ou coalizões) desistirão de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de reconhecer fraquezas nas suas crenças sobre políticas públicas.
4. Dentro de uma coalizão, agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
5. Atores dentro de grupos de interesses ideológicos são mais limitados em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.

As hipóteses 4 e 5 não foram objeto de investigação, dado o foco exclusivo nos atores do Executivo Federal. As hipóteses 2 e 3, ao concentrar na relação entre crenças de políticas públicas e instrumentais, não se mostram em condições de suportar testes de hipótese, pois a

pesquisa se estruturou em torno da relação entre crença profunda e dois grupos distintos de crenças de políticas públicas. Embora tenha sido observado papel relevante das crenças instrumentais, que revelaram grande elasticidade e aprendizado, a explicação da dinâmica institucional conjunta não se estrutura nesse nível. Não obstante, é possível afirmar que a pesquisa não encontrou evidências que sugiram ausência de validade dessas hipóteses; pelo contrário: é factível identificar evidências que apoiem essas duas hipóteses, reafirmando a força das crenças profundas e de política pública, e a maior flexibilidade das crenças instrumentais.

Optou-se, entretanto, por investigar apenas a hipótese 1, que revelou maior aderência e relevância para a interação entre os atores e coalizões do subsistema do orçamento federal do Brasil.

Essa interação entre atores e coalizões se manifesta em uma disputa organizada em torno de dois temas: i) gerenciamento dos agregados orçamentários; ii) alocação de recursos públicos. Em ambos os casos, opõe atores com sistema de crenças divergente, sendo possível verificar coalizões estáveis. A grande controvérsia no subsistema está associada ao tema gerenciamento dos agregados orçamentários, categoria de crença que organiza o alinhamento dos atores em dois grupos distintos: i) defendem o equilíbrio orçamentário promovido pela instituição regra fiscal, apoiado por uma gestão estratégica capaz de estimular ganhos de eficiência; ii) defendem a expansão do orçamento para induzir o desenvolvimento econômico e social, apoiada por uma gestão estratégica capaz de ampliar gastos prioritários.

Ressalte-se que o maior peso da crença da coalizão não invalida a aceitação, pela mesma coalizão, de que as outras crenças também são relevantes, e que as políticas públicas no orçamento devem buscar combinar e compatibilizar as diferentes crenças, assim como devem procurar a coexistência das instituições regras fiscais e gestão estratégica, enquadradas como capazes de produzir resultados relevantes por ambas as coalizões.

A conjugação dessas crenças contribui para explicar as políticas e a configuração institucional nos diferentes momentos. As reiteradas afirmações de ambas as coalizões na possibilidade de compatibilidade entre essas duas instituições, entretanto, não se traduziram no plano institucional, como a análise realizada no Capítulo 6 demonstrou: a) momentos de dominância da coalizão disciplina, liderada por fiscalistas e gerencialistas, coexistem, em geral, com a não efetividade da gestão estratégica; b) momentos de dominância da coalizão desenvolvimento, liderada por economistas heterodoxos e planejadores, coexistem com a não efetividade da regra fiscal. Tentativas de conciliar as duas instituições foram frustradas, e não produziram mudanças de posição em relação às crenças que definem cada coalizão. Tampouco

alteraram os programas das coalizões. Embora tenha sido verificado processo de aprendizagem substantivo, as coalizões continuaram se organizando em torno das mesmas crenças profundas e de política pública que estruturam as alianças entre os atores e a proposição de políticas públicas e instituições.

Dessa forma, entende-se que **não foram encontrados elementos para a rejeição da hipótese 1 sobre coalizões: o subsistema do orçamento federal do Brasil, marcado por grandes controvérsias em torno de suas crenças profundas e de política pública, produziu alinhamento estável dos atores das duas coalizões em torno da defesa de seus programas, que não se alteraram mesmo diante das dificuldades observadas em sustentar simultaneamente instituições que viabilizassem a plena implementação desses programas.**

#### *Hipóteses sobre Mudanças Institucionais:*

As duas hipóteses sobre mudanças institucionais foram analisadas e não foram encontrados elementos que indicassem sua rejeição:

H1 - os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.

A possibilidade de aplicar essa hipótese à pesquisa pode ser evidenciada através de dois episódios representativos:

Episódio 1 - Consolidando sua hegemonia com os desdobramentos da crise de 1998, a coalizão disciplina liderada por atores fiscalistas, implementou sua política sem maiores contestações até 2004, sobrevivendo inclusive a um novo governo cujas lideranças revelaram crenças distintas em relação à predominância do equilíbrio orçamentário. A flexibilização da regra fiscal, instrumento central do poder dos fiscalistas, foi iniciada pela própria coalizão, que busca avançar sua agenda para a gestão estratégica, reconstituindo-a em um formato piloto, compatível com a crença na responsabilidade fiscal. Apenas com a interferência de jurisdição hierarquicamente superior, e a substituição de fiscalistas por economistas heterodoxos, há revisão dos atributos fundamentais, mas ainda assim de forma gradual. A coalizão desenvolvimento, cuja liderança é exercida por esses economistas e pelos planejadores, com apoio político do governo, avança na gestão estratégica fortemente apoiada na expansão do orçamento para induzir o desenvolvimento, o que demanda a flexibilização da regra fiscal.

Episódio 2 - A coalizão desenvolvimento dominou o subsistema do orçamento entre 2005 e 2014, tendo sido capaz de manter os atributos fundamentais de seu programa: gestão

estratégica baseada em gastos públicos prioritários, que contam com apoio político permanente e fluxo de recursos garantido, enquanto a regra fiscal foi sistematicamente flexibilizada. A mesma liderança governamental, que deu suporte ao programa dos economistas heterodoxos e dos planejadores, determinou a substituição de suas lideranças por fiscalistas em 2015, alterando o programa via fortalecimento da regra fiscal (que novamente se constitui no principal instrumento dos fiscalistas), deixando vulnerável a gestão estratégica (que havia sido o principal instrumento da coalizão desenvolvimento). A emergência de novo governo após o impeachment reforçou o programa dos fiscalistas.

H2 - Perturbações significativas externas e internas ao subsistema, acordos negociados e aprendizagem constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental.

A possibilidade de aplicação dessa hipótese à pesquisa pôde ser feita de duas maneiras:

Caminho 1 - Identificação de perturbações significativas que não geraram mudanças institucionais:

Evento 1 – Mudança no governo em 2003: não produziu mudança institucional até 2005, quando pode-se identificar o início de uma mudança gradual relevante.

Evento 2 – Mudança no governo em 2016: não produziu mudança institucional, tendo reforçado a mudança em curso promovida pelo governo anterior em 2015

Evento 3 – Crise Internacional em 2008/9: não produziu mudança institucional, tendo reforçado a mudança em curso, iniciada em 2005 e aprofundada em 2007 com o lançamento do PAC.

Caminho 2 – Identificação das condições complementares para mudanças institucionais iniciadas com perturbações significativas externas ao subsistema:

Condição 1 - Alteração das lideranças: exemplo - o governo Lula, que se inicia em 2003, somente é capaz de gerar mudanças substantivas no orçamento quando promove a alteração do comando da CC e do MF, que permitem aos economistas heterodoxos, em aliança com planejadores, conquistar posição de dominância no subsistema.

Condição 2 – Emergência de novas crenças instrumentais “complementares”: exemplo - a introdução da regra fiscal após a crise econômica de 1998 foi acompanhada pela decisão de substituir ajuste fiscal diferido por ajuste de curto prazo, valorizando crença instrumental da coalizão (em oposição à crença vigente do gradualismo) e que deveria se expressar em uma meta numérica previamente definida.

Dessa forma, entende-se que os elementos encontrados pela pesquisa empírica não permitem a rejeição das duas hipóteses sobre mudança institucional: o subsistema do orçamento federal do Brasil somente experimentou mudanças institucionais nos momentos em que ocorreu transferência de domínio no subsistema para a coalizão adversária, a partir de intervenção direta de instância superior (H1), evidenciando-se ainda que mesmo perturbações significativas no ambiente externo – como mudança de governos com crenças muito distintas e choques internacionais de elevada magnitude – não foram capazes, por si só, de produzir mudanças institucionais, indicando a capacidade de permanência da coalizão dominante e de seu programa mesmo diante de perturbações (H2).

*Hipóteses sobre Aprendizado:*

1. Aprendizado orientado a políticas públicas entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Essa situação exige que: (i) cada coalizão tenha recursos técnicos necessários para se engajar em tal debate; e (ii) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (*policy core*) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.
2. Aprendizado orientado a políticas públicas entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que seja: (i) respeitado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (ii) dominado por normas profissionais.
3. Problemas em relação aos quais existam teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais favoráveis ao aprendizado entre sistemas de crenças do que aqueles em que dados e teoria são, em geral, qualitativos, consideravelmente subjetivos ou ausentes.
4. Problemas que envolvam sistemas naturais são mais favoráveis ao aprendizado entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvam sistemas puramente sociais ou políticos, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.
5. Ainda que a acumulação de informação técnica não altere a visão da coalizão oposta, ela pode ter importantes impactos na política pública – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos *policy brokers* ou outros importantes agentes governamentais.

As hipóteses 1 e 4 não foram profundamente investigadas. As escolhas metodológicas e a pesquisa empírica realizadas não permitiriam inferências compatíveis com um teste de hipótese. Pode-se, entretanto, afirmar que a pesquisa empírica não permitiu coletar qualquer evidência que fosse enquadrável como contrária a seus enunciados.

O conflito entre as coalizões no subsistema do orçamento dificilmente poderia ser qualificado como intermediário, na medida em que opôs atores e coalizões em posições de elevado antagonismo. Os conflitos em torno das políticas e instituições transbordaram o subsistema em diferentes momentos, configurando elementos de disputa política de alta intensidade, como pode ser percebido pela conexão com o conceito marca de governo e pelas narrativas antagônicas construídas. Note-se que atores de ambas as coalizões possuem recursos substantivos, capazes de serem mobilizados por atores dentro e fora do governo, e que os conflitos envolvem crenças profundas e de políticas públicas de ambas as coalizões. Nessa perspectiva, em consonância com hipótese 1, seria esperado menor aprendizado orientado à resolução de problemas identificados pelas coalizões do subsistema, o que foi verificado pela pesquisa, que, por outro lado, identificou aprendizado relevante no nível de crenças instrumentais, sucessivamente mobilizado para avançar o programa de cada coalizão. Nessa perspectiva, é possível afirmar que não foram identificados elementos que pudessem apontar rejeição da hipótese 1.

Na mesma direção, tampouco foram identificados elementos que pudessem apontar a rejeição da hipótese 4. O subsistema do orçamento é vinculado à dimensão social e política, tendo assim sido enquadrado nessa pesquisa, em acordo com a análise pioneira de Wildavsky. Demonstrou dificuldades no aprendizado, o que poderia ser apontado como compatível com essa hipótese.

Já em relação à hipótese 2, investigou-se o papel de fóruns identificados como relevantes para o processo decisório, que eram compostos por lideranças e técnicos das organizações participantes do processo orçamentário: a JEO e o comitê gestor do PAC podem ser enquadrados como fóruns, na medida em que reúnem atores com poder de decisão sobre a questão orçamentária, que interagem com grande frequência. Os trabalhos que subsidiam esses processos decisórios contemplam elementos que podem ser enquadrados como de natureza técnica, reunindo estudos (informais) e projeções quantitativas.

Alguns episódios permitem discutir o papel desses fóruns na indução da aprendizagem: **Episódio 1** - A CCF, embrião da JEO, foi instituída ao final de 1998, em momento de forte crise, com ameaças à estabilidade macroeconômica proporcionada pelo Real. Esse fórum

permitiu coordenar as ações das lideranças orçamentárias, tendo canalizado o aprendizado e as inovações de política que viabilizaram a emergência das regras fiscais. Embora contasse com fiscalistas e gerencialistas, não deu vazão a um processo de aprendizagem que permitisse preservar a incipiente gestão estratégica. Portanto, em um momento em que ocupava os principais cargos decisores, a coalizão disciplina não foi capaz de gerar aprendizagem que sustentasse a efetividade conjunta de regras fiscais e gestão estratégica, mesmo dispondo de fórum de coordenação decisória que, contemplando atores dedicados aos dois temas do subsistema, engajava-se em discussões técnicas para instruir a tomada de decisões. Mesmo com a ausência de lideranças da coalizão desenvolvimento, economistas heterodoxos e planejadores tinham acesso técnico à produção do conhecimento discutido e deliberado na CCF, mas não conseguiram espaço, em uma conjuntura de forte crise, para induzir aprendizado.

**Episódio 2** – A decisão de implementar um novo piloto da gestão estratégica em 2004 gerou a constituição de um novo fórum de coordenação do processo decisório, envolvendo lideranças dos quatro tipos ideias de atores orçamentários utilizados nessa tese – fiscalistas, heterodoxos, gerencialistas e planejadores. O comitê de gerenciamento do PPI, ampliado após o lançamento do PAC, gerou e consolidou aprendizagem e inovações que buscavam compatibilizar regras fiscais e gestão estratégica, retomando crenças que haviam sido desenvolvidas no Brasil em Ação. Assim como a CCF / JEO, esse fórum participou ativamente do processo decisório, tendo ainda oportunidade de estabelecer conexões com a JEO, visto que os mesmos ministérios e secretarias atuavam em ambas as instâncias. Não obstante, o aprendizado inicial, que viabilizou a reconstrução da gestão estratégica, não se mostrou capaz de assegurar sua compatibilidade com a regra fiscal. A saída de fiscalistas (e gerencialistas) de posições de liderança no orçamento pode ter contribuído para reduzir a capacidade de ambos os fóruns produzirem aprendizagem, mas atores da coalizão disciplina continuaram a ter acesso aos fóruns, o que poderia ter ensejado aprendizagem e reduzido a competição entre as duas instituições de interesse da pesquisa.

**Episódio 3** – A decisão de abandonar as políticas anticíclicas e estabelecer um ajuste fiscal de curto prazo a partir de 2015 também apresentou relação com a JEO e o comitê de gestão do PAC, que continuavam a ser integrados pelos mesmos ministérios e secretarias. A retomada do poder pelos fiscalistas não foi capaz de produzir aprendizagem que evitasse a desestruturação da gestão estratégica baseada no gasto público prioritário; tampouco conseguiu estruturar a gestão estratégica apoiada em ganhos de eficiência, mesmo com o maior acesso ao poder de gerencialistas.

**Episódio 4** – A constituição do CMAP, igualmente contemplando ministérios e secretarias com participação na JEO e no comitê do PAC, também não viabilizou aprendizagem capaz de produzir efetividade simultânea entre regras fiscais e gestão estratégica. Diferentemente das duas outras iniciativas, o CMAP se especializou em produzir estudos técnicos aprofundados sobre os programas de gasto público; por outro lado, demonstrou menor acesso direto ao processo decisório. Com potencial de construir conhecimento relevante para alinhar os interesses de fiscalistas e gerencialistas, o CMAP não foi capaz de engendrar aprendizagem que equacionasse o problema de efetividade simultânea no orçamento. Tampouco conseguiu estabelecer avanços em relação às crenças de gerencialistas e planejadores, com amplo acesso ao fórum, em especial por conta de sua menor participação no processo decisório, de forma que a gestão estratégica não conseguiu efetividade, mesmo com a existência desse fórum.

Em síntese, nos quatro episódios mencionados, há elementos para contrapor a hipótese 2 de aprendizagem, pois embora os fóruns possam ter gerado aprendizagem relevante para a dinâmica institucional, não foram capazes de prover aprendizagem suficiente para abordar o principal problema institucional do subsistema do orçamento no Brasil: permitir que regras fiscais e gestão estratégica fossem simultaneamente efetivas, garantindo a geração de benefícios almejados por cada uma das coalizões no poder. Não obstante, essa inferência não implica necessariamente negar a validade e tampouco a relevância dessa hipótese sobre a capacidade de gerar aprendizado, uma vez que os fóruns identificados nessa pesquisa possuem características particulares, como o baixo grau de abertura e a natureza eminentemente decisória, atributos não explicitados na hipótese 2. Eventualmente, outros estudos poderiam testar os atributos requeridos para que esses fóruns desempenhem de forma mais adequada a função de produzir aprendizagem.

Em relação à hipótese 3, também não se observa **coadunação** com as inferências da pesquisa. O orçamento se enquadra no rol de subsistemas que: i) produz dados quantitativos em periodicidade diária, abrangendo grande número de itens; ii) conta com teorias estabelecidas, vinculando, por exemplo, seus dados agregados ao desempenho da economia. Não obstante, as teorias envolvem crenças antagônicas, que, internacionalmente, demonstram dificuldade em promover aprendizagem. No caso da pesquisa, a dificuldade de aprendizagem pode ser observada a partir da própria formulação de sua pergunta (como e por que evoluem conjuntamente regras fiscais e gestão estratégica?) e da hipótese básica (regra fiscal e gestão estratégica possuem dinâmica institucional conjunta marcada pela competição). A pesquisa inferiu que ambas as coalizões foram incapazes de compatibilizar regras fiscais e gestão

estratégica, mesmo sendo este um objetivo reiteradamente declarado. A aprendizagem, por outro lado, foi intensa e atuou como causa da mudança institucional em todos os períodos, mas se limitou ao reforço, detalhamento e ajustes de crenças de cada coalizão. Contribuiu para a mudança ao fornecer lastro para alterar as instituições e ao proporcionar condições para a superação do poder de veto da coalizão adversária.

Note-se que a divergência e o aprendizado foram mais substantivos nas crenças associadas à regra fiscal – que possui atrelada indicadores quantitativos e teorias – do que naquelas associadas à gestão estratégica, que é menos condicionada por esses fatores, embora também os contemplem.

Já em relação à hipótese 5, **não foram coletadas evidências que indiquem sua rejeição**. Dados orçamentários, como resultado primário e dívida pública, não apenas são constantemente utilizados para referendar crenças da própria coalizão ou para desacreditar crenças da coalizão antagônica, como também exercem influência sobre o governo, consoante os eventos listados: i) deterioração dos dados fiscais induziu FHC a apoiar a introdução de regras fiscais; ii) continuidade dos dados fiscais negativos induziu Lula a apoiar o reforço da instituição regra fiscal via aumento da meta de superávit primário; iii) indicadores fiscais positivos induziram Lula a apoiar a adoção de políticas anticíclicas, reforçando a gestão estratégica apoiada em gastos públicos e desonerações tributárias; iv) a gradual deterioração dos indicadores fiscais induziu Dilma a apoiar mudança das políticas do orçamento, reforçando o resultado primário inclusive via eliminação da possibilidade de descontar o PAC da meta fiscal; v) dados sobre a trajetória de longo prazo da despesa primária induziu Temer a apoiar o encaminhamento de Emenda Constitucional com Teto de Gastos.

De forma análoga, a busca por compatibilizar regra fiscal e gestão estratégica permitiu ajustes institucionais mesmo com atores com crenças distintas: informações técnicas sobre a capacidade do Estado induzir o desenvolvimento através do gasto público de maior qualidade e do estímulo ao investimento privado foram fundamentais para a construção do Brasil em Ação, do Avanço Brasil, do PPI e mesmo no lançamento do PAC, iniciativas que contaram com apoio de fiscalistas, gerencialistas, economistas heterodoxos e planejadores.

#### *Síntese do Teste de Hipóteses e Insights*

A não verificação de aprendizagem capaz de superar problema central do subsistema – a coevolução competitiva pendular – em um caso que: i) contou com fóruns relevantes para o processo decisório e para o avanço do conhecimento técnico formal, ii) gera dados quantitativos

e conta com teorias objetivamente estabelecidas; pode indicar aspecto particular do subsistema do orçamento federal do Brasil, mas pode também apontar para a necessidade de continuar aprofundando estudos e pesquisas em torno dessas hipóteses, reforçadas pela centralidade da aprendizagem para o quadro do ACF. Mesmo apoiado em uma perspectiva comparativa, entende-se adequado enfatizar a indicação de que a disponibilização de fóruns, informação quantitativa (com maior potencial de reduzir divergências e estimular aprendizagem) e de teorias estruturadas e aceitas por amplo conjunto de especialistas seriam capazes de produzir inovações nas crenças que aproximassem os atores, o que é diametralmente oposto ao verificado no subsistema do orçamento brasileiro, que se aproxima do fenômeno político da polarização, aguçada pela atuação dos fóruns e pela geração de novos dados (usualmente interpretados de forma ambígua) e aprimoramentos de teorias. Embora o ACF possua premissas e hipóteses que amparem esse tipo de divergência, como no reconhecimento de crenças ortogonais como situação em torno da qual se organiza a disputa entre as coalizões nos subsistemas, avançar no entendimento do papel de fóruns, teorias e dados quantitativos é essencial para compreender a aprendizagem orientada a políticas públicas, bem como a natureza do processo de disputa política das coalizões.

Por outro lado, as hipóteses que parecem se conformar à pesquisa mostram capacidade de explicar fenômenos que carregam elementos de grande complexidade, permitindo inferir sua robustez. A hipótese sobre coalizões foi testada em subsistema com duas temáticas, o que amplia o escopo de crenças e atores envolvidos, bem como suas interações potenciais, conferindo maior complexidade às controvérsias, ao alinhamento dos atores e à estabilidade, conforme ressaltado sistematicamente na pesquisa. A não rejeição dessa hipótese permite reforçar as inferências sobre sua validade e capacidade de retratar a dinâmica das coalizões nos subsistemas.

Da mesma forma, a não rejeição das duas hipóteses sobre mudança institucional, em pesquisa que aborda simultaneamente a trajetória de duas instituições e sua coevolução, aponta para sua robustez. Mostraram-se capazes de transcender o enquadramento institucional a partir dos aspectos formais, e incorporar concepção de mudança institucional a partir do conceito de efetividade, apontando a capacidade do quadro analítico e de suas hipóteses enquadrarem também fenômeno institucional mais complexo.

Por fim, a hipótese que busca enfatizar papel da informação técnica no processo de aprendizagem, mesmo que enquadrado como “secundário”, mostrou-se relevante, colocando em evidência a centralidade do entendimento desse fenômeno, essencial para a descrição e a

explicação dos subsistemas, de suas instituições e da interação entre coalizões distintas: mesmo que informações técnicas não se sobreponham sobre crenças arraigadas das coalizões em disputa, nem garanta convergência de entendimento, e sejam filtrados pelas crenças distintas das coalizões, mostram-se parte relevante do processo decisório.

### **8.3 Novas Hipóteses para o ACF**

Conforme usual em teses que utilizam o ACF, os pesquisadores buscam formular hipóteses que, sendo adequadas ao caso em estudo, possam aspirar generalização e auxiliar a comunidade acadêmica. As hipóteses formuladas foram testadas e verificadas nesse estudo de caso, conforme se argumentará abaixo, e novos testes em outras pesquisas podem permitir maior grau de certeza para eventual incorporação a esse quadro de referência.

*Novas Hipóteses sobre Mudanças Institucionais:*

- 1. A coalizão no poder pode optar por promover e defender instituição singular, mesmo em detrimento das demais instituições do subsistema;*
- 2. Instituições que permitem maior nível de ambiguidade apresentam maior frequência de mudanças;*
- 3. A força das instituições do sistema político afeta a dinâmica institucional dos subsistemas: a) instituições fortes reduzem a frequência das mudanças institucionais; b) instituições fracas aumentam a frequência das mudanças institucionais.*

A Hipótese 1 deriva da dinâmica institucional competitiva e sua evidenciação foi longamente apresentada nos capítulos anteriores. De forma sintética, essa hipótese chama atenção para situação potencial em subsistemas com múltiplas instituições, que, no caso estudado, mostrou-se presente em todo o período. Mesmo sendo sistematicamente inferido o suporte de ambas as coalizões no poder às instituições regras fiscais e gestão estratégica, observa-se preferência institucional em cada período, que esteve na base da situação de coevolução competitiva. Entre 1996 e 1998, a coalizão disciplina defendeu a gestão estratégica, inviabilizando a emergência da regra fiscal; entre 1999 e 2004 e entre 2015 e 2018, essa mesma coalizão no poder defendeu a regra fiscal, mesmo retirando efetividade à gestão estratégica; entre 2005 e 2014, a coalizão desenvolvimento no poder estruturou a gestão estratégica mesmo às custas da efetividade da regra fiscal.

Essa hipótese permite chamar atenção para aspecto usualmente negligenciado pela literatura do ACF – a coevolução institucional – e para sua relação com a agência do subsistema. A interação entre coalizões em disputa pode assumir preferências institucionais e explicar aspecto relevante da mudança institucional: a influência da agência dos atores direcionada a outra instituição, em contexto de interdependência institucional no subsistema. Ao introduzir hipótese que enfatiza estratégia específica dos atores do subsistema – defender uma das instituições apenas – chama-se atenção dos pesquisadores para a possibilidade de mudanças institucionais por conta da coevolução, atraindo elemento endógeno às instituições como causa de suas mudanças.

A hipótese 2 trata da ambiguidade institucional, conceito central para duas linhas neo-institucionalistas de pesquisa reconhecidas nessa tese – o trabalho de Thelen e colaboradores e de Levitsky e colaboradores – mas que não encontrou a devida acolhida no ACF. Incorporar somente a dimensão formal das regras tende a impedir a adequada representação das instituições. A explicitação da ambiguidade no rol de hipóteses sobre mudança institucional permite dotá-la de instrumentos para descrever e explicar de forma mais adequada esse fenômeno.

A evidenciação dessa hipótese na pesquisa demanda atenção ao conceito de efetividade, qualificação institucional que somente pode ser feita tendo em consideração a distinção entre a regra formal e sua aplicação, que é uma possibilidade latente das instituições, e que foi ressaltada durante toda a análise: a mera existência da norma formal não permite caracterizar a (efetividade) institucional. Adicionalmente, a ambiguidade deveria constituir aspecto indissociável para o ACF, que enquadra o conflito entre coalizões de defesa de crenças e interesses distintos como mecanismo causal da mudança institucional: as diferenças de crenças não deveriam se restringir às proposições de políticas públicas e instituições de cada coalizão, na medida em que se comunicam com a interpretação das decisões e resultados, assim como com o enquadramento da efetividade institucional.

Regras fiscais e gestão estratégica se mostram instituições que demandam aferição de sua efetividade para serem adequadamente descritas e explicadas. Também ensejam interpretações eminentemente ambíguas dos atores (e pesquisadores) em conformidade com suas crenças. Reconhecido o elevado grau de ambiguidade no subsistema permitiu identificar mudanças institucionais que passariam despercebidas, conforme se depreende da Proposição 4, consoante argumentação presente no Capítulo 7: a ambiguidade elevada se manifesta na dificuldade em assinalar efetividade para a regra fiscal em relação aos atributos que

caracterizam essa instituição, em especial a sua capacidade de garantir o equilíbrio orçamentário. Este enquadramento varia em função das crenças das coalizões em disputa, e, juntamente com o atributo de incerteza, concorre para explicar a perda de efetividade da regra fiscal, e, portanto, a mudança institucional. Também se manifesta no entendimento do estatuto da gestão estratégica, que flutua entre a busca por eficiência, a expansão dos gastos prioritários e a canalização da estratégia de desenvolvimento. Eficiência, gastos prioritários e desenvolvimento são enquadrados de forma distinta pelas coalizões, gatilho que enseja classificação de efetividade institucional também eivada de ambiguidade, e colabora para a mudança institucional. Nesse contexto, a inferência de alto grau de ambiguidade institucional se relaciona com a elevada frequência das mudanças observadas, evidenciando a adequação da hipótese 2.

A última hipótese de mudança institucional dialoga com outro atributo das instituições que se encontra encoberto no ACF: a força das instituições políticas. Embora tenha conferido elevada relevância ao sistema político, inclusive no que se refere à capacidade do próprio quadro de referência ser aplicado em sistemas políticos estruturalmente distintos daquele vigente nos EUA, o ACF não se mostrou capaz de internalizar e dar destaque a aspecto central dos sistemas políticos, e que se espraia para os diferentes subsistemas de política pública. Assim como nas hipóteses anteriores, essa limitação pode ter graves repercussões sobre a capacidade de pesquisadores que utilizem esse quadro produzir análises causais adequadas, uma vez que o fenômeno institucional se mostra insuficientemente desenvolvido.

Ao enfatizar a força institucional, pode-se dotar o ACF de recursos para analisar de forma mais adequada as mudanças institucionais em contextos muito distintos. Nos sistemas políticos marcados por força institucional, as mudanças nas instituições do subsistema tendem a ser menos frequentes, o que potencializa a capacidade das instituições de condicionarem mais fortemente a atuação dos atores do subsistema; em sistemas marcados por fraqueza institucional, as mudanças tendem a ser mais frequentes, reduzindo a capacidade das instituições condicionarem as decisões dos atores.

A validade da hipótese 3 sobre mudanças institucionais no caso estudado foi inferida: i) o sistema político brasileiro é enquadrado como portador de instituições políticas fracas, em acordo com as pesquisas de Levitsky e colaboradores; ii) observa-se grande instabilidade institucional no subsistema do orçamento, com movimentos pendulares em relação à efetividade de suas instituições, evidenciando a incapacidade de regras fiscais e gestão estratégica condicionarem o comportamento dos atores de forma persistente, o que,

adicionalmente, coaduna-se com as pesquisas de Wildavsky e colaboradores sobre o orçamento brasileiro. Embora não tenha sido produzida comparação com países marcados por instituições fortes, a grande frequência de mudanças no orçamento brasileiro pode ser correlacionada com a fraqueza institucional, de forma que a pesquisa não aponta elementos que permitam rejeitar essa nova hipótese.

As três novas hipóteses sobre mudança institucional propostas, além de serem evidenciadas na pesquisa, permitem introduzir elementos adicionais que fortalecem o ACF, viabilizando tratar esse fenômeno de forma mais adequada. Capacita-o a internalizar contextos institucionais diversos, como a coevolução, a ambiguidade e a força das instituições, diferenciação que pode ser crucial na análise de subsistemas e do próprio sistema político. Permite, assim, ampliar as contribuições já feitas pelas teorias vinculadas ao ACF, que inovam ao se descolar dos movimentos pré supostos e pré determinados que estão na base das teorias incrementais e do equilíbrio pontuado, e ao enfatizar: i) o papel central das coalizões dos subsistemas nas mudanças institucionais (capturados pelas duas hipóteses tradicionais do ACF); ii) a multiplicidade dos caminhos para promoção das mudanças institucionais (também refletidas nas referidas hipóteses); iii) o reconhecimento explícito da relação das categorias crenças e aprendizagem com a dinâmica institucional.

Ao enfatizar a conexão entre a força das instituições do sistema político e as mudanças institucionais no subsistema, o papel da ambiguidade e da coevolução de instituições do subsistema permite-se que o ACF produza inovações adicionais, aparelhado-o para lidar com fenômeno central para o entendimento da política e para o avanço da própria Ciência Política.

#### *Novas Hipóteses sobre Coalizões:*

- 1. As coalizões preservam a capacidade de coordenação e defesa de seu programa mesmo diante de dificuldades em avançar simultaneamente as políticas associadas aos temas de especialização.*
- 2. Na presença de assimetria de poder entre atores especializados em um dos temas do subsistema, a coalizão irá defender de forma prioritária as políticas e instituições associadas a esse tema.*

A hipótese 1 reforça aspecto central do ACF, que atribui força e estabilidade às coalizões. Mesmo diante de dificuldades em fazer avançar simultaneamente as políticas associadas aos temas de especialização, coalizões tendem a manter sua capacidade de

coordenação e a defender o programa da coalizão. A análise feita no Capítulo 6 evidenciou essa hipótese de forma reiterada, demonstrando a capacidade de coalizões organizadas em torno de crenças comuns perseguirem seus programas, mesmo em condições “adversas” para alguns de seus atores no que se refere à preferência temática e institucional.

A pesquisa forneceu amplas evidências a essa hipótese. Nos períodos de dominância da coalizão disciplina, fiscalistas e gerencialistas mantiveram-se unidos na defesa do programa da coalizão, mesmo em momentos adversos para cada um dos grupos: i) os fiscalistas, com dificuldade em avançar as regras fiscais entre 1996 e 1998, conferem apoio ao Brasil em Ação, e embora acabem colaborando indiretamente para a perda de efetividade da gestão estratégica entre 1999 e 2004, defendem essa instituição em diferentes momentos e instâncias, valorizando sua existência e o programa de atuação dos gerencialistas. O mesmo comportamento pode ser verificado entre 2015-2018, quando os fiscalistas buscam reconstruir a gestão estratégica em consonância com o programa da coalizão, avançando junto aos gerencialistas novas estratégias, como a governança pública e a revisão de gastos; ii) analogamente os gerencialistas também defendem o equilíbrio orçamentário, e mesmo que tenham dificultado o surgimento da regra fiscal entre 1996 e 1998, buscam estruturar a gestão estratégica de forma compatível com a responsabilidade orçamentária.

No caso da coalizão desenvolvimento, também se observa adesão ao programa de forma integral. As dificuldades dos heterodoxos em defender a regra fiscal não levou ao abandono do programa da coalizão, que produziu alinhamento ainda mais forte que o verificado entre fiscalistas e gerencialistas, com a capacidade de implementar de forma integral o programa da coalizão entre 2005 e 2014. O abandono do programa da coalizão desenvolvimento a partir de 2015 só ocorre pela retomada do poder pelos fiscalistas, que desalojam os heterodoxos e mesmo os planejadores das posições de comando, refazendo a coordenação com os gerencialistas em busca da implementação de suas políticas preferidas.

Em todos os momentos, o gradual enfraquecimento de uma das instituições, que reduzia a capacidade dos atores especializados conferirem materialidade às crenças preferidas, na medida em que as respectivas instituições deixam de ser efetivas, não engendrou abandono do programa da coalizão, nem ataques à instituição dominante. O compartilhamento de crenças a partir de um programa claramente delineado mostrou-se suficientemente forte para manter a coalizão unida, mesmo em contexto no qual a perda de efetividade de uma das instituições do subsistema decorria diretamente da conquista de efetividade da outra instituição.

Essa hipótese reforça a capacidade do compartilhamento de crenças produzir coordenação, cooperação e comunicação dos membros de uma mesma coalizão, pois a adesão ao programa da coalizão, às suas instituições e políticas públicas é observada mesmo em subsistemas com mais de um tema, que induzem à especialização e propiciam o aparecimento de conflitos no interior das coalizões.

Já a hipótese 2 permite ao ACF tratar de forma mais adequada do fenômeno da coalizão. O Capítulo 2 já havia chamado atenção para a diferença entre a operacionalização do conceito de coalizão no ACF e na teoria cultural do orçamento de Wildavsky: enquanto o ACF tendia a promover uma equivalência dos atores da coalizão a partir do compartilhamento de crenças, enquadrando-os em uma mesma coalizão, Wildavsky se aproxima da visão de coalizão prevalente nas teorias sobre os partidos políticos, que agrupam atores com crenças distintas em um “acordo” visando à promoção de crenças e interesses que podem ser “negociados” para o alcance de objetivo comum. Note-se que Wildavsky avança nessa direção sem renunciar à relevância das crenças para os atores, mediante a definição de culturas políticas ideias, que seriam passíveis de produzirem interações e alianças na busca pelo poder.

Ao estudar um subsistema com dualidade temática, foi possível evidenciar a existência de uma coalizão na qual os atores compartilham crenças, mas se especializam em temas distintos, exibindo, portanto, diversidade de preferências em relação aos temas (e às crenças atinentes a cada tema), mas ainda assim se encontram unidos por crenças compartilhadas. Atores especializados da mesma coalizão são assim capazes de apresentarem divergências, sem que isso reduza sua capacidade de coordenação e cooperação em defesa do programa da coalizão. Não obstante, assimetrias de poder entre atores especializados se mostraram, na pesquisa empírica, relevantes para descrever e explicar as decisões tomadas pela coalizão no poder, revelado assim a causalidade por trás da dinâmica institucional conjunta competitiva manifestada no subsistema do orçamento. Em particular, a coalizão disciplina foi marcada por grande assimetria no acesso aos recursos de poder entre fiscalistas e gerencialistas na maior parte do tempo, o que se mostrou relevante para explicar simultaneamente a efetividade da regra fiscal e a não efetividade da gestão estratégica. Nessa perspectiva, a pesquisa evidenciou que a assimetria de poder entre os atores típicos da coalizão implicou defesa prioritária da instituição preferida.

Essa hipótese permite dotar o ACF de elemento relevante que contribui para lançar luzes adicionais ao papel da agência, que já havia enquadrado o conflito entre coalizões do subsistema como mecanismo causal das mudanças institucionais. Permite-se que o ACF amplie a agência

humana, ao focalizar aspecto relevante da interação entre atores de uma mesma coalizão. Tradicionalmente, a investigação da agência interna das coalizões se concentra nos instrumentos utilizados de cooperação, coordenação e comunicação, o que permite demarcar a capacidade de atuação da agência. Esse enfoque deve ser complementado, a partir da hipótese aventada, com outras questões internas à coalizão, abrindo espaço para a especificação formal em seu modelo analítico de preferências e interesses distintos entre os membros da coalizão, a partir de especializações temáticas. Obriga assim o pesquisador a discutir não somente a capacidade de ação coletiva da coalizão, mas também a investigar conflitos e inconsistências entre seus membros, a partir de considerações sobre o acesso dos mesmos a recursos de poder.

Embora seja caminho distinto daquele sinalizado por Wildavsky, pois mantém como chave na formação da coalizão o compartilhamento de crenças, permite igualmente abordar a mecânica interna das coalizões, o que, na pesquisa realizada, mostrou-se fundamental para o entendimento da dinâmica institucional do orçamento. Agregando a hipótese anterior, que postula a manutenção da ação coletiva coordenada mesmo em cenários adversos para a implementação integral do programa da coalizão, permite potencializar o papel da agência humana no ACF.

*Novas Hipóteses sobre Aprendizado:*

- 1. A coevolução institucional dificulta que o aprendizado contribua para a implementação plena do programa da coalizão;*
- 2. A fraqueza institucional dificulta que o aprendizado contribua para a implementação plena do programa da coalizão.*

O caso pesquisado não nega a presença de aprendizado, uma vez que todas as mudanças verificadas foram (parcialmente) causadas por esse elemento. Mostrou-se coerente com premissa central do ACF, pois o aprendizado tendeu a ficar circunscrito às crenças instrumentais e foi amplamente mobilizado como elemento da disputa das coalizões para implementar e reforçar seus programas. Também reforçou a premissa de estabilidade do sistema de crenças de cada coalizão: ambas mantiveram inalteradas suas crenças profundas e de política pública, mesmo com a impossibilidade de sustentar efetividade simultânea para regras fiscais e gestão estratégica, característica que poderia induzir aprendizado no interior de cada coalizão, pois implicou a não implementação plena de seu programa.

Note-se que ambas as coalizões buscaram compatibilizar regras fiscais e gestão estratégica, de modo a contar com o apoio dessas instituições a seus respectivos programas: i) o lançamento do Brasil em Ação presenciou a articulação de diferentes crenças que permitiram estruturar e executar uma iniciativa inovadora de gestão estratégica em conformidade com a responsabilidade fiscal defendida pelos atores fiscalistas da coalizão; ii) a introdução da meta de superávit primário no âmbito do Acordo com o FMI não desestruturou os mecanismos de proteção dos gastos prioritários, que haviam sido essenciais para o sucesso do Brasil em Ação; iii) o lançamento do PPI, depois amplificado pelo PAC, buscou compatibilizar essa iniciativa com a regra fiscal, a partir de uma excepcionalidade conferida para suas despesas na comprovação da meta, garantindo o alcance simultâneo da meta fiscal e a realização de despesas prioritárias; iv) a retirada desse mecanismo de excepcionalização da meta fiscal a partir de 2015, que foi acompanhada da introdução do Teto de Gastos, trouxe ainda inovações, como a criação do CMAP e o lançamento do Programa de Governança Pública, que visam fortalecer a gestão estratégica.

A despeito, em nenhum momento a efetividade simultânea foi alcançada, o que revela a dificuldade de ambas as coalizões produzirem aprendizagem suficiente para superar a coevolução institucional competitiva, não permitindo a coleta de evidências contrárias à hipótese 1. O impacto recíproco entre as instituições regras fiscal e gestão estratégica revelou maior potência do que o aprendizado realizado com o fito de produzir essa compatibilidade, revelando que aprender em subsistema marcado por coevolução institucional mostrou-se além da capacidade de ambas as coalizões no poder.

A hipótese 2 também não pode ser contestada por evidências produzidas na análise. Foi possível inferir correlação entre o contexto de fraqueza institucional, que aparece como marca do sistema político brasileiro, e mudanças institucionais frequentes. Foram observadas quatro mudanças no período analisado, além das instituições terem assumido diversas formas ao longo do tempo.

A gestão estratégica: i) foi iniciada com o Brasil em Ação; ii) buscou generalização ao abrigo do PPA (Avança Brasil), que, entretanto, não consegue se mostrar efetivo, situação que perdura até o final do período de análise dessa pesquisa, apesar do lançamento de mais quatro planos em conformidade com o comando constitucional; iii) ressurgiu com o PPI, novamente em escala piloto; iv) amplia sua relevância com o PAC, que é periodicamente elástico com a maior latitude de programas, valores e escopo, difundindo-se não somente para grande parte do orçamento, mas também para instâncias que claramente ultrapassam seus contornos, como os

financiamentos e as concessões; v) com a desidratação do PAC, avançam para novos instrumentos como a revisão de gastos e a governança pública.

A trajetória da regra fiscal também exhibe mudanças frequentes: i) emerge no âmbito do Acordo com o FMI, sendo transposta para a legislação orçamentária e perenizada pela LRF; ii) modifica-se com a possibilidade de flexibilização trazida na LDO a partir do lançamento do PPI, que é amplificada inicialmente com o PAC, ao qual se seguem diferentes movimentos de exclusão da regra fiscal previstos na legislação – não consideração da Petrobrás e Eletrobrás, desconto de renúncias tributárias e dívidas não pagas pela União; iii) é contornada por mecanismos de gasto extraorçamentários – renúncias tributárias, financiamentos públicos, empréstimos do Tesouro a Bancos Oficiais – que tiram relevância prática e complementam a perda de efetividade da instituição regra fiscal; iv) é reforçada pela eliminação da flexibilização formal e pela contenção dos mecanismos de contorno à regra fiscal; v) ganha novo instrumento formal com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016.

A relação da fraqueza institucional do sistema político com mudanças mais frequentes permite inferir a dificuldade que o aprendizado experimentou no caso pesquisado. Mostra incapacidade de evitar a efetividade simultânea de regras fiscais e gestão estratégica, comprometendo o próprio domínio da coalizão no poder sobre o subsistema, frente à incapacidade de obter resultados derivados de ambas as instituições. O contexto estrutural de fraqueza institucional, em que a disputa entre coalizões se processa em ambiente no qual as instituições se mostram incapazes de manter seus atributos estatutários para além do domínio de cada coalizão, foi demonstrado como relevante para explicar essa situação na pesquisa desenvolvida. Embora o aprendizado tenha sido verificado, não produziu o reforço institucional almejado pelas coalizões no poder.

É possível inferir que as sucessivas mudanças institucionais decorrentes da fraqueza institucional reduzam a capacidade da coalizão no poder produzir aprendizado que viabilize efetividade simultânea, afetando a possibilidade de instituir integralmente seu programa. Note-se que não se trata apenas da restrição temporal que milita contra a aprendizagem, mas também da capacidade das instituições condicionarem o comportamento dos agentes: em contexto de fraqueza, os atores ajustam suas estratégias, subtraindo poder às instituições. Ausência de *compliance* e ambiguidade militam para a cristalização dessa situação, na medida em que a instituição não priorizada deixa de contar com o apoio requerido para viabilizar o alcance de seus objetivos.

Note-se que as hipóteses podem ser fundidas, desde que respeitados os diferentes efeitos causais – coevolução das instituições do subsistema e fraqueza institucional do sistema político. A incorporação dessa hipótese unificada nos marcos do ACF permitirá tratamento mais adequado ao aprendizado. A literatura já havia destacado a dificuldade de as coalizões produzirem aprendizagem nas crenças de políticas públicas, mantendo a clivagem entre coalizões como característica basilar dos subsistemas. Entretanto, não havia avançado para enfatizar discussões sobre as dificuldades do aprendizado em situações de dominância da coalizão, que impeçam a solução de problemas básicos do funcionamento das políticas públicas e das instituições. Sua eventual incorporação permitiria avançar na discussão sobre os limites do aprendizado, ajudando a entender o impacto do ambiente institucional e do conflito político sobre suas limitações.

De um lado, o reconhecimento da coevolução institucional nos subsistemas demanda enquadrar problemas que envolvem distintas instituições, sob pena de não estabelecer relações de causa e efeito relevantes para o programa da coalizão e a produção dos resultados desejados. De outro, permite-se que o contexto institucional estrutural dialogue com o aprendizado, trazendo para o ACF condições de focar o elo entre desenvolvimento e instituições. Países com instituições fortes tenderiam a: i) reforçar a estabilidade das instituições nos diversos subsistemas, evitando que o conflito entre as coalizões produza instabilidade e reduza a capacidade das instituições de endereçar os problemas relevantes para diferentes programas; ii) aumentar a capacidade de produzir mudanças institucionais como resposta a novos problemas causados por variações na conjuntura. Analogamente, sistemas políticos marcados por fraqueza institucional tendem a ter maior dificuldade em desenvolver esse tipo de aprendizado, reforçando os aspectos estruturais que caracterizam o subdesenvolvimento.

#### **8.4 Nova Variável do ACF**

A força das instituições emergiu da revisão de literatura como questão central para a América Latina e para as inferências em relação ao caso pesquisado: os trabalhos desenvolvidos ao amparo desse conceito identificaram elementos muito similares àqueles que pautam a dinâmica institucional no subsistema do orçamento brasileiro, como no que se refere à instabilidade e às frequentes alterações na coalizão dominante.

Embora a difusão internacional do ACF tenha se preocupado em verificar a adequação de seu quadro de referência a sistemas políticos que não compartilhassem da possibilidade de enquadramento como tipo ideal pluralista, que era suposto como compatível com uma interação

política pautada na influência de coalizões de defesa amplas e compostas por diferentes tipos de atores, pouca atenção foi concedida às eventuais diferenças entre as forças das instituições.

As instituições no ACF são implicitamente identificadas como fortes (e efetivas), com capacidade de condicionar a atuação dos atores em direção aos seus objetivos estatutários, estabelecidos pela coalizão dominante. Conformariam assim contexto de estabilidade institucional em subsistemas estáveis, sendo as mudanças institucionais enquadradas como eventos significativos que decorrem de alterações relevantes (no contexto externo, por exemplo) com capacidade de alterar o equilíbrio de forças entre as coalizões do subsistema.

A análise da coevolução institucional também contribuiu para colocar em evidência esse aspecto estrutural, indicando a necessidade de identificar a força (e a efetividade) das instituições para caracterizar e explicar a mudança institucional no subsistema. Sinalizou que a força das instituições, como atributo do sistema político, é capaz de produzir resultado muito diverso no modelo causal, e que, portanto, precisa ser inserido no próprio quadro de referência, sob risco de deixar de captar aspecto central da interação entre as coalizões em disputa.

A pesquisa referendou a relevância de introdução de variável específica no quadro de referência, dentro do bloco “Parâmetros Relativamente Estáveis”, que capture a força das instituições do sistema político, dado que os parâmetros atuais não permitem o enquadramento dessa questão. Os subsistemas de política pública, consoante indicado pelo caso estudado, são profundamente afetados por essa variável estrutural, o que permitiria consolidar no ACF aspecto sistêmico relevante para explicar a dinâmica dos subsistemas.

Dessa forma, o ACF conseguiria maior aderência aos contextos estruturais dos países não desenvolvidos, incorporando debate central para eles: mais do que “instituições erradas”, a fraqueza institucional se mostra conceito que captura seus aspectos sistêmicos essenciais.

Entende-se que essa contribuição seria especialmente relevante para o fortalecimento da linha de pesquisa do IPOL, permitindo que o ACF contemple variável que dialoga diretamente com o contexto do Brasil.

## **8.5 Contribuições a Tópicos Específicos do ACF**

A pesquisa realizada também ensejou a possibilidade de indicar contribuições para o aprimoramento da conceitualização e operacionalização de elementos relevantes para esse quadro de referência. Inicialmente, buscou-se discutir avanços possíveis para o trinômio crenças, atores e coalizões, a partir de achados da pesquisa sobre a agência humana, que podem ser relevantes para diferentes casos. Na sequência, discute-se como aprimorar a conexão entre

os blocos sistêmicos e do subsistema, na perspectiva de, respeitando premissa basilar do ACF – as decisões de política pública devem ser analisadas no nível dos subsistemas – aumentar sua potência como quadro de referência capaz de prover análises também sobre o sistema político.

A eventual incorporação desses tópicos ao quadro analítico do ACF pode contribuir para ampliar a difusão do ACF, reforçando a capacidade dessa linha de pesquisa prover conhecimento que ultrapasse os limites dados pelo enquadramento como modelo do *policy process*, facilitando o alcance de outras temáticas da Ciência Política.

O paralelo é com o movimento verificado em torno da obra de Ostrom, que também contempla um sistema multinível inserido na tradição do *policy process*<sup>200</sup>, mas que conseguiu agregar temáticas mais amplas, que alcançam, de forma explícita e adequadamente formalizada, temas como governança, ação coletiva e democracia. Entende-se que o ACF se encontra equipado para esse salto, com a vantagem de possuir em sua “engrenagem” a capacidade de enquadrar, junto com a ação coletiva, aspectos ideacionais e principalmente visão que reconhece o conflito político como conceito essencial, sem o qual não se consegue internalizar de forma adequada o poder e suas repercussões.

### 8.5.1 Crenças, Atores e Coalizões

A condução da pesquisa demandou enquadrar: i) a interação das crenças dos dois temas do subsistema; ii) diferenciação dos atores do subsistema orçamentário, do governo e do subsistema de política econômica. Esse esforço requereu grande atenção ao enquadramento da agência humana.

De um lado, crenças de política pública em subsistemas multitemáticos se mostraram de manejo complexo, mas fundamental para capturar fidedignamente a estrutura de crenças relevante para os atores das coalizões, sua coordenação em cada coalizão e a disputa entre as coalizões. Por outro, a agência dos atores simultaneamente exógenos ao subsistema, mas que possuem atuação direta no mesmo, trouxe dificuldades para o adequado enquadramento, criando riscos de confusão em relação aos papéis desempenhados. Ambos induziram considerações sobre processo de interação e enquadramento mais complexo entre os atores.

Mais do que postular “fluidez” à categoria coalizão no âmbito do subsistema de política pública, que colocasse em dúvida o arcabouço analítico estruturado pelo ACF, a pesquisa

---

<sup>200</sup> O *Institutional Analysis and Development* (IAD), desenvolvido por Ostrom, consta dos livros editados por Sabatier e colaboradores para organizar e promover o conhecimento dos distintos modelos associados a teoria dos processos de política pública. Ver SABATIER E WEIBLE (2014).

chamou atenção para a necessidade de aprofundar o papel da agência humana no ACF, dentro e fora do subsistema, inclusive enfatizando ainda mais essa conexão.

Problemas na ação coletiva em coalizões de defesa unidas por crenças comuns não se esgotariam na dificuldade de estabelecer mecanismos de coordenação, acesso a recursos e consenso em torno de estratégias capazes de produzir suas políticas e instituições preferidas, mas adentrariam questões como a divergência de **prioridades** temáticas, de crenças e institucionais, que eventualmente podem se sobrepor ao próprio conflito entre coalizões antagônicas como mecanismo explicativo da dinâmica institucional.

A complexidade, inerente à tomada de decisões em políticas públicas e à construção e defesa de instituições, pode requerer do pesquisador um triplo movimento: i) escapar da fragmentação induzida pelo conceito de subsistema, ampliando o leque de atores, crenças, recursos e estratégias relevantes na análise; ii) aprofundar as lentes nesse mesmo subsistema, colocando a atenção do pesquisador na interação entre as coalizões e entre os atores de cada coalizão; iii) construir canais que permitam analisar de forma mais detalhada a conexão entre atores do sistema político, dos subsistemas conexos e do subsistema objeto da pesquisa.

A possibilidade de incorporar agências múltiplas com alto grau de interdependência em um mesmo subsistema, que foi estratégia metodológica adotada nessa tese, induzida pela literatura de orçamento e pela percepção de coevolução institucional, coloca em evidência a necessidade de o ACF atentar mais profundamente para o fenômeno da interdependência.

Descrições e explicações no subsistema do orçamento não se mostraram possíveis sem o recurso à interdependência – quer em relação a elementos do subsistema, de subsistemas conexos e do sistema político, o que traz desafios para esse quadro de referência, principalmente ao ampliar o rol de atores relevantes e suas diferentes formas de interação, podendo inclusive demandar revisões em premissas e hipóteses.

### **8.5.2 Conexão entre Sistema Político e Subsistemas**

A segmentação dos subsistemas de políticas públicas e sua separação em relação ao sistema político é um pilar do ACF. Esse enfoque metodológico permitiu avanços na teoria e nas análises empíricas, a partir da maior atenção aos elementos internos ao subsistema: i) crenças e estratégias; ii) atores e coalizões; iii) decisões governamentais e instituições; iv) resultados e impactos das políticas. O foco do quadro analítico no subsistema, entretanto, não implica exclusão de elementos exógenos capazes de afetar o subsistema, obrigatoriamente

considerados no ACF, demandando atenção para sua identificação e para a inferência das relações de causalidade adequadas.

A estrutura do ACF indica dificuldades em tratar temas transversais e complexos que transbordem os limites de subsistema específico, assim como induz menor atenção à articulação das questões próprias do subsistema com os aspectos relevantes para o sistema político. Ambas as limitações foram identificadas na pesquisa: i) o enquadramento da relação entre o subsistema do orçamento e o subsistema de política econômica é particularmente delicado, pois, embora sejam subsistemas distintos, possuem sobreposições que demandam tratamento, não necessariamente enquadráveis na estrutura tradicional do ACF, pela qual mudanças no subsistema de política econômica produzem efeitos no subsistema do orçamento; ii) analogamente, o quadro do ACF permite relacionar mudanças no governo com o subsistema do orçamento, assim como considerar aspectos sistêmicos nos blocos de parâmetros relativamente estáveis e de estrutura de oportunidade de longo prazo para as coalizões na conformação e desenvolvimento do orçamento, mas não produzem enquadramento que tenha facilitado o entendimento do impacto do subsistema em aspectos sistêmicos, particularmente relevantes para a análise desenvolvida.

As relações entre o subsistema do orçamento, o sistema político e o subsistema de política econômica indicaram um tipo de encadeamento complexo, permanente e intenso, que tendeu a atrair questões que aparentemente ultrapassariam o orçamento, mas que pareciam se refletir intensamente nesse subsistema, demandando sua internalização. Buscou-se ressaltar não somente os efeitos causais de elementos exógenos ao subsistema na dinâmica institucional do orçamento, mas a capacidade de elementos desse subsistema integrarem e afetarem o próprio sistema, que foram assumidos como relevantes quando da elaboração do projeto de qualificação e objeto de preocupação do pesquisador, mediante a condução de inferências sobre relações causais.

As narrativas encontradas nas Mensagens Presidenciais, que organizam as disputas na literatura econômica e na própria política, constituem elemento levantado pela pesquisa que melhor espelha a interconexão entre o subsistema e o sistema político. Adicionalmente, aspectos próprios ao subsistema do orçamento facilitaram a percepção dessa conexão, pois, assim como o subsistema de política econômica, tendem a afetar a dinâmica institucional de muitos subsistemas, indicando processo de coevolução ainda mais substantivo que àquele abordado nessa pesquisa – restrito a instituições de um mesmo subsistema – mas que poderia alcançar instituições de diferentes subsistemas e mesmo as instituições do sistema político.

Nessa perspectiva, embora reconheça a opção metodológica do ACF em focar no subsistema como elemento definidor de um quadro analítico, não se deve aproximá-lo de uma “análise setorial”, que, *ceteris paribus*, trataria o contexto externo ao subsistema como invariante e desprovido de interesse para as pesquisas, ou mesmo em consonância com certa análise “estática comparativa”, em que o contexto externo apenas produziria choques sobre o subsistema. Defende-se, em conformidade com a concepção do ACF enquanto sistema multinível, a necessidade de reforçar o papel das relações previstas, desde a concepção desse quadro, entre o sistema político, o subsistema de interesse e outros subsistemas conexos, como forma de aumentar a probabilidade de a análise do subsistema incorporar aspectos centrais, cujo estreitamento analítico tenderia a obscurecer. Ademais, também se vislumbra possibilidade do ACF produzir, simultaneamente, conhecimento que transborde o subsistema focalizado, e alcance o próprio sistema político.

O Capítulo 9 apresenta a discussão sobre “mecanismo causal de longo prazo”, que postula relação entre a coevolução competitiva pendular e a disputa política em plano sistêmico. Viabiliza enquadrar as decisões das coalizões em disputa no subsistema orçamentário no contexto de disputa política maior, sem renunciar aos ganhos que o foco tradicional do ACF no subsistema proporciona, abordando no mesmo quadro os reflexos dessa disputa sobre o orçamento e os reflexos da disputa no orçamento sobre o conflito político maior.

Embora o quadro de referência permita postular relações entre o bloco do subsistema e os blocos de parâmetros estáveis e de eventos externos ao subsistema, a estruturação de análise causal envolvendo esse rastreamento de variáveis mostra-se complexa no âmbito do ACF, demandando elementos adicionais. O caso estudado, entretanto, facilitou a visualização dessa articulação, uma vez que: i) o subsistema do orçamento tende a ter forte relação com o sistema político dada a sua centralidade em relação à disponibilização de recursos ao conjunto das políticas públicas; ii) o fenômeno da coevolução competitiva pendular ensejou buscar em aspectos estruturais e conjunturais explicação para fenômeno não esperado no plano institucional; iii) a fonte de dados da pesquisa revelou intensa articulação entre a estratégia de desenvolvimento (elemento de natureza sistêmica) e as decisões de política e institucionais do subsistema do orçamento.

Aprofundar a relevância do sistema político para o ACF tem o potencial de produzir ganhos substantivos, melhorando a qualidade das análises dos subsistemas, nos planos empírico e conceitual, e fortalecendo o entendimento do sistema político, também nesses dois planos. De forma exemplificativa e exploratória, pode-se citar o potencial de contribuição do ACF para o

fenômeno da polarização, que vem intrigando amplo conjunto de pesquisadores, mas que possui aderência ao ACF, que reconhece a prevalência da disputa entre coalizões de defesa com distintas estruturas de crença, bem como as dificuldades de aprendizado convergente.

## 8.6 Conclusão

A operacionalização da pesquisa permitiu identificar potenciais contribuições para o quadro do ACF a partir de: i) aplicação de hipóteses do ACF sobre coalizões, aprendizagem e mudanças institucionais no **subsistema do orçamento** (não identificado em outras pesquisas do ACF); ii) formulação e testagem de hipóteses adicionais ao quadro de referência, inspiradas pela relevância da coevolução das instituições do subsistema e da força das instituições do sistema político; iii) proposição de variável específica capaz de representar a força institucional do sistema.

Na sequência, foram discutidos achados da pesquisa referentes a crenças, atores e coalizões que estimularam propostas para considerar aspectos referentes a essas categorias no quadro do ACF, visando aprimorar o tratamento da agência humana. Por fim, ressaltou-se que a introdução da variável força das instituições, envolvendo aspecto central do sistema político, apontou para a necessidade de aprofundar a conexão entre sistema político e subsistemas. Esse avanço permite investigar fenômenos do próprio sistema político, além de ter potencial para aprimorar as análises dos subsistemas de política pública.

As contribuições ao ACF foram relevantes para as inferências realizadas na pesquisa. São supostas não idiossincráticas e capazes de generalização, mas, obviamente, requerem esforços que extrapolam o escopo dessa tese para eventual incorporação ao corpo teórico desse quadro de referência.

O próximo capítulo, que contempla discussões dos resultados, aprofundará a conexão feita nessa tese entre sistema político e subsistema do orçamento, por meio da discussão sobre mecanismo causal de longo prazo.

## 9 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 9.1 Introdução

Os três capítulos anteriores apresentam os resultados da pesquisa: i) o Capítulo 6 descreve e explica a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica em perspectiva longitudinal, produzindo rastreamento de processo que buscou evidenciar como se desenvolveu a coevolução institucional no subsistema do orçamento brasileiro em cada um dos quatro períodos; ii) o Capítulo 7 testa a hipótese básica da pesquisa sobre a coevolução competitiva pendular e discute cinco proposições que buscam explicar essa dinâmica institucional peculiar; iii) o Capítulo 8 apresenta contribuições ao ACF a partir dos resultados da pesquisa, visando simultaneamente avançar na sua tropicalização e ampliar sua potência, com adição de novas hipóteses e de uma nova variável, além de explorar avanços em categorias-chaves e propor aprofundar a conexão entre sistema político e subsistemas de política pública.

Esse capítulo discute os resultados apresentados sobre uma dupla perspectiva: i) aprofundar as **reflexões e insights sobre o caso estudado**, com intuito de esboçar explicação causal que abranja simultaneamente a **coevolução competitiva** (conflito entre as instituições em cada período) e a **pendularidade** (conflito entre as instituições em períodos contíguos) de **regras fiscais e gestão estratégica no Brasil**, a partir de enfoque que busca relacionar mais intensamente aspectos do subsistema com questões sistêmicas; ii) apresentar as contribuições do estudo de caso às literaturas do **orçamento** e do **neo-institucionalismo**.

Para tanto, a próxima seção apresenta o **mecanismo causal sistêmico de longo prazo**, que associa a dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil à disputa no sistema político em torno das estratégias de desenvolvimento do país, enfatizando as dificuldades em produzir consensos e cooperação entre os atores centrais do sistema político (lideranças que disputam a Presidência da República), que se espraiam para a disputa entre as coalizões do subsistema do orçamento. A seção se desenvolve em torno do *insight* de que a disputa política no orçamento, embora marcada por aspectos próprios e atinentes ao subsistema, conforme destacado na análise empírica desenvolvida nos capítulos anteriores, reflete o enfrentamento dos atores políticos em torno das estratégias de desenvolvimento, explicitando a principal clivagem política do país no período de análise.

As duas seções seguintes apresentam contribuições às literaturas do neo-institucionalismo e do orçamento, permitindo colocar em evidências alguns caminhos seguidos

ao longo dessa tese com potencial de aprofundamento pela incorporação a essas linhas de pesquisa.

## **9.2 Mecanismo Causal Sistêmico de Longo Prazo**

### **9.2.1 Introdução**

A operacionalização do modelo analítico, baseado no ACF, permitiu descrição detalhada e explicação precisa da dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica, identificando três caminhos de mudança institucional em todos os quatro períodos do estudo: i) eventos externos ao subsistema do orçamento; ii) utilização da marca de governo como evento interno ao subsistema do orçamento; iii) aprendizagem. Esses caminhos concorrem para produzir movimento de **coevolução competitiva pendular** entre 1996 e 2018. O Capítulo 6, dessa forma, tratou da resposta à pergunta de pesquisa formulada: “**por que e como** evoluiu a dinâmica institucional envolvendo regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil ao longo do período 1996 – 2018”, articulando as relações causais do modelo analítico. Evidenciou assim a existência da coevolução, sua natureza competitiva em cada período e a tendência à pendularidade, a partir do encadeamento das variáveis do modelo.

No Capítulo 7, o teste da hipótese básica da pesquisa confirmou a existência da coevolução competitiva pendular. A análise das cinco proposições, por sua vez, permitiu explicar essa dinâmica institucional no subsistema do orçamento: i) mostraram-se compatíveis com a análise longitudinal empreendida; ii) destacaram aspectos atinentes ao ACF, como coalizões e aprendizagem; iii) possibilitam conexões com elementos teóricos relevantes para as literaturas do orçamento (imprevisibilidade financeira) e das instituições (ambiguidade).

Não obstante a grande quantidade de explicações, fundamentais para a resposta adequada e precisa da pergunta da pesquisa, e para sua contribuição ao tema da coevolução institucional, essa seção procura convergir a pesquisa para mecanismo causal de longo prazo, na expectativa de apresentar aspecto central sobre o caso estudado, que pretende ainda iluminar potenciais contribuições da pesquisa à literatura.

### **9.2.2 Estratégias de Desenvolvimento como Motor do Conflito Político**

A pesquisa empírica baseada nas Mensagens Presidenciais evidenciou a relevância de conflito político associado a divergências em torno da estratégia de desenvolvimento do país: i) as Mensagens entre 1996-2002, período que corresponde ao governo FHC, enfatizam, com

grande frequência e destaque, a intenção de construir um novo modelo de desenvolvimento, liderado pelo mercado e pautado por um formato de intervenção estatal que privilegiasse as funções regulatórias e de indução das decisões privadas de investimento. Esse modelo seria demarcado pelas suas distinções em relação àquele que teria vigorado entre 1930 e 1980 (denominado desenvolvimentista), pautado pela industrialização substitutiva de importações e pela atuação direta do Estado no setor produtivo; ii) as Mensagens entre 2003 e 2016, por sua vez, período que corresponde aos governos Lula e Dilma, enfatizam, também com grande frequência e destaque, a intenção de construir um modelo de desenvolvimento distinto do avançado por FHC, sob a liderança do Estado, cujos mecanismos de intervenção (as políticas públicas) visariam estimular simultaneamente o crescimento com a equidade; iii) as Mensagens de 2017 e 2018 sustentam a necessidade de alterar as políticas que teriam estruturado a estratégia de desenvolvimento legada pelo PT, enfatizando a retomada de uma estratégia apoiada na liderança do mercado, a partir de um conjunto amplo de reformas estruturais, que haviam sido interrompidas.

As Mensagens revelam de forma explícita a vinculação entre as crenças que estruturariam as estratégias de desenvolvimento e aquelas relacionadas aos temas do subsistema orçamentário, o que foi captado pela estrutura de crenças (Quadro 28), e considerado na análise longitudinal.

A relevância conferida nas Mensagens e a grande assimetria observada entre as estratégias de desenvolvimento estimularam a formulação de um achado de pesquisa, que atribui justamente ao conflito político em torno das estratégias de desenvolvimento a capacidade de produzir a coevolução competitiva pendular: **a ausência de consenso em torno da estratégia de desenvolvimento do país estabelece conflito político que se espraia para o subsistema do orçamento e produz coevolução competitiva e pendular entre regras fiscais e gestão estratégica.**

As próximas seções irão apresentar elementos necessários para averiguar a pertinência desse achado.

### **9.2.3 Estratégias de Desenvolvimento: Clivagem do Sistema Político Brasileiro e Relações com o Subsistema do Orçamento**

O conflito em torno do desenvolvimento econômico no Brasil permite enquadrar o conflito político do país a partir de disputas entre grupos em torno da estratégia de desenvolvimento. De forma esquemática, as disputas políticas entre 1930 e 1980, teriam sido

travadas em torno da oposição entre uma estratégia que buscava a industrialização do país e outra que almejava priorizar suas vantagens comparativas<sup>201</sup>. As duas estratégias buscavam articular as decisões em diferentes subsistemas de políticas públicas, que conformavam arenas decisórias centrais para seu sucesso. Ou seja, embora cada subsistema tivesse configuração própria, consoante os ensinamentos do ACF que destacam a relevância do foco analítico nesse nível, a estratégia de desenvolvimento buscava coordenar as ações e decisões dos atores, para conseguir maior coerência e consistência<sup>202</sup>, e, dessa forma, viabilizar implementação capaz de produzir resultados compatíveis com aqueles almejados.

Note-se que, embora opusessem grupos com preferências distintas quanto à estratégia de desenvolvimento, os desenvolvimentistas foram hegemônicos no período 1930-1980: i) Presidentes diretamente vinculados a essa estratégia de desenvolvimento governaram o país na maior parte do período<sup>203</sup>; ii) subsistemas essenciais para a implementação dessa estratégia, como o de política econômica, tarifas externas, câmbio e moeda, relações trabalhistas, formação profissional, políticas industriais e agrícola, foram articulados à estratégia de desenvolvimento; iii) atores econômicos e sociais também defenderam e se incorporaram à estratégia, e, em geral, os segmentos econômicos e sociais associados ao núcleo da estratégia ampliaram sua relevância no PIB e no mercado de trabalho<sup>204</sup>. A hegemonia desfrutada também se reflete na consolidação de um conjunto de crenças profundas e de políticas públicas, que concorrem para a articulação dos atores em coalizões de defesa nos diferentes subsistemas, e conferem substrato para o processo decisório.

Nessa perspectiva, os grandes e intensos embates políticos que caracterizam o período, **em uma sociedade marcada pela fraqueza das instituições políticas**, produzem movimentos disruptivos, expressos na alternância de poder entre grupos rivais e mesmo na mudança dos regimes políticos, configurando grande instabilidade. Entretanto, instituições chaves para a estratégia de desenvolvimento puderam ser mantidas por longos períodos, e suas alterações não constituíam necessariamente situação de fraqueza, assemelhando-se a mudanças (graduais ou

---

<sup>201</sup> O debate entre Simonsen e Gudin sintetizou e lançou luzes ao conflito entre estratégias de desenvolvimento antagônicas no período. SIMONSEN E GUDIN (2010).

<sup>202</sup> WORLD BANK (2017) discute de forma detalhada a relevância desses conceitos para o desenvolvimento.

<sup>203</sup> Vargas, Juscelino Kubithecki, João Goulart e Geisel são apresentados como Presidentes que buscaram intensamente promover o desenvolvimentismo. FONSECA (2015) identifica 10 variáveis que poderiam ser associadas ao desenvolvimentismo, atribuindo valores para os 3 primeiros Presidentes citados (além de outros Presidentes Latino-Americanos).

<sup>204</sup> A industrialização acelerada permitiu ampliação do contingente de empresários industriais e trabalhadores formais e a captura crescente de rendas e poder.

abruptas) que permitiam enfrentar os desafios do contexto<sup>205</sup>. As políticas monetária e fiscal podem até ser caracterizadas a partir de movimentos de *stop and go*<sup>206</sup> típicos de economias periféricas sujeitas a choques externos de elevada magnitude, que ajudaram Wildavsky a enquadrar com facilidade seu tipo ideal do orçamento repetitivo. Mas a estratégia de desenvolvimento foi capaz de resistir, ancorada em um grande consenso político que permitiu sua defesa por cinco décadas, configurando contexto de grande estabilidade. **Propõe-se que o consenso político em torno da estratégia de desenvolvimento, observado no período, caracterize mecanismo causal de longo prazo, tendo atuado para reforçar as instituições de suporte ao desenvolvimento.**

Ressalte-se novamente que esse mecanismo causal não produziu a formação de um subsistema orçamentário pautado pela estabilidade, captado pela análise de Wildavsky e colaboradores sobre o caso brasileiro. A institucionalização do desenvolvimento operou através de outros instrumentos, como bancos oficiais e estatais federais, além de regras de proteção tarifária. Em contexto de expansão da economia<sup>207</sup>, o orçamento repetitivo foi elemento adicional<sup>208</sup> que privou o conjunto de políticas públicas de se beneficiar de recursos mais abundantes e distribuídos de forma mais estável ao longo do tempo.

Desde 1980, e mais especificamente no período dessa pesquisa, a desmontagem das instituições de suporte ao desenvolvimentismo coincide com esforço para organizar o subsistema do orçamento e torná-lo elemento central do desenvolvimento, intenção que é reiteradamente apresentada nas Mensagens de FHC. **Regras fiscais e gestão estratégica surgem assim como instituições que buscam dar ao subsistema do orçamento a centralidade pretendida pela estratégia de desenvolvimento formulada por FHC, e a coevolução competitiva encontrada durante sua gestão indica dificuldades em concretizar de forma exitosa esse intento.**

---

<sup>205</sup> O planejamento governamental é exemplo de uma instituição que se manteve em todo o período, embora tivesse experimentado mudanças incrementais e pontuadas em consonância com a evolução do contexto. Esse contraste com o período de análise dessa tese, adicionalmente, permite demarcar adequadamente as diferenças em torno da relevância e do consenso das estratégias de desenvolvimento.

<sup>206</sup> ABREU ET AL (1990).

<sup>207</sup> A volatilidade econômica observada foi expressiva (ARBACHE E SARQUIS, 2017), mas o Brasil registrou uma das maiores taxas de crescimento do PIB no período (6,48%), ficando atrás apenas do Japão. Para o período 1961 e 1980, o Brasil liderou o crescimento mundial, alcançando taxa média anual de 7,44%, ante 7,07% do Japão e 4,51% do conjunto de países (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=1W>). Ver HADDAD (1980).

<sup>208</sup> A própria estratégia de desenvolvimento, liderada por grupos com baixa permeabilidade aos trabalhadores formais e principalmente à massa de trabalhadores rurais e informais, contemplou apenas de forma marginal a incorporação econômica à estratégia de desenvolvimento. COLLIER E COLLIER (2002) enfocam diferentes experiências na América Latina, inclusive no Brasil.

Como indicado na seção anterior, as Mensagens permitem observar elevado grau de divergência em relação à própria estratégia de desenvolvimento: há grande embate político em torno dessas estratégias, que domina seu conteúdo, permitindo inferir dificuldades na formação de consensos sobre o formato da estratégia capaz de produzir esse desenvolvimento. A ausência desse consenso pode indicar mudança no mecanismo causal de longo prazo, na comparação com o período 1930-1980, quando se produziu estabilidade nas instituições centrais ao desenvolvimento: a canalização da disputa política entre grupos e coalizões dos subsistemas, a partir da estratégia de desenvolvimento, produz acirramento do conflito, ao invés de cooperação, com reflexos sobre as instituições do orçamento, fundamentais para a materialização da nova estratégia de desenvolvimento.

A estabilidade institucional também enfrenta dificuldades associadas ao ambiente econômico: i) a elevada volatilidade, presente em ambos os períodos, é elemento capaz de produzir choques sistemáticos sobre as instituições do orçamento; ii) a estagnação, em contraste com o elevado crescimento observado no período anterior, subtrai a possibilidade de atribuição de sucesso a qualquer das estratégias em disputa, reforçando o conflito em relação a essa questão. Nesse contexto, o mecanismo causal de longo prazo não conseguiria produzir estabilidade institucional: as disputas no orçamento passam a refletir os conflitos em torno dessa estratégia, o que, na ausência de hegemonia, contribui para o quadro de coevolução entre regras fiscais e gestão estratégica, marcado pela competição, em que a efetividade de cada instituição demanda tornar não efetiva a outra instituição, revelando o conflito básico em torno do desenvolvimento, que se desdobra em um processo pendular, **pela ausência de consenso e hegemonia da estratégia de desenvolvimento**, desvendando mecanismo de *feedback* negativo, capaz de reforçar a própria estagnação e a volatilidade estruturais. Desenvolvimento e orçamento se entrelaçam e produzem reforço, continuamente retroalimentado, negando, de forma sucessiva, a possibilidade de estabilidade institucional ao orçamento, que, por sua vez, contribui para a manutenção da fraqueza institucional ao reforçar a estagnação e volatilidade econômica, incapaz de configurar mecanismo de longo prazo consensual sobre a estratégia de desenvolvimento.

#### 9.2.4 Complemento à Análise Longitudinal

A enunciação do achado referente ao mecanismo causal de longo prazo permite revisitar a análise longitudinal feita no Capítulo 6, com o objetivo de inferir e reforçar o papel

desempenhado pela disputa em torno da estratégia de desenvolvimento na dinâmica institucional conjunta de regras fiscais e gestão estratégica.

O modelo analítico estruturado no Capítulo 4 é capaz de promover encadeamento de variáveis que explique a coevolução competitiva e pendular a partir desse mecanismo causal de longo prazo. A temporalidade da análise, entretanto, demanda enfatizar relações que ficaram em plano secundário nas descrições e inferências causais realizadas naquele capítulo, em particular o impacto dos resultados do subsistema do orçamento sobre as conjunturas econômica e política, e seu desdobramento no contexto estrutural.

A crença na liderança do mercado, encontrada nas Mensagens de todo o governo FHC, está associada à decisão estratégica do Presidente de impulsionar a busca pela construção de um novo modelo de desenvolvimento. Tendo participado ativamente do debate acadêmico e público sobre os limites do modelo desenvolvimentista, o Presidente que pediu para esquecer sua produção intelectual não se furta a explicitar de forma reiterada o objetivo de produzir um novo modelo de desenvolvimento. Catapultado ao poder pelo sucesso do Plano Real, empurra reforma do orçamento que permitisse aliar equilíbrio orçamentário com um “novo planejamento”, capaz de induzir decisões estratégicas de investimento (em especial no setor privado) e ganhos de eficiência. O contexto de crise econômica, a partir de 1999, levou à adoção da regra fiscal, dificultando a consolidação da gestão estratégica enquanto instituição promotora do desenvolvimento econômico e social sob a liderança do mercado, frente à redução de sua capacidade de promover e induzir investimentos estratégicos. Qualquer que seja o veredicto sobre a consolidação da estratégia de desenvolvimento proposta por FHC, que envolveu agenda de reformas institucionais ampla e complexa, a pesquisa não permite corroborar o alcance dos intentos desejados no subsistema do orçamento pelo Presidente: i) responsabilidade fiscal e equilíbrio orçamentário foram institucionalizados no período, patente na efetividade da regra fiscal; ii) mas a gestão estratégica, que conduziria o próprio desenvolvimento, estimulando orçamento pautado por critérios de alocação eficientes e capazes de induzir os investimentos privados requeridos para a liderança do desenvolvimento, não consegue alcançar efetividade.

A perda do poder na eleição de 2002, em uma conjuntura econômica enquadrada como adversa desde 1998, coloca ainda grande incerteza sobre a continuidade da estratégia de desenvolvimento sob o comando de um novo governo liderado por sindicalista com crenças econômicas mais alinhadas ao desenvolvimentismo, e crenças sociais mais próximas de um Estado do Bem-Estar Social (inexistente no país, mas esboçado na Constituição de 1988)<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> SADER (2015).

A conversão do planejamento a um papel secundário em relação ao ajuste fiscal, em FHC 2, foi reiteradamente apontada pelo governo que emerge em 2003. Entretanto, suas decisões reforçaram aquelas tomadas no âmbito do subsistema orçamentário: i) a ampliação da meta de superávit primário, com a renovação do acordo com o FMI, e a manutenção de fiscalistas na equipe econômica, consolida a efetividade da regra fiscal; ii) a pouca relevância política do PPA subtrai ainda mais recursos de poder à gestão estratégica, sem que um formato alternativo fosse viabilizado. A dinâmica institucional do orçamento em 2003 e 2004 parecia indicar conformidade com a estratégia de desenvolvimento estruturada por FHC, mesmo que as Mensagens e algumas medidas específicas<sup>210</sup> indicassem direção alternativa.

Não obstante, bastou que a conjuntura econômica se mostrasse mais favorável, a partir de 2004, para a emergência de decisões de políticas públicas, buscando remodelar as instituições de diferentes subsistemas em acordo com crenças associadas à liderança do Estado, colocando em marcha a guinada no modelo de desenvolvimento na direção prenunciada pelas Mensagens. No subsistema do orçamento, a conjuntura favorável, com uma estrutura tributária com maior capacidade de geração de receitas em função das medidas implementadas no âmbito do ajuste fiscal pactuado com o FMI, permitiu ao Estado auferir recursos crescentes, canalizados para os diferentes subsistemas de políticas públicas. Parte das receitas foi direcionada à “nova” gestão estratégica: com recursos, a reconstrução dessa instituição, em especial a partir do lançamento do PAC em 2007, e do reforço promovido pelas medidas anticíclicas a partir de 2009, mostrou capacidade de conduzir programas e projetos prioritários, protegidos ainda pela flexibilização da regra fiscal. A efetividade da gestão estratégica superou os próprios limites do subsistema do orçamento, envolvendo de forma intensa os bancos oficiais e as estatais produtivas, produzindo movimento que se caracteriza por uma liderança crescente do Estado no apoio às decisões estratégicas de investimento, envolvendo os setores público e privados. Embalados pelo crescimento acelerado e pela possibilidade de responder à crise sistêmica do capitalismo de modo semelhante ao verificado em 1974, quando o Brasil também evita a contaminação imediata de sua economia pela adoção de políticas anticíclicas e “postergação” dos ajustes econômicos, sob a liderança do Estado, a estratégia de desenvolvimento delineada difere marcadamente daquela defendida por FHC. O que não passa despercebido aos atores vinculados ao subsistema do orçamento, bem como ao conjunto maior de atores vinculados a diferentes subsistemas de políticas públicas, como pode ser inferido pela

---

<sup>210</sup> As Mensagens de 2003 e 2004 já trazem as tentativas de se distinguir do governo anterior, enunciando novos programas – Combate à Fome, Bolsa Família, Crédito Consignado – voltados à incorporação dos segmentos de baixa renda.

incapacidade de comunicar a responsabilidade fiscal e o equilíbrio orçamentário: sinalizados em todas as Mensagens do período, o compromisso reiterado com essas crenças não consegue evitar o crescimento das críticas dos opositores. À irresponsabilidade fiscal são apensados ataques que ressaltam o dirigismo no sistema financeiro<sup>211</sup>, a política de escolha dos campeões nacionais, a concessão de incentivos tributários para grupos específicos, entre vários outros itens da política pública do período, que revelam oposição não somente ao gerenciamento das instituições do orçamento e à política econômica implementada: o foco do ataque reside na estratégia de desenvolvimento apoiada na liderança estatal, revelando um conflito político que transborda os limites do subsistema do orçamento e adentra a dimensão sistêmica.

No subsistema do orçamento, a efetividade da gestão estratégica, enquadrada como contraface da ampliação exagerada da intervenção do Estado, é contrastada com a perda de efetividade da regra fiscal. Mesmo em períodos em que os indicadores “resultado primário” e “dívida líquida do setor público”, que previamente haviam sido utilizados como critérios no acordo com o FMI, mostram melhoras, há enquadramento negativo, na esteira da ampliação dos gastos públicos e das renúncias tributárias, da política de financiamento do BNDES pelo Tesouro Nacional, entre outras medidas que antecipam os impactos futuros nas estatísticas tradicionais. Os atores favoráveis à liderança do mercado passam a enquadrar o planejamento como canal para o intervencionismo estatal. Nesse sentido, apesar do esforço em manter a efetividade da instituição regra fiscal, o papel de liderança do Estado no desenvolvimento acaba produzindo mudança institucional (não desejada pelo governo, nem tampouco pela coalizão desenvolvimento do subsistema do orçamento).

A ausência de consenso mínimo sobre o desenvolvimento transborda assim para as instituições do orçamento, aguçando o conflito entre suas coalizões antagônicas, negando à coalizão desenvolvimento, que havia mantido a estrutura da regra fiscal herdada de FHC<sup>212</sup>, capacidade de enfatizar elementos consensuais para suportar a efetividade simultânea da regra fiscal e da gestão estratégica.

---

<sup>211</sup> SINGER (2018) e PINHO (2016) relatam as críticas a episódios rotulados como “batalha da SELIC” associado à decisão do BACEN de reduzir os juros mesmo com reticências do mercado financeiro; ao “*crowding out* do BNDES” associado ao crescimento dos empréstimos desse banco, turbinados pelo apoio financeiro provido pelo Tesouro Nacional; ao “ataque da CEF e BB aos clientes dos bancos privados” associado a programas como o “Bom para Todos” do BB e o ingresso da CEF no financiamento de grandes empresas.

<sup>212</sup> Note-se que a própria gestão estratégica dos governos do PT pode ser enquadrada como uma tentativa de retomar a gestão estratégica de FHC: o PPI teria restabelecido o Brasil em Ação, e as lições de uma gestão estratégica que pretendeu abranger todo o orçamento via o PPA Avança Brasil são transformadas, via aprendizagem, em uma evolução institucional incremental (o PAC), que preserva os mecanismos de poder inaugurados pelo Brasil em Ação na presença de regra fiscal que se propõe a ser efetiva.

A estratégia de desenvolvimento e a dinâmica institucional observada entre 2005-2014 são subitamente revertidas em Dilma 2, na busca pela recomposição do equilíbrio orçamentário, colocado em dúvida pela coalizão disciplina e pelos antagonistas da estratégia de desenvolvimento do PT. Essa reversão, ao acabar com a possibilidade de descontar os gastos prioritários da meta de resultado primário, implicou dificuldades para a gestão estratégica, que se vê privada de recursos essenciais para sua continuidade. Com o impeachment, o novo Presidente retoma a agenda do governo FHC, buscando a reconstrução daquela estratégia de desenvolvimento, com ênfase no anúncio de múltiplas reformas pró-mercado – previdenciária, trabalhista, administrativa, marcos regulatórios de infraestrutura – complementadas pela retração da atuação dos bancos públicos e das estatais federais, e capitaneadas por um Novo Regime Fiscal, que implementa o Teto de Gastos. Esta alteração aprofunda as mudanças no subsistema do orçamento iniciadas em Dilma 2, reforçando a efetividade da instituição regra fiscal visando produzir o equilíbrio orçamentário, mas desestrutura ainda mais a gestão estratégica apoiada em gastos prioritários, mesmo considerando que a implementação de um ajuste gradual permitiria conter a desestruturação imediata de programas com maior apelo para a nova gestão. Entretanto, o desmonte de grande parte dos instrumentos de intervenção na economia, com a explicitação do retorno a uma estratégia de desenvolvimento apoiada no mercado, retira o **conteúdo** da gestão estratégica legada pelos governos do PT, dando ensejo à tentativa de reorganizar essa instituição, ainda com maior ênfase no apoio ao controle dos gastos do que a instituição concebida por FHC. A oposição, os defensores da liderança do Estado e os planejadores enquadram novamente a gestão estratégica como linha auxiliar do ajuste orçamentário, e a estratégia de desenvolvimento como incapaz de produzir crescimento com equidade. A ausência de consenso, no subsistema do orçamento e em torno da estratégia de desenvolvimento, subtrai estabilidade institucional, inclusive pela incapacidade em manter imagem positiva da instituição regra fiscal junto ao eleitorado, que permitisse sua defesa explícita nas transições governamentais.

O *feedback* entre o subsistema do orçamento e as conjunturas política e econômica provêm evidências adicionais para a sustentação do achado referente ao mecanismo causal de longo prazo: i) a derrota do candidato apoiado por FHC em 2002 não pode ser dissociada do impacto da contração do orçamento sobre a conjuntura econômica e sobre a capacidade de prover bens e serviços públicos à sociedade; ii) as vitórias do governo defensor da liderança do Estado no desenvolvimento econômico em 2006, 2010 e 2014 tampouco podem ser dissociadas dos efeitos positivos da expansão do orçamento e da gestão estratégica sobre a conjuntura

econômica e sobre a capacidade de prover bens e serviços públicos à sociedade; iii) assim como o impeachment não pode ser dissociado do enquadramento da crise econômica como produto da flexibilização da regra fiscal com a conseqüente perda de efetividade, acrescida do impacto da contração do orçamento sobre a própria conjuntura, em um governo que passa a demonstrar dificuldades em continuar provendo bens e serviços na mesma escala à população.

A análise do período 1996-2018 revela, portanto, grande conflito entre as estratégias de desenvolvimento, com alternância entre duas estratégias antagônicas, que não conseguem construir hegemonia política e se sucedem a partir de mudanças na Presidência da República. A formulação, pelos diferentes Presidentes, de duas estratégias de desenvolvimento muito distintas, dificulta o consenso político em geral, e se reproduz no subsistema do orçamento. As evidências coletadas permitem inferir a adequação do achado de que a ausência de consensos em torno da estratégia de desenvolvimento do país se constitui em causa de conflito político sistêmico, que, no subsistema do orçamento, produz coevolução competitiva e pendular entre regras fiscais e gestão estratégica.

Na medida em que a sociedade não consegue estabelecer visão consensual e duradoura sobre essa questão, o subsistema do orçamento revela grande dificuldade em estabilizar suas instituições, que canalizam fortemente essa disputa política sistêmica: i) governos favoráveis à liderança do mercado tendem a reforçar o equilíbrio orçamentário como pilar de sua estratégia de desenvolvimento, favorecendo regra fiscal efetiva; ii) governos favoráveis à liderança do Estado tendem a reforçar a expansão do orçamento como pilar de sua estratégia de desenvolvimento, favorecendo gestão estratégica efetiva. E a capacidade de promover coevolução institucional marcada pelo reforço, em que regras fiscais e gestão estratégica sejam simultaneamente efetivas, não consegue se materializar, uma vez que a alternância entre estratégias de desenvolvimento muito distintas tendeu a promover a efetividade da instituição preferida às custas da efetividade da instituição complementar, com o subsistema do orçamento demonstrando incapacidade de manter em funcionamento a instituição anteriormente dominante, mesmo que reformatada ao novo contexto.

Essa iteração entre o subsistema do orçamento e as conjunturas econômica e política, de natureza sistêmica, é agravada por características estruturais do contexto. Transcorridos mais de quatro décadas da grande crise que desestruturou a estratégia de desenvolvimento anterior do país, é possível caracterizar com grande precisão o ambiente econômico de longo prazo, marcado por estagnação, com ciclos de crescimento sucedidos por episódios de retração econômica de grande intensidade, em um país que sempre apresentou volatilidade econômica

substantiva. Esse contexto adverso acentua o conflito entre os grupos de suporte a cada estratégia de desenvolvimento, amplificando as fontes de instabilidade institucional. As conjunturas políticas lideradas por Presidentes favoráveis à estratégia de desenvolvimento apoiado na liderança do mercado (neoliberal) promovem suas instituições centrais, o que, no caso do subsistema do orçamento, implica valorização da regra fiscal e busca por uma gestão estratégica apoiada em ganhos de eficiência. A incapacidade de eleger outros Presidentes com crenças associadas a essa estratégia de desenvolvimento, frente aos resultados adversos obtidos, cria potencial fonte sistêmica de mudança institucional. A implementação de uma outra agenda de desenvolvimento produz o reforço à instituição gestão estratégica, que não somente tendeu a abandonar o compromisso com a busca por ganhos de eficiência, mas, principalmente, canalizou o intervencionismo do Estado por meio dessa instituição, o que acaba produzindo equivalência entre a flexibilização da regra fiscal com a perda de efetividade, em especial por parte dos defensores de uma estratégia de desenvolvimento apoiada no mercado. A deterioração das conjunturas econômica e política (perda do apoio parlamentar) se combinam e, mesmo diante de tentativa de restaurar a credibilidade fiscal, via desidratação da gestão estratégica, permitem a mudança do governo pelo instituto do impeachment, alterando novamente a estratégia de desenvolvimento, que reforça a pendularidade produzida pelo governo anterior em processo terminal, invertendo a relevância entre regra fiscal e gestão estratégica.

A incapacidade de gerar resultados positivos na economia de uma forma mais rotineira e sustentável, associada a uma grande disputa política quanto ao modelo de desenvolvimento do país, produziu pendularidade, conectando as instituições do orçamento e a estratégia de desenvolvimento, configurando a operação desse mecanismo causal de longo prazo, tornando inviável às coalizões do orçamento que se sucederam no poder no período de pesquisa manter efetividade simultânea das regras fiscais e gestão estratégica.

Portanto, processos iterativos relevantes, representados no ACF pela possibilidade de *feedback* entre blocos do sistema e o bloco do subsistema, são essenciais para entender a evolução institucional no orçamento. As estratégias de desenvolvimento lideradas pelos diferentes Presidentes não conseguem alcançar sucesso econômico e consenso político necessários para sua sustentação no tempo: i) grupos com crenças antagônicas em relação ao desenvolvimento não conseguem hegemonia político-eleitoral, se alternando no poder; ii) dificuldades em sustentar trajetória de crescimento, com estabilidade e equidade, não permitem a construção da hegemonia pelo fortalecimento desses grupos; iii) dificuldades em explorar de forma sustentada crenças compartilhadas em torno de uma estratégia de desenvolvimento

consensual produzem conflitos que negam capacidade de continuidade às instituições. Nesse contexto, a estabilidade institucional tende a se tornar inviável, com as coalizões ajustando as instituições para seus objetivos sobre a estratégia de desenvolvimento.

Em síntese, a dinâmica institucional conjunta no orçamento refletiria a conjugação de diferentes dimensões que se mostram de forma reiterada na pesquisa empírica: i) a permanência de situação de competição institucional no subsistema do orçamento, incapaz de conferir efetividade as duas instituições que emergem internacionalmente para reformar o orçamento; ii) a incapacidade dos grupos em disputa no sistema político e das coalizões em disputa no subsistema do orçamento alcançarem hegemonia ou coordenarem sua atuação, em especial em torno de estratégia de desenvolvimento econômico e social que favoreça os objetivos de maior visibilidade política como o crescimento da economia e a redução da desigualdade; iii) a ausência de consenso no sistema político, cuja disputa aberta revela incapacidade de construir consensos sociais mínimos, necessários para o desenvolvimento socioeconômico e a estabilidade institucional; iv) a dificuldade dos grupos políticos e das coalizões no poder no orçamento em reagir a mudanças conjunturais enquadradas como crises sem desestruturar a estratégia de desenvolvimento.

### **9.3 Contribuições ao Fenômeno Institucional**

Instituições constituem categoria essencial para a Ciência Política. As literaturas e os modelos utilizados nessa tese enquadram a questão institucional como central para explicar os processos políticos: i) modelos voltados ao estudo de processos em políticas públicas – no qual o ACF se insere – possuem longa tradição em explicar mudanças institucionais; ii) os estudos sobre o subsistema do orçamento associados às contribuições de Wildavsky também conferem centralidade ao fenômeno institucional; iii) as linhas de pesquisa que centram nas instituições o foco analítico – usualmente agrupadas sob o rótulo do neo-institucionalismo – produziram quadros de referência, teorias, modelos causais e estudos empíricos centrados no fenômeno institucional, buscando descortinar as fontes de permanência e mudança institucional e sua relação com os fenômenos políticos.

Buscou-se contribuir para o entendimento das instituições explorando um tema de pesquisa que recebe pouca atenção da literatura em geral, e do neo-institucionalismo em particular: a coevolução institucional em subsistemas de políticas pública. O estudo de caso conduzido permitiu colocar em evidência: i) a dinâmica institucional conjunta como fenômeno relevante em subsistemas; ii) a efetividade institucional como elemento central na

caracterização da instituição; iii) a força das instituições como propriedade estrutural de sistemas e subsistemas.

À tendência em conferir de forma indiscriminada o atributo de instituição a amplo conjunto de regras, a pesquisa contrapõe a necessidade de inferir a efetividade institucional. Subsistemas podem ser compostos de muitas regras e instituições, mas o enquadramento mais preciso, que permita inferências diversas (balanço de poder entre coalizões, tomada de decisões estratégicas, capacidade de produzir os resultados esperados), requer inferir a efetividade institucional. A caracterização da efetividade não é tarefa trivial, demandando separar consequências não previstas, grau de *compliance* da instituição e capacidade de condicionar o comportamento dos atores, por exemplo. A pesquisa abordou esse problema colocando em evidência conjunto de atributos que, para cada instituição, permitiria inferir sua efetividade. Para uma utilização mais ampla, seria, entretanto, necessário construir categorias mais genéricas, que dialogassem com o plano abstrato das instituições.

O binômio desenvolvido na tese – efetividade ou não efetividade – mostrou-se ainda essencial para o estudo da coevolução. Foi possível inferir a conexão entre as duas instituições da pesquisa não somente pela identificação de pontos de contato no desenho institucional e em seus resultados, mas também pela inferência do impacto da efetividade de uma das instituições na efetividade da outra instituição, o que também foi relevante para a caracterização da mudança institucional. A identificação da coevolução, fenômeno em que a efetividade e a trajetória de uma das instituições estão correlacionadas com a efetividade e a trajetória de outra instituição do subsistema, permitiu descortinar dinâmica institucional conjunta. Suspeita-se que a coevolução seja fenômeno muito mais comum do que a literatura identifica, com capacidade de explicar vasta gama de casos empíricos, reduzindo o risco de conclusões equivocadas por conta de análises parciais. Note-se que as linhas de estudo quantitativas desenvolveram desenhos de pesquisa e testes estatísticos para reduzir o risco de correlações espúrias e de variáveis omissas. Eventualmente, as pesquisas qualitativas podem reforçar esse tipo de procedimento observando a existência ou não de coevolução.

Explicar a mudança institucional, nas situações de coevolução, tende a exigir foco analítico nos elementos responsáveis pela interdependência, sem que se possa deixar de enquadrar aspectos exclusivos das instituições singulares. Analisar a coevolução requer ainda atenção para os momentos distintos da mudança institucional, cuja demarcação se mostrou essencial para evitar equívocos na interpretação dos dados: i) a dinâmica em um determinado período, que deve capturar a interação institucional responsável por produzir uma

caracterização “homogênea” das instituições; ii) a dinâmica da mudança institucional conjunta que produz alteração na caracterização em relação ao período anterior, originando nova configuração “homogênea”; iii) a tendência de longo prazo da dinâmica institucional, que direciona o movimento de coevolução em determinada trajetória.

No caso estudado, a atenção ao item i) permitiu caracterizar os diferentes períodos – que apresentaram coevolução competitiva; os itens ii) e iii) permitiram inferência sobre a permanência da situação de coevolução competitiva em um formato pendular. Embora a extrapolação do item iii) não deva induzir incorporação de determinismo na análise institucional, dada a relevância da agência e de amplo conjunto de parâmetros e variáveis para a produção da dinâmica institucional, pode ajudar a identificar mecanismos que concorram para a produção de determinada configuração institucional.

A coevolução competitiva pendular possui conexão direta com o contexto estrutural identificado pela fraqueza institucional. Um subsistema cujas instituições são alternadamente efetivas, e que apresentam mudança da efetividade com elevada frequência, pode ser enquadrado como detentor de instituições fracas, conceito caracterizado por Levitsky e coautores, que permitiram emergir linha de pesquisa dedicada ao estudo desse fenômeno.

Note-se que há meio século, Wildavsky, ao analisar o orçamento em um país periférico, desenvolveu modelo simplificado que já captava o conceito de fraqueza institucional. Em oposição ao processo orçamentário dos países ricos, enquadrados como estável, significativo, capaz de confinar o conflito político aberto a uma fração dos recursos do orçamento, esse mesmo processo em países pobres tenderia a ser estruturalmente instável, pouco significativo e incapaz de confinar a disputa política, o que produz muita variação nas decisões e reforça a imprevisibilidade financeira. Na terminologia de Levitsky, Wildavsky entende que os países ricos tenderiam a produzir instituições orçamentárias fortes, enquanto o orçamento dos países pobres tenderia a ser marcado por instituições fracas.

Em acordo com a hipótese lançada por Levitsky e coautores, e confirmando a análise institucional do subsistema do orçamento produzida por Wildavsky e coautores, a tese colocou em relevo fenômeno que deve ser mais profundamente estudado, pois provavelmente não se constitui em mera anomalia, mas em situação suficientemente ampla para caracterizar fenômeno específico com validade externa.

Enfocou-se, simultaneamente, a coevolução entre duas instituições que delimitam um subsistema – o orçamento – que apresenta dinâmica pautada pela competição institucional, movimento que impõe instabilidade ao orçamento, caracterizando fraqueza institucional. Mais

do que fenômeno inerente ao subsistema, buscou-se enquadrá-lo também a partir de sua relação com o próprio sistema político, na tentativa de produzir visão macro-sistêmica. Consoante os esforços empreendidos por Levitsky e colaboradores, entende-se que essa linha de pesquisa pode gerar muitos *insights* e teorias para o neo-institucionalismo, permitindo tipologias institucionais mais variadas e revelando atributos específicos das instituições, com maior aplicabilidade aos países periféricos, mas também compatíveis com a matriz institucional dos países desenvolvidos. Entender a força institucional enquanto atributo da estrutura, que condiciona a matriz institucional do sistema político, e, por extensão, dos subsistemas de política pública, tende a conferir horizontes adicionais para o neo-institucionalismo.

#### **9.4 Contribuições ao Orçamento**

A emergência e difusão das instituições regras fiscais e gestão estratégica foi acompanhada de grande controvérsia na academia e no debate público, conforme indicado no Capítulo 2. Embora o enquadramento dessas instituições em um mesmo marco tenha sido promovido pelo PFM e, em parte, pelo NPM, há prevalência na literatura e nos estudos empíricos do enquadramento individualizado: os problemas e a evolução institucional não tendem a ser investigados de forma conjunta, o que pode estar obstaculizando o avanço do conhecimento em relação a ambas as instituições. A pesquisa demonstrou a presença de coevolução entre regras fiscais e gestão estratégica, bem como sua natureza competitiva, apontando fonte potencial de dificuldades para a institucionalização e o alcance dos objetivos que levaram ao surgimento de cada uma dessas instituições. Indicou ainda caminhos para a análise conjunta, cuja reprodução pode beneficiar fortemente o entendimento dessas instituições centrais do orçamento, bem como contribuir para que os formuladores de política pública no subsistema do orçamento consigam aperfeiçoá-las.

Outra contribuição à literatura do orçamento consistiu na revalidação da análise de Wildavsky e colaboradores sobre o orçamento mais de meio século após seu aparecimento: i) a natureza essencialmente política do subsistema do orçamento se mostrou fundamental para a análise realizada, sendo desenvolvida uma conexão entre o subsistema orçamentário e o sistema político; ii) as características básicas do processo orçamentário em países pobres – instabilidade institucional, ausência de consenso político, imprevisibilidade financeira – foram encontradas no caso estudado. Embora as crenças típicas supostas pela teoria cultural do orçamento não tenham sido identificadas de forma clara, a utilização do ACF permitiu encontrar posição de destaque para a categoria crenças, organizando os atores da coalizão e provendo substrato para

a tomada de decisões. A conexão direta entre as crenças apontadas pela teoria cultural do orçamento e as crenças profundas ainda demanda desenvolvimento, mas a pesquisa permitiu confirmar o papel das crenças na organização das coalizões, no processo de tomada de decisão e na construção de instituições em acordo com as preferências de coalizões típicas no subsistema do orçamento.

O modelo analítico apoiado no ACF foi aplicado ao subsistema do orçamento de forma inédita, estimulando outros pesquisadores a promoverem o cruzamento entre esse quadro de referência e os estudos dedicados ao orçamento.

A identificação da coevolução competitiva pendular não somente se mostra compatível com a instabilidade institucional que Wildavsky e coautores associaram aos países pobres, como permite aprofundar o papel da disputa política na conformação das instituições orçamentárias, confirmando *insights* da teoria cultural do orçamento.

Wildavsky havia chamado atenção sobre a dificuldade de países pobres produzirem sistemas políticos (e subsistemas orçamentários) pautados por atributos como estabilidade e consenso. Também enfatizou a possibilidade de os atores produzirem cultura política que eventualmente ajudasse a restringir o conflito e tornar estáveis as instituições do orçamento mesmo em países pobres, embora identificasse alta correlação entre o nível de riqueza do país e a estabilidade política. A instabilidade financeira, apontada pelo autor como característica central dos processos orçamentários em países pobres, guarda similaridades com a coevolução competitiva pendular e com a fraqueza institucional conceitualizada por Levitsky e colaboradores, enquadrada como atributo das instituições políticas da América Latina. Nessa perspectiva, a tese aponta caminhos para uma nova guinada no enquadramento das instituições orçamentárias e sua dinâmica temporal nesses países, capaz de reconhecer as contribuições do incrementalismo, do equilíbrio pontuado e das crenças, mas de propor avanços na forma de estudar a dinâmica institucional desse subsistema.

A pesquisa indicou que a fraqueza institucional sistêmica continua afetando de forma expressiva o orçamento brasileiro. E que as dificuldades em fazer avançar o desenvolvimento econômico e social do país passam pela configuração institucional do orçamento, subtraindo recursos essenciais à implementação e manutenção da estratégia de desenvolvimento, agregando dimensão adicional aos problemas do desenvolvimento nacional, possivelmente presente em outros países da região. Portanto, estimula o aprofundamento de linhas de pesquisa do orçamento que se preocupem com o problema institucional e do desenvolvimento.

Buscou-se ainda contribuir para a literatura de reformas do orçamento, que mesmo após os *insights* e teorias de Wildavsky tendem a enfatizar problemas técnicos, colocando a política em plano secundário, que se manifesta fundamentalmente como variável explicativa da impossibilidade de adotar as “melhores práticas”. A tese evidenciou que sem um entendimento mais amplo da política, em consonância com a trilha aberta por Wildavsky, não somente as análises sobre as reformas orçamentárias tendem a ser simplificadas e agregar poucos insumos ao conhecimento, mas também a possibilidade dos *policy makers* implementarem reformas substantivas tampouco tenderá a ganhar relevância. Meio século após enquadrar o PPBS como ápice de um grande esforço burocrático destinado ao fracasso por desconsiderar a natureza essencialmente política do orçamento, a literatura e o debate público parecem enveredar para a mesma trajetória, repetindo a história como farsa.

A questão da reforma orçamentária também pode ser enquadrada pelas lentes da teoria cultural do orçamento. Wildavsky chegou a conclusões semelhantes sobre o processo orçamentário do Brasil (e de países pobres, em geral) por dois caminhos: i) enquadrando-o como essencialmente distinto do orçamento incremental, pelas dificuldades em construir um processo estável, relevante e que confinasse o conflito político, frente a esperada imprevisibilidade financeira com a qual países pobres se deparam; ii) aprofundou a análise do orçamento repetitivo a partir da cultura política, identificando correlação entre nível de riqueza e a forma pela qual os países organizam seus regimes políticos. A cultura fatalista tenderia a agravar os problemas da pobreza, induzindo o orçamento repetitivo, para além da questão econômico-financeira anteriormente apontada. Sua hegemonia obstacularizaria a difusão do amplo conjunto de inovações produzidas nos processos orçamentários de países desenvolvidos, que, em acordo com as melhores condições econômico-financeiras e com a hegemonia de culturas políticas não fatalistas se mostraram capazes de restringir (no caso do individualismo) e organizar (no caso do coletivismo) os diferentes assuntos em torno do orçamento, dotando-o de maior estabilidade, previsibilidade, relevância e consenso.

As mesmas dificuldades inferidas por Wildavsky no processo orçamentário brasileiro dos anos 1970 se expressam no período da atual pesquisa. A tentativa de importar duas instituições promovidas por reformas orçamentárias em países ricos e com culturas hegemônicas distintas do fatalismo enfrentou grandes obstáculos no Brasil. Regras fiscais e gestão estratégica foram introduzidas em consonância com o domínio do subsistema do orçamento por lideranças mais próximas à cultura individualista, que buscam restringir a expansão do orçamento e conferir eficiência ao gasto público, evitando os vieses deficitários e

de ineficiência. Essas instituições, entretanto, não somente teriam dificuldade em resistir a lideranças do orçamento mais próximas a outras culturas, em especial ao igualitarismo, que tende a se opor enfaticamente a esse tipo de controle e à ênfase na eficiência, mas teriam ainda o desafio de superar a hegemonia do fatalismo, cultura menos permeável a esse tipo de instituição.

A ausência de uma hegemonia duradoura permitiu que a aliança entre coletivistas e igualitários redirecionasse as políticas públicas do orçamento, ajustando suas instituições às preferências coletivas adequadas a suas culturas políticas. Enquanto regras fiscais foram flexibilizadas, a gestão estratégica se reaproximou do planejamento governamental, agregando ao desenvolvimentismo prévio elementos inspirados no Estado de Bem-Estar Social. Além de ter que resistir aos individualistas, as instituições reprogramadas enfrentaram novamente a cultura fatalista, enraizada no país, e que nega a possibilidade de estabilidade institucional. A administração do conflito político em um contexto de disputa entre os individualistas e a aliança coletivista-igualitarista, sem que nenhum dos grupos consiga hegemonia no sistema e no subsistema do orçamento, em um país em que a cultura fatalista é fortemente estabelecida, produz um embate entre coalizões no orçamento que impede a estabilidade institucional e se manifesta na efetividade alternada entre regras fiscais e gestão estratégica.

A tentativa de imposição de novas culturas resulta no revigoramento dos fatalistas, expressa na fraqueza institucional. Assim como verificado por Wildavsky na década de 1970, o orçamento brasileiro não consegue ser organizado de forma a produzir instituições relevantes. O caso objeto dessa pesquisa demonstra que o fatalismo, conceito que não se mostra amigável à operacionalização, continua prevalecendo no país. Apesar de uma série de avanços, como a superação da inflação (que havia transformado o orçamento do Brasil em “peça de ficção”), a ampliação do nível de receitas e despesas (que viabiliza conferir maior relevância às decisões do orçamento), a formatação de novas normas (que buscam dar consistência ao orçamento, em consonância com as “melhores práticas”, dentre as quais se destacam a introdução de regras fiscais e gestão estratégica), o regime político continua próximo à apatia. Assim como no período de análise de Wildavsky, os problemas do orçamento brasileiro não derivariam dessas “imperfeições”, mas de questão eminentemente política: a forma como a cultura do país se organizou, com a hegemonia do fatalismo, engendrou a construção de um regime político que foi enquadrado como apático por Wildavsky. Ambos, cultura e regime políticos, inviabilizam reformas que se coadunam com regimes e culturas políticas essencialmente distintos. A pesquisa demonstrou que, nesse contexto, a tentativa de instituir regras fiscais e gestão

estratégica não foi capaz de alterar a natureza do orçamento do país, embora tenham se mostrado instrumentos relevantes da disputa política no subsistema, com repercussões inclusive para o nível do sistema político. O conflito entre as culturas que promoveram as novas instituições não consegue se resolver, o que é patente na incapacidade de reforço institucional. E apesar da relevância alcançada em determinados momentos, esse conflito não resolvido redundou no fortalecimento da apatia, e na manutenção de um processo orçamentário pautado pelas características essenciais desse regime político.

A teoria cultural do orçamento produziu grandes avanços, mas se mostrou de operacionalização complexa. A pesquisa indicou a possibilidade de convergência dessa teoria com a linha de pesquisa liderada por Levitsky, aproximando os conceitos de apatia com a fraqueza institucional. Esforços na direção de convergir ambas as teorias podem proporcionar resultados relevantes, aprofundando o conhecimento do sistema político e do processo orçamentário em países não desenvolvidos.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo empírico sobre o tema da dinâmica institucional conjunta abordou o caso das regras fiscais e da gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil entre 1996 e 2018. A partir da estruturação de design de pesquisa apropriado para estudos de caso longitudinal, com ampla utilização de dados qualitativos coletados principalmente junto às Mensagens Presidenciais anualmente encaminhadas ao Congresso Nacional, estruturou-se modelo analítico baseado no ACF. Esse design permitiu descrever e explicar a dinâmica institucional do orçamento a partir da análise intensiva de quatro períodos, demarcados em função dos valores assumidos pela variável dependente da pesquisa. O rastreamento de processos, que proporcionou o encadeamento entre variáveis explicativas e contextuais, consoante os blocos do ACF, permitiu inferir o caminho causal da dinâmica institucional conjunta no subsistema.

Complementado por teste que confirmou a hipótese básica da pesquisa, permitiu responder à pergunta: por que e como evoluiu a dinâmica institucional conjunta envolvendo regras fiscais e gestão estratégica no subsistema do orçamento federal do Brasil ao longo do período 1996-2018. Demonstrou-se, assim, que o design de pesquisa estruturado foi capaz de identificar e explicar relação causal que respondeu objetivamente à pergunta formulada: i) inferiu-se a existência de coevolução entre regras fiscais e gestão estratégica, pautada pela competição, em que não se observa efetividade simultânea das duas instituições; ii) a coevolução competitiva assume formato pendular, com a mudança da efetividade entre as instituições do subsistema ao longo dos quatro períodos que compõem a pesquisa; iii) foram identificados três fatores responsáveis pela dinâmica institucional conjunta: a) eventos externos ao subsistema (elementos da conjuntura política e econômica); b) exploração das marcas de governo pelas coalizões, constituindo caminho interno ao subsistema; c) aprendizagem.

Portanto, consoante as premissas do ACF, a dinâmica institucional conjunta pode ser explicada a partir da evolução do contexto relevante externo ao subsistema do orçamento, além da ênfase no comportamento das coalizões e na aprendizagem dos atores do subsistema do orçamento. A partir de seu sistema de crenças, dos recursos de poder detidos e das estratégias implementadas, foi possível identificar e descrever a atuação de duas coalizões no orçamento – disciplina e desenvolvimento – formada, cada uma, por dois tipos de atores com especialização temática (fiscalistas e gerencialistas, na coalizão disciplina, e economistas heterodoxos e planejadores na coalizão desenvolvimento), cujo interação (cooperação e enfrentamento)

perpassa todo o período, alternando a posição de dominância em função das conjunturas política e econômica.

A pesquisa permitiu inferir ainda a existência de efeitos recíprocos entre as instituições do subsistema, produzidos pela alteração simultânea das duas instituições e em decorrência do impacto diferido no tempo da mudança em uma das instituições sobre a efetividade da outra instituição do subsistema, movimento que se integra ao caminho causal da dinâmica institucional conjunta.

Foi possível assim caracterizar de modo preciso a coevolução competitiva pendular. **As inferências desse movimento**, dadas por: i) indícios de mudança conjunta a partir da constatação da ausência de períodos com efetividade simultânea de regras fiscais e gestão estratégica; ii) constatação de que o ganho da efetividade de uma instituição é acompanhado pela perda de efetividade da outra instituição; iii) produção de um movimento pendular no qual o atributo da efetividade é constantemente alterado; **são complementadas** pela análise do **caminho causal** da mudança institucional, capaz de explicar como o movimento que produz o surgimento ou o ganho de efetividade de uma das instituições produz **simultaneamente, ou de forma defasada no tempo**, o não aparecimento ou a perda da efetividade da outra instituição. Permite-se estabelecer **relação causal entre as instituições**, configurando explicação fundamental para a coevolução competitiva e pendular.

Sinteticamente, o surgimento de iniciativa piloto da gestão estratégica com o Brasil em Ação esteve relacionado ao não aparecimento da regra fiscal; sua posterior emergência no âmbito do acordo com o FMI acaba produzindo a perda de efetividade do PPA Avança Brasil, concebido para generalizar a gestão estratégica para todo o orçamento. O lançamento de outra iniciativa piloto de gestão estratégica – o PPI, reforçada pelo PAC, acaba simultaneamente restituindo efetividade a essa instituição e subtraindo a efetividade da regra fiscal, vítima de sucessivas flexibilizações, cuja eliminação e reforço pelo Novo Regime Fiscal restituem a efetividade à regra fiscal, mas subtraem novamente efetividade à gestão estratégica.

Foram formuladas e testadas cinco proposições, que buscaram apoiar a explicação das causas da dinâmica institucional conjunta no período. Ressaltaram a relevância da assimetria dos recursos de poder na coalizão disciplina (relevante em parte do período), da ambiguidade (e incerteza) e da dificuldade de produzir aprendizado como causas centrais da incapacidade de coalizões no poder conseguirem efetividade simultânea entre regra fiscal e gestão estratégica (coevolução competitiva) e a imprevisibilidade financeira como causa da coevolução competitiva e pendular.

A incapacidade, em cada período, de auferir efetividade em ambas as instituições aparece como situação de longa permanência, que impede o funcionamento eficaz das instituições orçamentárias, configurando **caso de fraqueza institucional**, conceito e hipótese formulados por Levitsky e coautores para o sistema político da América Latina. A pesquisa aferiu **a presença de instituições fracas no orçamento**, em consonância com os atributos destacados na literatura, ao qual se somou a dinâmica conjunta pautada pela coevolução competitiva e pendular, produtora de mudanças institucionais frequentes que se aproximam da instabilidade e dificultam a produção dos objetivos estatutários perseguidos com a construção institucional, bem como seu aperfeiçoamento via aprendizagem e adaptações às conjunturas. Essa caracterização do subsistema do orçamento entre 1996 e 2018 é compatível com os estudos de Wildavsky nas décadas de 1960-1980, nos quais o Brasil já aparecia como tipo ideal do orçamento repetitivo, marcado por instabilidade institucional e imprevisibilidade financeira, típica de países pobres e com cultura política fatalista.

Em consonância com dados coletados em todas as Mensagens, a tese revelou outro achado que visou explicar a trajetória de longo prazo, situando no âmbito do conflito político sistêmico em torno das estratégias de desenvolvimento do país a explicação para a coevolução competitiva e pendular no subsistema do orçamento. Desde a *deblacle* da estratégia desenvolvimentista, a disputa política gravitou em torno de duas estratégias assentadas em paradigmas ideacionais e crenças opostas de difícil compatibilização. Evidenciou-se o impacto dessa disputa sobre o subsistema do orçamento, sendo possível identificar a presença de mecanismo causal de longo prazo associado à ausência de consenso sobre a estratégia de desenvolvimento. Este mecanismo reforça a dinâmica institucional conjunta observada, dificultando a coexistência de instituições efetivas em função das mudanças frequentes no comando político do país produzirem alterações profundas nas estratégias de desenvolvimento perseguidas, com impactos diretos sobre o subsistema do orçamento.

O caso brasileiro descreve situação problemática, em que instituições que se difundem internacionalmente como resposta a problemas orçamentários, como o duplo viés (déficit e ineficiência) materializados na dificuldade em sinalizar sustentabilidade financeira e na baixa eficiência dos gastos públicos, não conseguem coexistir de forma a ter efetividade, configurando quadro de instabilidade e fraqueza institucional. A pesquisa evidenciou as barreiras e limites enfrentados pelas lideranças do sistema político e do subsistema do orçamento para formular e implementar estratégia de desenvolvimento e políticas públicas no orçamento que consigam ser enquadradas como exitosas e alcançar continuidade. Diferentes

fatores contribuem para tanto, como uma conjuntura econômica marcada por momentos de crises agudas, a tendência à instabilidade financeira que mesmo em conjunturas positivas desafia a estabilidade institucional do subsistema, e uma baixa disposição para cooperação entre as coalizões. Mas a incapacidade em produzir estratégias de desenvolvimento que consigam mobilizar forma de **cooperação** entre as lideranças do sistema político e do subsistema do orçamento, evitando desestruturar as conquistas do passado e avançar incrementalmente com medidas que enderecem os problemas do presente, é assumida como causa sistêmica da coevolução competitiva e pendular.

Ao se aproximar do sistema político, relacionando-o diretamente com a estratégia de desenvolvimento econômico e social, torna-se possível evidenciar que os problemas do orçamento brasileiro, na trilha inaugurada por Wildavsky, não decorrem de erros de política pública ou mesmo de defeitos no design das instituições regras fiscais e gestão estratégica, usualmente levantados pela literatura: as dificuldades em promover uma institucionalização plena, que confira efetividade simultânea a ambas as instituições analisadas nessa pesquisa, refletem os problemas de cooperação entre as elites políticas, incapazes de construir estratégia de desenvolvimento mais consensual, que conte com o apoio das elites econômicas e da população em geral, e consigam produzir resultados positivos e simultaneamente sinalizar visão de futuro compartilhada. Essa ausência de um consenso mínimo é agravada por característica estrutural dos países periféricos, que tendem a apresentar instituições fracas, incapazes de se sustentar por períodos dilatados e de produzir os efeitos esperados.

A literatura do ACF foi capaz de produzir inúmeros estudos de caso, que permitiram aprimorar esse quadro de referência, formulado por Sabatier e coautores, incluindo suas hipóteses e teorias associadas, dotando os pesquisadores de instrumentos potentes para analisar a realidade social, em particular as políticas públicas e instituições, o aprendizado e as coalizões. A pesquisa direcionou o ACF para o debate sobre o desenvolvimento, campo com grande tradição e um histórico de unir a formulação de conhecimento nas ciências sociais com prescrições de políticas públicas. O desenvolvimento do Brasil foi profundamente marcado por esse campo, contando com elites políticas, econômicas e acadêmicas capazes de avançar a estratégia de desenvolvimento do país. Transcorridas mais de quatro décadas, espera-se que o país seja capaz de retomar essa tradição, configurando políticas públicas relativamente consensuais, capazes de enfrentar os problemas centrais do desenvolvimento nacional.

Na academia, articular o incipiente esforço da Ciência Política no campo do desenvolvimento político brasileiro com a longa tradição do campo do desenvolvimento

econômico e social nacional presente nas ciências sociais brasileira pode constituir caminho fértil para avançar em dificuldades próprias do país. O ACF, tropicalizado e “turbinado”, pode contribuir decisivamente com essas reflexões. E o IPOL, que vem desenvolvendo esforço sistemático em estudar os problemas de política pública do país a partir da utilização do ACF, pode desempenhar papel de destaque. Buscou-se demonstrar nessa tese que os problemas institucionais do subsistema do orçamento estão diretamente relacionados a essa agenda de pesquisa.

Como usual, a pesquisa possui diferentes limitações. Optou-se por destacar aquelas que podem ter maior conexão com os resultados encontrados. Uma primeira limitação refere-se aos recortes utilizados. Conforme apresentado no Capítulo 5, as Mensagens Presidenciais, principal fonte de dados, inviabilizaram capturar, de forma temporalmente simultânea, crenças de atores de ambas as coalizões. Também se optou por concentrar a análise nos atores do Poder Executivo Federal, decisão metodológica que foi explicada e defendida no mesmo capítulo, mas que restringiu o escopo da análise.

Outra questão que pode ter afetado os resultados da pesquisa está associada ao viés do pesquisador, que atuou profissionalmente na administração pública federal, entre 1997 e 2019, em processos de trabalho relacionados às instituições enfocadas pela pesquisa. Como usual no caso de pesquisas acadêmicas de políticas públicas empreendidas por profissionais da área, buscou-se mitigar o potencial viés do pesquisador. Não obstante, embora não tenha sido adotada metodologia etnográfica que enquadrasse as experiências pessoais do pesquisador como fonte estruturada de dados, reconhece-se sua influência na concepção, condução e conclusões da pesquisa, conforme discutido no Anexo 2.

Por fim, não se pode descartar liminarmente que outras limitações do trabalho estejam associadas a opções deliberadamente feitas para conduzir a pesquisa em direção aos elementos que pareciam compatíveis com visão prévia do pesquisador: i) o enquadramento do orçamento como subsistema de política pública, contemplando justamente as duas instituições de interesse da pesquisa, demandou operação que subtraiu ao orçamento diversos elementos que a literatura costuma lhe associar, perceptível, por exemplo, na ausência de atores típicos associados aos Gastadores no subsistema do orçamento definido na pesquisa; ii) os temas do gerenciamento dos agregados orçamentários e da alocação dos recursos públicos, aos quais regras fiscais e gestão estratégica estão vinculados, admitem tratamento isolado, em vez da opção por integrarem um mesmo subsistema, sendo raros os estudos que produzem essa justaposição; iii) a coevolução competitiva foi apoiada em conceito que demanda algum grau de interpretação,

estando sujeita a vieses e sendo potencialmente ambígua; iv) as crenças profundas incorporaram aquelas associadas a estratégias de desenvolvimento, que poderiam ser enquadradas como crenças de políticas públicas em subsistema específico. Em suma, foram necessárias muitas opções para produzir pesquisa com validade interna, que mesmo explicadas e justificadas, podem, conjuntamente, indicar fragilidade, ao invés de um processo criativo requerido para viabilizar pesquisa que buscou enquadrar fenômeno – coevolução institucional competitiva – capaz de explicar as dificuldades inferidas em relação às instituições regras fiscais e gestão estratégica.

Em capítulos anteriores, é possível discernir áreas promissoras para pesquisas futuras. A revisão de literatura, por exemplo, avançou na tentativa de conectar as três trilhas de pesquisa dedicadas à mudança institucional, indicando diferentes agendas que podem ser exploradas. A tese reforçou, em particular, a conexão entre as contribuições de Wildavsky e de Levitsky, sintetizadas, respectivamente, nos conceitos de instabilidade financeira e instituições fracas, que foram aproximados ao longo dos sucessivos capítulos, e permitem entrever potencial para aplicações a diversos fenômenos políticos. A aproximação da produção desses autores é caminho promissor, em particular para estudos e literaturas dedicadas a países não desenvolvidos, tendo o potencial de contribuir para o conhecimento em campo fundamental para o avanço acadêmico e para a formulação e implementação de políticas públicas.

A pesquisa indicou ainda possibilidades para futuros trabalhos envolvendo o aprendizado nas políticas públicas. A dificuldade evidenciada em produzir aprendizagem em relação à questão central para o subsistema, explicitada na incapacidade de efetividade simultânea de suas instituições, merece investigação cuidadosa. O estudo iluminou o potencial de combinação do ACF com as teorias sobre coevolução e força institucionais, elaboradas por Levitsky e colaboradores, como trilha promissora para investigar problemas de aprendizado voltado a políticas públicas.

O tratamento da temporalidade é outra vertente que merece investigações aprofundadas. O subsistema do orçamento mostrou-se fértil para avançar o entendimento dessa dimensão, que constitui grande desafio para as ciências sociais. As instituições regras fiscais e gestão estratégica não podem ser adequadamente entendidas sem aprofundar a investigação sobre a dimensão temporal, tendo atraído não somente estudo longitudinal, mas também tratamento atento sobre vários elementos relacionados ao tempo, como a escolha do próprio conceito de coevolução institucional. PIERSON (1993; 2004) e JACOBS (2011), dentre outros trabalhos afiliados ao neo-institucionalismo, chamam atenção para a necessidade de estruturar conceitos,

modelos e análises em torno da centralidade do tempo, para que os fenômenos políticos possam ser adequadamente compreendidos e explicados. Em particular, a coevolução institucional pode constituir elemento relevante para o avanço dessa linha de pesquisa, merecendo trabalhos que avancem novas teorias sobre esse fenômeno, inclusive a partir de quadros de referência já consolidados, conforme o desenvolvido nessa pesquisa para o ACF.

A coevolução institucional a partir de 2019 não foi abordada pela tese. A experiência Bolsonaro parece desafiar suas conclusões, indicando ter sido capaz de desestruturar simultaneamente regras fiscais e gestão estratégica. O projeto de desconstrução também pôde ser percebido nas instituições orçamentárias. O governo Lula recém iniciou sua trajetória, em uma sociedade partida, não somente em torno da estratégia para alcançar um desenvolvimento que parece não vir nunca. Outros atores adentraram o processo decisório do orçamento, e precisam ser considerados para que a dinâmica institucional do subsistema seja adequadamente analisada. Não obstante, a recomposição de regras fiscais e da gestão estratégica foi novamente priorizada na agenda decisória, atraindo, como esperado frente às evidências produzidas nessa pesquisa, fortes disputas em seu entorno, tendo novamente a estratégia de desenvolvimento como pano de fundo. Para além da reconstrução institucional, urge superar a tendência dos 22 anos analisados nessa pesquisa, quando a coevolução competitiva pendular mostrou-se soberana, sob o peso de uma disputa envolvendo a estratégia de desenvolvimento em contexto de instituições políticas fracas. Cabe (também) às elites políticas, econômicas e acadêmicas iluminar o caminho. Em um contexto no qual os caminhos já trilhados não estão sendo capazes de apontar saídas, talvez a linha de pesquisa desenvolvida pelo IPOL da UNB possa aspirar contribuir para abrir uma janela.

**ANEXO 1 – ANÁLISE DAS MENSAGENS PRESIDENCIAIS**  
(TRECHO COM ASSINATURA DO PRESIDENTE)

ANO	DESENVOLVIMENTO		GERENCIAMENTO DOS AGREGADOS ORÇAMENTÁRIOS		FORMATO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS	
	Visão Geral	Liderança	Visão Geral	Função Principal	Visão Geral	Função Principal
1997	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> redução do papel do Estado como produtor e fortalecimento do papel de coordenador da economia.	<b>Mercado:</b> ênfase no investimento privado em infraestrutura viabilizado pela desestatização e pelo Brasil em Ação.	<b>Déficit Público como principal problema:</b> i) impede crescimento e geração de empregos; ii) inibe decisões privadas de investimento.	<b>Equilíbrio:</b> i) ênfase na redução do déficit público; ii) defesa das reformas previdência, administração e tributária.	<b>Brasil em Ação:</b> i) Indutor de investimentos privados; ii) Melhoria da qualidade dos investimentos públicos (infraestrutura e gasto social).	<b>Eficiência e Apoio ao Desenvolvimento:</b> melhorar a qualidade do gasto público demanda reforma do Estado e concentração em infraestrutura e no social.
1998	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> retirada do Estado como produtor e fortalecimento do papel de regulador.	<b>Mercado:</b> i) emendas constitucionais acabam com monopólios estatais em diversos setores; ii) leis propiciando concessões de serviços públicos.	<b>Eliminação do déficit público como principal requisito para a estabilidade e o crescimento:</b> sinaliza confiança ao investidor.	<b>Equilíbrio:</b> i) ênfase na redução do déficit público; ii) apoio do Congresso Nacional às medidas de ajuste fiscal; iii) defesa das reformas da previdência e administração.	<b>Brasil em Ação:</b> novo paradigma de articulação entre investimentos públicos e privados.	<b>Eficiência e Apoio ao Desenvolvimento:</b> Brasil em Ação combina indução do desenvolvimento, eficiência econômica e redução de desequilíbrios regionais e sociais.
1999	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> desequilíbrio fiscal fragiliza a nova estratégia de desenvolvimento ao reduzir a poupança interna, ameaçando ainda a estabilidade.	<b>Mercado:</b> necessário reduzir os gastos públicos para deixar de sobrecarregar o setor privado.	<b>Desequilíbrio das contas públicas:</b> causa do ataque especulativo e da crise econômica subsequente.	<b>Equilíbrio:</b> i) fim do gradualismo no ajuste fiscal, com produção de superávits primários anuais; ii) cortes de custeio e investimento; iii) Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) e Acordo com FMI estabelecem metas fiscais.	<b>Ganhos de Eficiência:</b> estratégia para manter os planos de ampliação dos serviços públicos.	<b>Eficiência:</b> redução dos recursos disponíveis deve ser compensada por ganhos de eficiência através da revolução gerencial nos serviços públicos.
2000	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> i) projeto de transformação do país como missão do governo; ii) esgotamento da	<b>Mercado:</b> Avança Brasil contempla ampla participação do setor privado nos investimentos estratégicos.	<b>Ajuste estrutural das contas públicas:</b> amplia perspectiva do crescimento sustentável	<b>Equilíbrio:</b> i) reformas da previdência e da administração; ii) saneamento financeiro dos Estados; iii) LRF; iv) emenda	<b>Avança Brasil:</b> projeto nacional de desenvolvimento.	<b>Eficiência e Apoio ao Desenvolvimento:</b> i) Avança Brasil como planejamento inovador; ii) organização por

	capacidade de investimento do Estado.			constitucional da desvinculação de recursos da União; v) cumprimento das metas fiscais do PEF.		programa do Avança Brasil favorece eficiência; iii) método de gestão semelhante ao adotado pelas organizações mais eficientes.
2001	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> i) projeto de transformação do país como missão do Presidente; ii) esgotamento da capacidade de investimento do Estado.	<b>Mercado:</b> ajuste estrutural permite o desenvolvimento.	<b>Ajuste fiscal profundo:</b> deu origem a ciclo virtuoso.	<b>Equilíbrio:</b> i) cumprimento do PEF reverteu a crise, permitindo crescimento com estabilidade; ii) LRF compatível com direitos sociais; iii) ajuste fiscal profundo permite que orçamento contemple novas iniciativas - Fundo Combate à Pobreza, Fundos Setoriais, Gastos com Saúde constitucionalmente protegidos.	<b>Reforma do Estado:</b> ganhos de eficiência e qualidade.	<b>Eficiência:</b> Equilibrar focalização com direitos universais.
2002	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> i) integração à economia mundial; ii) compatibilizar crescimento e equidade; iii) desenvolvimento a partir do investimento na sociedade; iv) equilíbrio fiscal.	<b>Mercado:</b> i) articulação dos investimentos públicos e privados; ii) eliminação dos monopólios estatais; iii) privatizações.	<b>Valorização do orçamento:</b> estabilização e transparência permitiram transformar o orçamento de uma peça de ficção para esfera de decisões estratégicas.	<b>Equilíbrio:</b> i) LRF como elemento central da transparência e prudência fiscal; ii) expansão fiscal não produz desenvolvimento; iii) metas plurianuais de resultado primário.	<b>Reformatação do Planejamento:</b> Brasil em Ação e Avança Brasil - novo papel do Estado, focado na formulação e articulação dos investimentos estratégicos.	<b>Eficiência e Apoio ao Desenvolvimento:</b> i) Avança Brasil e Brasil em Ação definem prioridades para investimentos públicos e oportunidades para os privados; ii) novo modelo de gestão dos empreendimentos; iii) orçamento programa.
2003	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> i) mudar o Brasil, resolvendo seus problemas	<b>Não mencionado</b>	<b>Não mencionado</b>	<b>Não mencionado</b>	<b>Não mencionado</b>	<b>Não mencionado</b>

	seculares; ii) libertar o país da estagnação econômica; iii) crescimento com equidade					
2004	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> compatibilizar crescimento, estabilidade e equidade.	<b>Estado:</b> investir o que for necessário para garantir a volta do crescimento com estabilidade.	<b>Não mencionado</b>	<b>Não mencionado</b>	<b>Não mencionado</b>	<b>Não mencionado</b>
2005	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> i) reformas estruturais; ii) compatibilizar crescimento, estabilidade e equidade.	<b>Não mencionado</b>	<b>Orçamento:</b> combinação de forma criativa da disciplina fiscal e dos estímulos ao crescimento.	<b>Equilíbrio e Expansão para induzir o desenvolvimento:</b> i) disciplina fiscal e estímulos ao desenvolvimento econômico e social; ii) lei das PPPs.	<b>Não mencionado</b>	<b>Não mencionado</b>
2006	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> i) desenvolvimento econômico e social com mesma priorização; ii) valorização da disciplina e da estabilidade.	<b>Estado:</b> destaque para diferentes programas governamentais associados ao desenvolvimento econômico e social.	<b>Orçamento:</b> disciplina fiscal e dos estímulos ao crescimento.	<b>Equilíbrio e Expansão para induzir o desenvolvimento:</b> i) retomada das grandes obras de infraestrutura; ii) destaque para expansão de programas e projetos estatais; iii) valorização da disciplina e estabilidade.	<b>Não mencionado</b>	<b>Não mencionado</b>
2007	<b>Nova estratégia de desenvolvimento:</b> i) crescimento como insumo para garantir o desenvolvimento social; ii) mercado de consumo de massas.	<b>Estado:</b> i) PAC como passo seguinte na estratégia de consolidação do novo modelo de desenvolvimento econômico e social; ii) retomada do papel de indução do investimento estatal; iii) política	<b>Orçamento:</b> alcance da disciplina financeira abre espaço para expansão do orçamento.	<b>Expansão para induzir o desenvolvimento:</b> recursos fiscais assegurados para o PAC, permitindo que as prioridades não sejam afetadas pelas oscilações orçamentárias.	<b>PAC:</b> retomada do planejamento.	<b>Indução do Desenvolvimento:</b> expansão da infraestrutura, geração de emprego, distribuição de renda (individual e regional).

		de valorização do salário mínimo.				
2008	<b>Sustentação do desenvolvimento:</b> i) PAC; ii) consumo de massas; iii) inclusão social.	<b>Estado:</b> ações governamentais na base da sustentação do desenvolvimento.	Não mencionado	Não mencionado	PAC: obras relevantes.	<b>Indução do Desenvolvimento e Eficiência:</b> i) obras públicas; ii) aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos.
2009	<b>Desenvolvimento sólido:</b> i) consolidação do modelo; ii) robustez para enfrentar a crise internacional.	<b>Estado:</b> i) PAC e Pré-Sal para consolidar o desenvolvimento e enfrentar os efeitos adversos da crise internacional; ii) Papel dos bancos públicos na expansão do crédito; iii) Papel da política social para o fortalecimento do mercado interno.	<b>Combinação:</b> equilíbrio orçamentário permite manutenção dos gastos programados no PAC e adoção de medidas anticíclicas.	<b>Equilíbrio, Expansão para induzir o desenvolvimento e Políticas Anticíclicas:</b> i) superávits primários produzem equilíbrio nas contas públicas; ii) PAC ampliando investimentos prioritários; iii) bancos públicos apoiando setores estratégicos.	PAC: se não tivesse sido lançado em 2007 (nova etapa do desenvolvimento) teria que ser criado em 2009 (resposta à crise internacional).	<b>Indução do Desenvolvimento e Tentativa de manter o Pleno Emprego:</b> manutenção do programa.
2010	<b>Resiliência do Desenvolvimento Brasileiro:</b> crise internacional não afetou significativamente indicadores nem o processo de desenvolvimento.	<b>Estado:</b> i) PAC, MCMV e Pré-Sal para consolidar o desenvolvimento e enfrentar os efeitos adversos da crise internacional; ii) Ênfase nas políticas sociais de combate à desigualdade.	<b>Orçamento:</b> equilibrado e capaz de apoiar o desenvolvimento.	<b>Equilíbrio, Expansão para induzir o desenvolvimento e Políticas Anticíclicas:</b> i) contas públicas equilibradas ; ii) PAC e MCMV ampliando investimentos prioritários.	PAC: ampliação do ritmo de desembolso.	<b>Indução do Desenvolvimento e Tentativa de manter o Pleno Emprego:</b> i) expansão da infraestrutura (PAC); ii) criação do MCMV.
2011	<b>Aprofundamento do Desenvolvimento:</b> i) Manutenção da Estabilidade e do Equilíbrio Fiscal; ii) Prioridade na erradicação da pobreza; iii) Busca pelo ingresso no rol de países desenvolvidos.	<b>Estado:</b> i) ações para erradicar a pobreza; ii) PAC 2 e MCMV 2; iii) Pré-Sal ampliando renda e financiando desenvolvimento social no longo prazo.	<b>Orçamento:</b> equilíbrio fiscal como pilar da política econômica.	<b>Equilíbrio e Expansão para induzir o desenvolvimento:</b> i) contas públicas equilibradas; ii) PAC 2, MCMV 2, Copa e Olimpíada ampliando investimentos prioritários.	PAC: planejamento de longo prazo e grandes obras de infraestrutura.	<b>Indução do Desenvolvimento e Eficiência:</b> i) aumento do investimento; ii) aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

2012	<b>Resiliência do Desenvolvimento Brasileiro:</b> i) crise internacional não afetou significativamente indicadores nem o processo de desenvolvimento; ii) fortalecimento do mercado interno e combate à pobreza como motores do crescimento.	<b>Estado:</b> i) lançamento do Brasil sem Miséria; ii) Continuidade do PAC, MCMV e vários programas prioritários.	<b>Orçamento:</b> compatibilizar responsabilidade fiscal e social e apoio ao crescimento.	<b>Equilíbrio e Expansão para induzir o desenvolvimento:</b> i) não faltarão recursos fiscais para o PAC, o MCMV e as políticas sociais; ii) cumprimento da meta de superávit primário de 2012; iii) atenção à trajetória da dívida pública; iv) adoção das medidas de estímulo necessárias à manutenção do crescimento.	<b>PAC:</b> continuidade.	<b>Indução do Desenvolvimento:</b> i) aumento do investimento; ii) apoio ao crescimento.
2013	<b>Resiliência do Desenvolvimento Brasileiro:</b> i) ações anticíclicas; ii) solvência fiscal expressa pela queda na dívida pública e pelos superávits primários.	<b>Estado:</b> i) políticas anticíclicas - fiscal e monetária, incluindo crédito subsidiado e desonerações tributárias; ii) promoção do desenvolvimento - política industrial, de comércio exterior, redução na tarifa de energia e investimentos Petrobrás; iii) PIL desenhado para manter o controle estratégico do Estado na infraestrutura; iv) Criação de novos programas sociais e ampliação dos prioritários.	<b>Orçamento:</b> i) busca por aumentar a previsibilidade dos itens em expansão; ii) desonerações.	<b>Equilíbrio, Expansão para induzir o desenvolvimento e Políticas Anticíclicas:</b> i) solidez fiscal; ii) orçamento amparando novos programas e ampliação dos programas em curso; iii) novas ações anticíclicas.	<b>PAC:</b> i) ampliação dos investimentos em infraestrutura através de concessões (PIL); ii) reforço do planejamento setorial (logística).	<b>Indução do Desenvolvimento e Eficiência:</b> i) aumento do investimento; ii) alargamento dos instrumentos para apoiar o desenvolvimento (PIL, crédito público subsidiado); iii) ampliação do escopo e dos instrumentos de monitoramento.
2014	<b>Resiliência do Desenvolvimento Brasileiro:</b> i) crescimento, estabilidade e	<b>Estado:</b> i) políticas anticíclicas - fiscal e monetária, incluindo crédito	<b>Orçamento:</b> compatibilizar responsabilidade fiscal e social e	<b>Equilíbrio, Expansão para induzir o desenvolvimento e Políticas</b>	<b>PAC / PIL:</b> i) adequação da infraestrutura aos requisitos do desenvolvimento.	<b>Indução do Desenvolvimento e Eficiência:</b> i) ampliação das concessões em

	redução das desigualdades; ii) responsabilidade fiscal.	subsidiado e desonerações tributárias; ii) promoção do desenvolvimento - política industrial, de comércio exterior; iii) Criação de novos programas sociais e de investimento.	apoio ao crescimento.	<b>Anticíclicas:</b> i) solidez fiscal; ii) orçamento amparando novos programas e ampliação dos programas em curso; iii) manutenção das ações anticíclicas.		logística e energia; ii) ampliação dos investimentos públicos; iii) fortalecimento do eixo de mobilidade.
<b>2015</b>	<b>Modelo de Desenvolvimento:</b> manter o foco no crescimento com inclusão social em conjuntura adversa, que ensejou decisão de promover ajuste fiscal.	<b>Estado:</b> ajuste fiscal adotado revela limites à capacidade de atuação do Estado, mas não implica reconhecimento de alteração no seu papel de liderança.	<b>Necessidade de ajuste no orçamento:</b> reequilíbrio fiscal gradual.	<b>Equilíbrio:</b> i) solidez fiscal indicada por indicadores da dívida pública; ii) reforço ao equilíbrio pela reversão das políticas anticíclicas, pelo contingenciamento do custeio, por aprimoramentos estruturais em programas de gasto, pela ampliação da receita.	<b>Prioridades Governamentais:</b> manutenção em conjuntura adversa.	<b>Eficiência:</b> aprimoramento de programas de gasto visando reduzir as despesas.
<b>2016</b>	<b>Modelo de Desenvolvimento:</b> manutenção em conjuntura adversa, que ensejou decisão de aprofundar o ajuste fiscal de curto prazo e propor reforma fiscal estrutural.	<b>Estado:</b> retomada do investimento público e dos financiamentos dos bancos públicos.	<b>Necessidade de ajuste no orçamento:</b> transição do ajuste fiscal (curto prazo) para a reforma fiscal (estrutural), com alteração na regra fiscal.	<b>Equilíbrio:</b> i) volta do crescimento dependeria do equilíbrio fiscal; ii) redução permanente da taxa de crescimento da despesa primária; iii) processo continuado de reformulação dos programas de gasto; iv) reformas da previdência e administrativa; v) controle do custeio; vi) avaliação permanente da despesa; vii) aumento da tributação; viii)	<b>Prioridades Governamentais:</b> reforço ao investimento público (PAC/MCMV) e das concessões (PIL).	<b>Eficiência:</b> i) aprimoramento de programas de gasto visando reduzir as despesas; ii) fortalecimento das concessões; iii) recomposição do fluxo financeiro do PAC.

				desvinculação de receitas.		
2017	<b>Mudança da Estratégia de Desenvolvimento:</b> Reformas Estruturais de Mercado.	<b>Mercado:</b> contenção do descontrolado fiscal e mudanças nos marcos regulatórios para impulsionar concessões de serviços públicos enquadrados como requisitos para a volta do crescimento.	<b>Necessidade de ajuste no orçamento:</b> desequilíbrio fiscal produziu a crise econômica.	<b>Equilíbrio:</b> i) Teto de Gastos contra o populismo fiscal; ii) Reforma da Previdência (prioridade).	<b>Prioridades Governamentais:</b> reforço ao investimento privado em infraestrutura - mudança em marcos regulatórios e concessão.	<b>Eficiência:</b> i) fortalecimento das concessões; ii) Lei de Responsabilidade das Estatais.
2018	<b>Consolidação da Estratégia de Desenvolvimento:</b> implementação de diferentes Reformas Estruturais de Mercado.	<b>Mercado:</b> contenção do descontrolado fiscal, reforma trabalhista, desburocratização, simplificação tributária.	<b>Necessidade de garantir a sustentação do Teto de Gastos:</b> aprovação da Reforma da Previdência.	<b>Equilíbrio:</b> i) Reforma da Previdência (urgência); ii) Recuperação financeira das Estatais.	<b>Governança:</b> novo formato de gestão estratégica.	<b>Eficiência:</b> i) reformulação de programas de gasto; ii) fortalecimento das concessões.

## ANEXO 2 – DO PESQUISADOR

O pesquisador atuou profissionalmente na administração pública federal, entre 1997 e 2019, em processos de trabalho relacionados às instituições enfocadas pela pesquisa. Como usual no caso de pesquisas acadêmicas de políticas públicas empreendidas por profissionais da área (*pracademics*), buscou-se mitigar o potencial viés do pesquisador: i) apoiando-se na literatura para que fosse possível emergir outras interpretações e para fundamentar a interpretação do pesquisador; ii) por meio de atenção às lentes cognitivas usadas para filtrar os dados levantados pela pesquisa; iii) mediante a realização de testes de diferentes hipóteses e proposições explicativas; iv) pela atenção a interpretações alternativas sobre a efetividade das instituições regra fiscal e gestão estratégica em cada período, dada a relevância desse enquadramento para as conclusões da tese e a sua natureza potencialmente subjetiva. Embora não tenha sido adotada metodologia etnográfica que enquadrasse as experiências pessoais do pesquisador como fonte estruturada de dados, reconhece-se sua influência na concepção, condução e conclusões da pesquisa.

A **periodização** escolhida é exemplo da **correlação entre opções da pesquisa e experiência profissional do pesquisador**. Tendo sido determinada pela inferência sobre o comportamento da variável dependente, essa periodização apoiou-se em percepção do pesquisador, parcialmente conferida por sua inserção profissional prévia: i) a participação em Boletim de Conjuntura Macroeconômica na SPE/MF e as atribuições no campo da formulação e acompanhamento da política fiscal, entre 1997 e 1998, permitiram enfatizar as dificuldades em alcançar os indicadores fiscais desejados na ausência de regra fiscal, o que é indiretamente reconhecido nas Mensagens de 1997 e 1998, e explicitamente reconhecido na Mensagem de 1999. Também facilitou o enquadramento do Brasil em Ação como piloto da gestão estratégica, a partir do tratamento financeiro específico que lhe foi dispensado, sendo possível encontrar inúmeras evidências nas Mensagens que confirmam esse enquadramento; ii) a participação na CCF e nos processos de trabalho derivados do Acordo com o FMI, agregados às funções identificadas no item anterior, contribuiu para o enquadramento da dominância da regra fiscal até 2004, bem como para a percepção de que a gestão estratégica formulada com o Brasil em Ação, e que se pretendia ampliar para todo o PPA, passa a encontrar “barreiras” justamente na redução dos recursos disponibilizados e na sua baixa previsibilidade, em função das variações bimestrais no valor e na distribuição do contingenciamento, que podem ser traduzidas como gradual desestruturação. As Mensagens confirmam explicitamente a percepção do pesquisador sobre a regra fiscal e negam a percepção sobre a gestão estratégica, o que, conforme

mencionado, demandou esforço para arregimentar evidências e dados que (eventualmente) confirmassem a interpretação prévia do pesquisador; iii) a intensa participação nas discussões ao longo de 2004 e 2005 em torno de comandos que permitissem flexibilizar a regra fiscal sinalizou ao pesquisador o início da mudança institucional, que se confirmou com a ampliação dessa flexibilização até 2014, movimento descrito nas Mensagens, mas que, em consonância com a interpretação governamental, não se afasta do equilíbrio orçamentário, ao contrário da interpretação usual de atores com crenças da coalizão adversária. O fato dessa flexibilização da regra fiscal ter sido implementada de forma a viabilizar expansão de gastos prioritários no PPI / PAC, iniciativas que estruturaram processos de trabalho aos quais o pesquisador se vinculou entre 2005 e 2011, colaborou para o enquadramento dessas iniciativas como gestão estratégica. A percepção de que a gestão estratégica foi capaz de alcançar posição de dominância não configurou, conforme percepção do autor à época, a conexão de que a contraface desse domínio seria a deterioração da regra fiscal, mesmo reconhecendo sua flexibilização, em consonância com a interpretação contida nas Mensagens. Não obstante, a gradual deterioração dos indicadores fiscais tradicionais, em um contexto de redução do crescimento e de instabilidade na conjuntura política, acaba cristalizando na opinião pública interpretação cuja difusão teve o condão de afetar o “mundo real”: o reconhecimento de necessidade de mudança na regra fiscal aparece como decisão estratégica visando reverter a interpretação prevalecente, percepção que ajudou a reconhecer o encerramento dessa fase e que encontra evidências nas Mensagens; iv) a operacionalização da exclusão da possibilidade de descontar as despesas do PAC da meta de resultado primário impacta fortemente o Ministério dos Transportes, organização de exercício profissional do pesquisador entre 2011 e 2015, materializando a dificuldade em conduzir programa de investimento naquele contexto. Reduzir repentina e drasticamente o volume de recursos disponíveis constitui processo que dificilmente viabiliza a manutenção da gestão estratégica em uma escala menor, mas que tende a desestruturar a própria noção de estratégia, dando concretude à perda de efetividade da instituição. A tentativa de construir uma nova estratégia, com foco nos ganhos de eficiência e na transferência de competências ao setor privado, factível no Ministério dos Transportes, inclusive via reforço de linha de atuação a qual o pesquisador estava tecnicamente mais vinculado – concessões e parcerias com o setor privado – não se produz no curto prazo e enfrenta desafios não triviais, facilitando o enquadramento da implosão da gestão estratégica, mesmo sob o comando de uma grupo governamental que havia criado e potencializado esse formato de gestão estratégica. A emergência de novo governo, que acabou propiciando a mudança do pesquisador para a Casa Civil da Presidência da República

entre 2016-2018, apenas aprofundou esse processo de desestruturação da gestão estratégica, transferindo a atenção e a agenda estratégica do governo para a reformulação da instituição regra fiscal, a implementação de reformas estruturais de mercado, o reforço às buscas por ganhos de eficiência que propiciassem redução de despesas com menor racionamento da quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, e a substituição do gasto público pelo privado, em especial na infraestrutura. Novamente as Mensagens atestam a maior ênfase na regra fiscal a partir de 2015, substituindo a adaptação da gestão estratégica por restrição fiscal, enfatizada pelas Mensagens no biênio 2015 – 2016, pela busca de um novo formato, calcado em ganhos de eficiência, que ensejou a formação de novos processos de trabalho em torno da “correção” dos programas de gasto e da governança pública, aos quais o pesquisador pode participar de diferentes maneiras.

Note-se que o enquadramento do embate em torno da estratégia de desenvolvimento do país não possuía centralidade na explicação da dinâmica institucional competitiva entre regras fiscais e gestão estratégica, frente à crença do pesquisador na possibilidade de adaptar regras fiscais e gestão estratégica a diferentes paradigmas de desenvolvimento. Apenas com o amadurecimento da pesquisa foi possível se fixar nessa questão como mecanismo causal de longo prazo, exemplificando processo de aprendizagem ocorrido ao longo da tese. Mesmo não sendo possível negar a influência de crenças prévias na formatação dessa hipótese, sinaliza que, para pontos relevantes da pesquisa, foi possível aprendizagem, indicando o papel da pesquisa orientada nas conclusões e resultados alcançados.

A consciência do pesquisador sobre os riscos de vieses decorrentes de sua experiência profissional formou-se ao longo do processo de realização dessa tese, ao ponto de reconhecer, em consonância com premissa do próprio ACF, que parte dos dados levantados e das literaturas selecionadas podem apresentar viés confirmatório, tendo demandado atenção para que a descrição e as explicações causais alcançassem nível de confiabilidade compatível com o exigido em pesquisas desse tipo.

Outro posicionamento do pesquisador que deve ser explicitado está associado à busca pela “neutralidade” em relação às crenças das coalizões, deslocando a capacidade de explicação causal das crenças em si (verificação das relações de causa e efeito específicas) para a forma com que atores e coalizões interagem a partir de seus sistemas de crenças e dos mecanismos de coordenação. Ao mesmo tempo em que é apropriado ao ACF, esse enfoque permite confirmar percepção prévia do pesquisador de que a explicação da dinâmica institucional não deve ser encontrada no resultado (positivo ou negativo) inequivocamente decorrente da adoção de

determinada política pública ou instituição – que apontariam para a materialização das relações de causa e efeito embutidas nas crenças dominantes, consoante visão mais comumente encontrada na literatura. O foco, proporcionado pelo ACF, no rastreamento da interação entre coalizões a partir de suas crenças e coordenações, foi entendido como mais adequado para explicar a evolução das instituições no tempo, sem que os resultados deixassem de ser referidos na pesquisa, despidos, entretanto, das assertivas sobre as relações de causa e efeito que pautam o debate público e acadêmico.

Em síntese, a experiência profissional do pesquisador, ao mesmo tempo em que apoiou decisivamente a formulação do projeto de pesquisa e sua execução, ao conferir vivência idiossincrática e intensa em diferentes aspectos associados ao subsistema do orçamento e às instituições regras fiscais e gestão estratégica, foi objeto de atenção a partir do reconhecimento do potencial viés do pesquisador, que ensejou preocupações e esforços de mitigação, não das “crenças” prévias do pesquisador, que são aqui plenamente assumidas, mas do risco dessas “crenças” produzirem conclusões equivocadas.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva et al. A ordem do progresso. **Rio de Janeiro: Campus**, 1990.
- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Fiscal discipline and the budget process. **The American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 401-407, 1996.
- ALESINA, Alberto et al. The political economy of fiscal adjustments. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 1998, n. 1, p. 197-266, 1998.
- ALESINA, Alberto et al. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. **Journal of Development Economics**, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999.
- ALMEIDA JR, Mansueto; LISBOA, Marcos de B.; PESSÔA, Samuel. O ajuste inevitável. **Folha de São Paulo**, p. 1-9, 2015.
- AMARAL, Vinicius L. do; MACEDO, Maurício F. de; BITTENCOURT, Fernando M.R. Regra de Ouro: Falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. **Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**, 2020.
- ANDERSON, Sarah; HARBRIDGE, Laurel. Incrementalism in appropriations: Small aggregation, big changes. **Public Administration Review**, v. 70, n. 3, p. 464-474, 2010.
- ANDRIAN, Leandro G. et al. Fiscal rules and economic cycles: quality (always) matters. **Available at SSRN 4726038**, 2022.
- ARANTES, Flávio; CAZEIRO LOPREATO, Francisco L. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do plano real ao segundo governo Lula. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, 2017.
- ARAÚJO, Suely M. V. G. de. Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom. 2013.
- ARBACHE, Jorge; SARQUIS, Sarquis JB. Growth volatility and economic growth in Brazil. In: **The Oxford Handbook of the Brazilian Economy**. 2017.
- BACHA, Edmar Lisboa. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 14, p. 1-16, 1994.
- BARBOSA, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos avançados**, v. 31, p. 51-60, 2017.
- BARBOSA, Luis Guilherme Camfield; PEREZ, Reginaldo Teixeira. Antonio Palocci e o pêndulo do Partido dos Trabalhadores: entre a política e o mercado. **Em Tese**, v. 16, n. 2, p. 8-29, 2019.
- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro-lei n 4.320/64. 2013.
- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 159-181, 2014.
- BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgenia. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 39, n. 3, p. 753-793, 2005.
- BAUMGARTNER, Frank R. Agenda setting in comparative perspective. **Perspectives on Politics**, v. 14, n. 2, p. 456-460, 2016.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **The politics of information: Problem definition and the course of public policy in America**. University of Chicago Press, 2015.
- BAUMGARTNER, Frank R.; BREUNIG, Christian; GROSSMAN, Emiliano. The comparative agendas project: Intellectual roots and current developments. 2019.

- BECKETT, Julia. Early Budget Theory: The Progressive Theory of Public Expenditures in **Budget theory in the public sector**, p. 22, 2002.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Ed. Record. 2000
- BLANCHARD, Olivier; LEANDRO, Alvaro; ZETTELMEYER, Jeromin. Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards. **Economic Policy**, v. 36, n. 106, p. 195-236, 2021.
- BLANCHARD, Olivier; DELL ARICCIA, Giovanni; MAURO, Paolo. Rethinking macroeconomic policy. **Revista de Economía Institucional**, v. 12, n. 22, p. 61-82, 2010.
- BLYTH, Mark. The transformation of the Swedish model: economic ideas, distributional conflict, and institutional change. **World politics**, v. 54, n. 1, p. 1-26, 2001.
- BLYTH, Mark. **Austerity: The history of a dangerous idea**. Oxford University Press, 2013.
- BOITO JR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica marxista**, v. 17, p. 10-36, 2003.
- BRASIL Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília. 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo. **Folha de S. Paulo**, 2004.
- BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **Understanding institutional weakness: power and design in Latin American Institutions**. Cambridge University Press, 2019.
- BREUNIG, Christian; KOSKI, Chris. Punctuated equilibria and budgets in the American states. *Policy Studies Journal*, v. 34, n. 3, p. 363-379, 2006.
- BRYSON, John M.; EDWARDS, Lauren Hamilton; VAN SLYKE, David M. Getting strategic about strategic planning research. 2018.
- BUCHANAN, James M. The balanced budget amendment: Clarifying the arguments. **Public Choice**, v. 90, n. 1-4, p. 117-138, 1997.
- CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron B. **Planning and budgeting in poor countries**. Transaction Publishers, 1980.
- CALCAGNO, P. T.; LOPEZ, E. J. Informal norms trump formal constraints: the evolution of fiscal policy institutions in the United States. *Journal of Institutional Economics*, v. 13, n. 1, p. 211-242, 2017.
- CALLISON, William Andrew. **Political Deficits: The Dawn of Neoliberal Rationality and the Eclipse of Critical Theory**. 2019. Tese de Doutorado. UC Berkeley.
- CANGIANO, Marco; CURRISTINE, Teresa; LAZARE, Michel. Public financial management and its emerging architecture. International Monetary Fund, 2013.
- CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; DE ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; DU PIN CALMON, Paulo Carlos. Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos Ebape. BR**, v. 14, p. 486-505, 2016.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e017, 2022.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Brasil em ação: investimentos para o desenvolvimento**. A Presidência, 1996.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos: proposta de governo**. S. ed., 1998.
- CASTRO, Cláudio de Moura; OLIVEIRA, JBA; SCHWARTZMAN, Simon. PNE é lista de Papai Noel. *Folha de S. Paulo*, p. A3-16, 2011.

- CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre de Ávila; BARBOSA, Sheila. **A Coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo do governo federal (2007-2014)**. Texto para Discussão, 2019.
- CERQUEIRA, Kleber Chagas. As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006: um exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa. 2014.
- CHAVES, Jêniffer Carla de Paula Nóbrega. A identificação de público-alvo para as políticas públicas de combate à pobreza: o caso do Cadastro Único e seu uso pelas coalizões de defesa. 2021.
- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public administration review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.
- CHIMHOWU, Admos O.; HULME, David; MUNRO, Lauchlan T. The 'New'national development planning and global development goals: Processes and partnerships. **World Development**, v. 120, p. 76-89, 2019.
- CLARK, David. Implementing the third way. **Public Management Review**, v. 6, n. 4, p. 493-510, 2004.
- COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. 2002.
- CORE, Fabiano Garcia. Texto para discussão 44: **reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. 2001.
- COSTA, Patricia Vieira da. Três ensaios sobre mudança institucional no Tribunal de Contas da União. 2022.
- COUTO, Leandro F.; Planos Plurianuais e Estratégias de Desenvolvimento. **Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: Assecor/Enap**, 2017.
- COUTO, Leandro F.; RODRIGUES, Júlia M.; REZENDE JUNIOR, Osmar S. As Diferentes roupagens da Junta de Execução Orçamentária de Fernando Henrique Cardoso a Jair Bolsonaro. 2022.
- COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo social**, v. 15, p. 269-301, 2003.
- DANIEL, James, et al. **Fiscal adjustment for stability and growth**. International Monetary Fund, 2006.
- DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, Michael Alan Howarth; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 529-547, 1966.
- DAVOODI, Hamid et al. Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the COVID-19 pandemic. 2022.
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. Planejamento e Orçamento governamental, 2007.
- DE CASTRO, A. B.; DE SOUZA, F. E. P. (1985). A economia brasileira em marcha forçada. **Rio de Janeiro**.
- DE PAULA, L. F., SANTOS, F., MOURA, R. (2020). The developmentalist project of the PT Governments: An economic and political assessment. *Latin American Perspectives*, 47(2), 8-24.
- DE SOYSA, Indra; JÜTTING, Johannes. Informal institutions and development—what do we know and what can we do. In: **International Seminar on Informal Institutions and Development**. Paris: OECD Development Center, 2006.
- DORAY-DEMERS, Pascal. *The origin of fiscal rules*. Diss. University of British Columbia, 2017.
- DOUGLAS, Mary. **Risk and blame**. Routledge, 2013.
- DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron. **Risk and culture: An essay on the selection of technological and environmental dangers**. Univ of California Press, 1983.
- DWECK, Esther. Os Constrangimentos fiscais na gestão do orçamento. 2022.
- DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para discussão**, v. 1, n. 303, p. 01-42, 2017.

- EVANS, Peter B. Embedded autonomy: States and industrial transformation. In: **Embedded autonomy**. Princeton University Press, 2012.
- EVANS, Peter B.; SEWELL JR, William H. Policy Regimes, International Regimes, and Social Effects. **Social resilience in the neoliberal era**, v. 35, 2013.
- EYRAUD, Luc et al. Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability. International Monetary Fund, 2018.
- FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative political studies*, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.
- FERREIRA, Geniana Gazotto. Trajetória da política habitacional no Brasil de 1992 a 2014: do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ao Programa Minha Casa, Minha Vida. 2017.
- FILGUEIRAS, L. História do Plano Real. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**, v. 179, p. 206, 2006.
- FMI. The IMF in history. <https://www.imf.org/external/about/timeline/index.htm#2010>. Acessado em fevereiro de 2024.
- FMI. The World Economic Outlook: The World Economy in the Twentieth Century. Chapter V, 2000.
- FMI. Public Investment and Fiscal Policy: Lessons from the Pilot Country Studies. 2005.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Texto para Discussão, 2015.
- FRANCO, Gustavo HB. **Auge e declínio do inflacionismo no Brasil**. Texto para discussão, 2004.
- FRIEDMAN, Milton. "The Role of Monetary Policy". Presidential address delivered at the 80th Annual Meeting of the American Economic Association. *American Economic Review* 58(1): 1 – 15. 1968
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. 2000.
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. mit Press, 2005.
- GIAMBIAGI, Fabio. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso-1995/2002. 2002.
- GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2010). In **Giambiagi, F. et al. Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010), 2ª edição**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.
- GIDDENS, Anthony. **The third way: The renewal of social democracy**. John Wiley & Sons, 1998.
- GIMENE, Márcio. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. **Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: Assecor/Enap**, 2017.
- GOOD, David A. Still budgeting by muddling through: Why disjointed incrementalism lasts. **Policy and Society**, v. 30, n. 1, p. 41-51, 2011.
- GREMBI, Veronica; NANNICINI, Tommaso; TROIANO, Ugo. Do fiscal rules matter?. **American Economic Journal: Applied Economics**, p. 1-30, 2016.
- GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. *Revista de informação legislativa*, v. 36, n. 143, p. 147-185, 1999.
- HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative politics**, p. 275-296, 1993.
- HALL, Peter A.; SOSKICE, David. **Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage**, v. 1, 2001.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal institutions and comparative politics: A research agenda. **Perspectives on politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

- HENRY, Adam Douglas et al. Policy change in comparative contexts: Applying the advocacy coalition framework outside of Western Europe and North America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 16, n. 4, p. 299-312, 2014.
- HENRY, Adam Douglas et al. Advocacy coalition framework: advice on applications and methods. **Methods of the policy process**, p. 105-136, 2021.
- HICKS, John R. Mr. Keynes and the "classics"; a suggested interpretation. *Econometrica: journal of the Econometric Society*, p. 147-159, 1937.
- HO, Alfred Tat-Kei. From performance budgeting to performance budget management: theory and practice. **Public Administration Review**, v. 78, n. 5, p. 748-758, 2018.
- HOLLAND, Márcio. A matriz da discórdia. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 71, n. 12, p. 17-21, 2017.
- HOWLETT, Michael; MCCONNELL, Allan; PERL, Anthony. Moving policy theory forward: Connecting multiple stream and advocacy coalition frameworks to policy cycle models of analysis. **Australian Journal of Public Administration**, v. 76, n. 1, p. 65-79, 2017.
- INGOLD, Karin; VARONE, Frédéric. Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 319-346, 2012.
- JACOBS, Alan M. **Governing for the long term: Democracy and the politics of investment**. Cambridge University Press, 2011.
- JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. **The study of public policy processes**. Sudbury, MA: Jones and Barlett Publishers, Inc., 1993.
- JENKINS-SMITH, Hank C. et al. Belief system continuity and change in policy advocacy coalitions: Using cultural theory to specify belief systems, coalitions, and sources of change. **Policy Studies Journal**, v. 42, n. 4, p. 484-508, 2014.
- JENKINS-SMITH, Hank C. et al. The advocacy coalition framework: An overview of the research program. **Theories of the policy process**, v. 4, p. 135-171, 2018.
- JIMENEZ, Benedict S. City government: Strategic management and fiscal health. In: **Developments in Strategic and Public Management**. Palgrave Macmillan, London, 2014. p. 179-195.
- JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R.; TRUE, James L. Policy punctuations: US budget authority, 1947-1995. **The Journal of Politics**, v. 60, n. 1, p. 1-33, 1998.
- JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R.; TRUE, James L. Punctuated-Equilibrium Theory; Explaining Stability and Change in Public Policy Making. In **Theories of the Policy Process**, Edited by Paul Sabatier. Boulder: Westview Press, 2007.
- JONES, Lawrence R.; MCCAFFERY, Jerry L. Performance budgeting in the US federal government: History, status and future implications. **Public Finance and Management**, v. 10, n. 3, p. 482, 2010.
- JOYCE, Philip G. The reiterative nature of budget reform: is there anything new in federal budgeting?. *Public Budgeting & Finance*, v. 13, n. 3, p. 36-48, 1993.
- JOYCE, Paul. Different Political Management Structures and Coherence Issues in the Centre of Government. In: **Developments in Strategic and Public Management: Studies in the US and Europe**. London: Palgrave Macmillan UK, 2014. p. 93-107.
- JOYCE, Paul. **Strategic management in the public sector**. Routledge, 2015.
- KELLY, Joanne; WANNA, John. New Public Management and the politics of government budgeting. **International Public Management Review**, v. 1, n. 1, p. 33-55, 2000.
- KEY, Valdimer O. The lack of a budgetary theory. **American Political Science Review**, v. 34, n. 6, p. 1137-1144, 1940.
- KEYNES, John Maynard (1936). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.
- KEYNES, John Maynard. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. **Cambridge Books**, 2012.

- KINDLEBERGER, Charles P. **A financial history of Western Europe**. Routledge, 2015.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton university press, 1994.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. ed. Nova Iorque: Longman, 1995 [1984].
- KLIASS, Paulo. *Três décadas da Constituição: Plano Plurianual e Planejamento*. 2018.
- KNAFO, Samuel et al. The managerial lineages of neoliberalism. **New Political Economy**, v. 24, n. 2, p. 235-251, 2019.
- KOPITS, George. Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?. **Available at SSRN 2094462**, 2001.
- KOPITS, George; SYMANSKY, Steven A. **Fiscal policy rules**. International monetary fund, 1998.
- KRASNER, Stephen D. *Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics*. 1984.
- KREISER, Maria; GREENE, Michael W. *History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union Address: Frequently Asked Questions*. Congressional Research Service, 2018.
- KRUGMAN, Paul. Good enough for government work? Macroeconomics since the crisis. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 34, n. 1-2, p. 156-168, 2018.
- KYDLAND, Finn E.; PRESCOTT, Edward C. Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. **Journal of political economy**, v. 85, n. 3, p. 473-491, 1977.
- LELOUP, Lance T. Budget Theory for a New Century in **Budget Theory in the Public sector**, p. 1-21, 2002.
- LEWIS, Verne B. Toward a theory of budgeting. **Public Administration Review**, v. 12, n. 1, p. 42-54, 1952.
- LINDBLOM, Charles E. The Science Of Muddling Through. **Public Administration Review**, vol. 19. 1959.
- LOVERING, Ian Alexander. *Managing Without a Budget: Public Management and the Rise of EU Governance*. 2021. Tese de Doutorado. University of Sussex.
- LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matter: The new institutionalism in political science**. Bloomsbury Publishing, 2013.
- LUCAS JR, Robert E.; SARGENT, Thomas J. After Keynesian Macroeconomics. **Quarterly Review**, v. 3, n. 2, 1979.
- MAHONEY, James. Combining institutionalisms: Liberal choices and political trajectories in Central America. **Preferences and situations: Points of intersection between historical and rational choice institutionalism**, p. 313-34, 2005.
- MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Ed.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press, 2003.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A gradual theory of institutional change. In: **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**. Cambridge University Press, 2010.
- MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?. **LCSPS, unpublished, World Bank, Washington, DC**, 2006.
- MELLO, Janine. **Núcleo de governo de fato: O caso do plano Brasil sem Miséria**. Texto para Discussão, 2018.
- MIKESELL, John L.; MULLINS, Daniel R. Reforms for Improved Efficiency in Public Budgeting and Finance: Improvements, Disappointments, and Work-in-Progress. **Public Budgeting & Finance**, v. 31, n. 4, p. 1-30, 2011.

- MIRA, Roberta. Ataques especulativos e crises cambiais: uma análise da crise brasileira de 2002. 2006.
- NORDHAUS, William D. The political business cycle. **The review of economic studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.
- NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. 1990.
- OCDE. **OECD Good Practices for Performance Budgeting**. OECD, 2019.
- O'DONNELL, Guillermo. On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. **World Development**, v. 21, n. 8, p. 1355-1369, 1993.
- OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, v. 15, p. 195-217, 2003.
- OLIVEIRA, Henrique Campos de; SANCHES FILHO, Alvino. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 632-653, 2022.
- ORAIR, R. O. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2016.
- OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Princeton university press, 2009.
- PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. **Coletânea Planejamento e orçamento governamental**, v. 1, 2006.
- PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Uma ponte para o futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.
- PESSOA, SAMUEL. O impacto da nova matriz econômica sobre a economia: resposta a Bráulio II. Blog do IRBE, 2017 acesso por <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-nova-matriz-economica-sobre-economia-resposta-braulio-ii-em-20-02-2024>.
- PIERCE, Jonathan J. et al. There and back again: A tale of the advocacy coalition framework. **Policy studies journal**, v. 45, n. S1, p. S13-S46, 2017.
- PIERSON, Paul. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. **World politics**, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.
- PIERSON, Paul. **Politics in time: History, institutions, and social analysis**. Princeton University Press, 2004.
- PINHO, Carlos Eduardo Santos et al. Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016). 2016.
- POISTER, Theodore H. The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, v. 70, p. s246-s254, 2010.
- PONTUSSON, Jonas; RAESS, Damian. How (and why) is this time different? The politics of economic crisis in Western Europe and the United States. **Annual Review of Political Science**, v. 15, p. 13-33, 2012.
- RAMOS, André Paiva; LACERDA, Antonio Corrêa de. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “teto dos gastos” . Lacerda AC, coordenador. O mito da austeridade. São Paulo: Contracorrente, p. 53-77, 2019.
- RAMOS, Ana Paula. A política fiscal do Plano Real e o ajuste fiscal para 1999/2001. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 21, p. 654-672, 2001.
- RAUDLA, Ringa; SAVI, Riin; RANDMA-LIIV, Tiina. Literature review on cutback management. 2013.
- ROBERTS, A. **The logic of discipline: global capitalism and the architecture of government**. New York: Oxford University Press, 2011.

- ROBERTS, Alasdair. No Simple Fix: Fiscal Rules and the Politics of Austerity. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 22, n. 2, p. 401-431, 2015.
- ROBERTS, Alasdair. **Strategies for governing: Reinventing public administration for a dangerous century**. Cornell University Press, 2020.
- ROBINSON, Marc; BRUMBY, James. Does performance budgeting work?: An analytical review of the empirical literature. 2005.
- ROMAGNOLI, Alexandre José. Atores e ideias na conformação da Política Nacional de Habitação Social de 1987 a 2021: uma análise à luz do Advocacy Coalition Framework. 2023.
- ROMANO, Flavio. Clinton and Blair: the economics of the Third Way. In: **Theory and practice of economic policy. Tradition and change. Selected Papers from the 9th Aispe Conference: Tradition and change**. 2009.
- RUBIN, Irene. Aaron Wildavsky and the demise of incrementalism. 1989.
- SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy sciences**, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.
- SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European public policy**, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: **Theories of the policy process**. Routledge, 2007. p. 189-220.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (Ed.). **Theories of the policy process**. Westview press, 2014.
- SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Boitempo Editorial, 2015.
- SALLUM JR, Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 35-55, 2003.
- SALOMÃO, Ivan Colangelo. Marcha Forçada e Endividamento Externo: o II PND. **Boletim Informações Fipe**, v. 514, p. 43-45, 2023.
- SALTELLI, Andrea; GIAMPIETRO, Mario. The fallacy of evidence based policy. 2015.
- SAMUELSON, Paul A. Foundations of Economic Analysis. **New Yorki Atheneum**, 1965.
- SARGENT, Thomas J.; WALLACE, Neil. Some unpleasant monetarist arithmetic. **Federal reserve bank of minneapolis quarterly review**, v. 5, n. 3, p. 1-17, 1981.
- SCHICK, Allen. The road to PPB: The stages of budget reform. **Public Administration Review**, p. 243-258, 1966.
- SCHICK, Allen. The role of fiscal rules in budgeting. **OECD Journal on budgeting**, v. 3, n. 3, p. 7-34, 2003.
- SCHICK, Allen. Twenty-five years of budgeting reform. **OECD Journal on Budgeting**, v. 4, n. 1, p. 81-102, 2004.
- SCHICK, Allen. Reflections on two decades of public financial management reforms. **Public financial management and its emerging architecture**, p. 21-77, 2013.
- SCHMID, Nicolas; SEWERIN, Sebastian; SCHMIDT, Tobias S. Explaining advocacy coalition change with policy feedback. **Policy Studies Journal**, v. 48, n. 4, p. 1109-1134, 2020.
- SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 11, p. 303-326, 2008.
- SCHMIDT, Vivien A.; THATCHER, Mark. Why are neoliberal ideas so resilient in Europe's political economy?. **Critical Policy Studies**, v. 8, n. 3, p. 340-347, 2014.
- SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang. **Politics in the Age of Austerity**. Polity Press, 2013.

SERRA, José; TAVARES, Maria da Conceição. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. **En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 2, p. 589-608, 2000.**

SHANAHAN, Elizabeth A.; JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K. Policy narratives and policy processes. **Policy studies journal**, v. 39, n. 3, p. 535-561, 2011.

SHEINGATE, Adam D. Political entrepreneurship, institutional change, and American political development. **Studies in American political development**, v. 17, n. 2, p. 185-203, 2003.

SIGELMANN, Daniel; CALMON, Paulo Du Pin. Inovações na governança orçamentária? O que revelam os casos dos governos federais dos Estados Unidos e do Brasil. 2022.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. **The quarterly journal of economics**, p. 99-118, 1955.

SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. A controvérsia do planejamento na economia brasileira. 2010.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. Editora Companhia das Letras, 2018.

SOTIROV, Metodi; WINKEL, Georg. Toward a cognitive theory of shifting coalitions and policy change: Linking the advocacy coalition framework and cultural theory. **Policy Sciences**, v. 49, n. 2, p. 125-154, 2016.

SOUZA, Paulo Renato. Desafios ao desenvolvimento brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 10, p. 161-175, 1990.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Ed.). **Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies**. Oxford University Press, 2005.

TREIN, Philipp. Coevolution of policy sectors: A comparative analysis of healthcare and public health. **Public Administration**, v. 95, n. 3, p. 744-758, 2017.

VOGT, W. Paul; GARDNER, Dianne C.; HAEFFELE, Lynne M. **When to use what research design**. Guilford Press, 2012.

VON HAGEN, Jürgen; HARDEN, Ian J. Budget processes and commitment to fiscal discipline. **European Economic Review**, v. 39, n. 3-4, p. 771-779, 1995.

WEBBER, C.; WILDAVSKY, A. B. **A history of taxation and expenditure in the Western world**. New York: Simon and Schuster, 1986.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. **Policy studies journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WEIBLE, Christopher M.; NOHRSTEDT, Daniel. Coalitions, learning and policy change. **Routledge handbook of public policy**, p. 125-137, 2012.

WEIBLE, Christopher M. Instrument constituencies and the advocacy coalition framework: An essay on the comparisons, opportunities, and intersections. **Policy and Society**, v. 37, n. 1, p. 59-73, 2018.

WERNECK, Rogério LF. **Reforma tributária: urgência, desafios e descaminhos**. Texto para discussão, 2003.

WERNECK, Rogério LF. **A deterioração do regime fiscal no segundo mandato de Lula e seus desdobramentos**. Texto para discussão, 2010.

WILDAVSKY, Aaron B. The politics of the budgetary process. Boston: Little Brown, 1964.

WILDAVSKY, Aaron. The political economy of efficiency: cost-benefit analysis, systems analysis, and program budgeting. **Public Administration Review**, p. 292-310, 1966.

WILDAVSKY, Aaron. A cultural theory of expenditure growth and (un) balanced budgets. **Journal of Public Economics**, v. 28, n. 3, p. 349-357, 1985.

WILDAVSKY, Aaron B. **Budgeting: a comparative theory of the budgeting process**. Transaction Publishers, 1986.

WILDAVSKY, A. B. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. **American Political Science Review**. v. 81, n. 1. p. 3-22, 1987.

WILDAVSKY, A. B. A cultural theory of budgeting. **International Journal of Public Administration**, v. 11, n. 6, p. 651-677, 1988.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (pp. 7 - 20). Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.

WILLIAMSON, John. A short history of the Washington Consensus. **Law & Bus. Rev. Am.**, v. 15, p. 7, 2009.

WORLD BANK. **World development report 2017: Governance and the law**. The World Bank, 2017.

WYPLOSZ, Charles. Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. In: **Fiscal policy after the financial crisis**. University of Chicago Press, 2012. p. 495-525.