



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

GIRLEY VIEIRA DAMASCENO

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A APROVAÇÃO DE REGRAS FISCAIS NO
BRASIL: FATORES DETERMINANTES E O PAPEL DOS *STAKEHOLDERS* NA
IMPLANTAÇÃO DO TETO DE GASTOS

BRASÍLIA-DF

2022

GIRLEY VIEIRA DAMASCENO

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A APROVAÇÃO DE REGRAS FISCAIS NO
BRASIL: FATORES DETERMINANTES E O PAPEL DOS *STAKEHOLDERS* NA
IMPLANTAÇÃO DO TETO DE GASTOS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Brasília-DF

2022

GIRLEY VIEIRA DAMASCENO

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A APROVAÇÃO DE REGRAS FISCAIS NO
BRASIL: FATORES DETERMINANTES E O PAPEL DOS *STAKEHOLDERS* NA
IMPLANTAÇÃO DO TETO DE GASTOS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Brasília-DF, 30 de agosto de 2022.

Comissão Examinadora

Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Orientador (Universidade de Brasília – UnB/PPGA)

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Coorientador (Fundação Getúlio Vargas – FGV/EAESP)

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante

Examinador Externo (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea)

Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior

Examinador Externo (Universidade Corporativa Correios – UNICO)

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Examinador Interno (Universidade de Brasília – UnB/IPOL)

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes

Suplente (Universidade de Brasília – UnB/PPGA)

“Great things are done by a series of small things brought together.”

Vincent Van Gogh

AGRADECIMENTOS

A jornada acadêmica para um técnico do governo não foi fácil. A lista de pessoas que me auxiliaram neste período é longa. Assim, já pedindo desculpas por muitas omissões, agradeço, primeiramente, a Deus, inteligência suprema, pela saúde e pelas bençãos diariamente concedidas que me permitiram concluir esta etapa.

À minha família, pela dedicação e pelo apoio de sempre. Obrigado, Angélica e Pedro, pelo amor, pelo carinho, pela compreensão e pelo companheirismo. Aos meus pais, irmãos e demais familiares, pelo suporte e incentivo, ainda que a distância.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Gomes, grande inspiração para os acadêmicos, pelos ensinamentos, pelo direcionamento da pesquisa, pela disponibilidade e pela parceria. Ao Prof. Dr. Diego Mota Vieira, por ter aceitado concluir a orientação do trabalho.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. Pedro Cavalcante, Prof. Dr. Pedro Resende, Prof. Dr. Paulo Calmon e Prof. Dr. Adalmir Gomes, pelos apontamentos, pela correção de rota e pelas contribuições realizadas a minha pesquisa. Espero que esta entrega seja um pouco melhor que as anteriores.

Aos entrevistados, pela disponibilidade em participar da pesquisa e pelas conversas enriquecedoras que tivemos.

Aos professores, à secretaria e aos colegas do PPGA/UnB, especialmente à turma dos “Sobreviventes de 2018” e aos professores e colegas do Grupo de Pesquisa Gestão e Governança, pelos conhecimentos compartilhados, pelas discussões e pelos aprendizados.

Aos colegas de trabalho da Secretaria de Orçamento Federal e da Presidência da República, especialmente ao Secretário Antonio Futuro, pela parceria, pela confiança e pelo apoio nesta empreitada.

Aos amigos e a todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para a realização deste trabalho, pelas discussões, pelos incentivos e pelas energias positivas. Obrigado!

RESUMO

A governança orçamentária compreende as regras, os regulamentos e as práticas que regem a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos públicos e envolve a capacidade do governo, do parlamento, dos políticos e da burocracia em conduzir um processo efetivo de priorização de políticas públicas e de alocação eficiente dos recursos do público. As pesquisas acerca do orçamento do público focam, majoritariamente, a execução orçamentária da despesa pública e nos resultados fiscais observados. Assim, considerando que a governança do processo e o comportamento dos agentes para criar, reformar ou extinguir as regras orçamentárias ainda não foram muito explorados, a pesquisa teve como objetivo geral avaliar o papel dos principais *stakeholders* e os fatores determinantes para a aprovação de mudanças institucionais na estrutura de governança orçamentária adotada no Brasil na Constituição Federal de 1988. Os avanços e as lacunas institucionais na estrutura de governança orçamentária e, mais especificamente, o resgate da ideia de limitar gastos primários, resultando na aprovação do teto de gastos em 2016, constituem o objeto empírico da investigação empreendida. Adotou-se a abordagem qualitativa, com o uso da análise de conteúdo como técnica analítica, para avaliar o papel desempenhado pelos principais *stakeholders*, se dispostos a ameaçar ou a cooperar, na aprovação de mudanças na estrutura de governança orçamentária vigente e de fatores determinantes que orientaram as escolhas institucionais realizadas. Os estudos foram organizados em formato de artigos científicos que, apesar de apresentarem estruturas próprias, são interdependentes e complementares para a pesquisa realizada, sendo dois artigos de revisão da literatura e outros três artigos teórico-empíricos. Os resultados das revisões de literatura mostraram um aumento das pesquisas sobre orçamento público e sobre governança orçamentária no período, com predominância dos estudos quantitativos e foco no comportamento do gasto público e na relação entre as regras estabelecidas e os resultados fiscais alcançados. A análise da estrutura de governança orçamentária adotada no país mostrou avanços na regulamentação dos dispositivos constitucionais, mas também lacunas práticas e normativas em alguns componentes. Na sequência, a avaliação do papel desempenhado pelos *stakeholders* em três tentativas de implantação de um teto de gastos para as despesas primárias da União, em 2005 e 2016, apontaram que o potencial para ameaçar ou para cooperar dos *stakeholders* se alterou ao longo dos anos e que a disposição em cooperar, em conjunto, dos definidores de prioridade e dos legitimadores foi determinante para a aprovação do teto de gastos em 2016, denominado Novo Regime Fiscal. Na ocasião, o contexto político e econômico e os eventos antecedentes à apresentação da proposta contribuíram significativamente para as

decisões tomadas na instância política, que aprovou uma regra que limitou o poder de gastar por 20 anos. Assim, as crises política, econômica e fiscal abriram a janela de oportunidade para resgatar a ideia de limitar a expansão dos gastos primários do governo e aprovar uma regra que não cortava gastos imediatamente, mas era ainda mais rígida, no longo prazo, que as tentativas anteriores.

Palavras-chave: orçamento público; governança pública; governança orçamentária; regras fiscais; teto de gastos; *stakeholders*; fatores determinantes.

ABSTRACT

Budgetary governance comprises the rules, regulations and practices that govern the preparation, approval and execution of public budgets and involves the capacity of government and parliament, politicians, and bureaucracy to conduct an effective process of prioritizing policies and efficiently allocating the resources of the public. Research on public budget focuses mostly on the budget execution of public expenditure and the observed fiscal outcomes. Thus, considering that the governance of the process and the behavior of agents to create, reform or extinguish budget rules has not yet been much explored, the research aimed to evaluate the role of key stakeholders and the determinant factors for the approval of institutional changes in the budget governance structure adopted in Brazil in the 1988 Constitution. The institutional advances and gaps in the budget governance structure and, more specifically, the rescue of the idea of limiting primary expenditure, resulting in the approval of the spending ceiling in 2016, constitute the empirical object of the investigation undertaken. A qualitative approach was adopted, with the use of content analysis as an analytical technique, to assess the role played by the key stakeholders, whether willing to threaten or cooperate, in the approval of changes in the current budgetary governance structure and the determinant factors that guided the institutional choices carried out. The studies were organized in the format of scientific articles that, despite presenting their own structures, are interdependent and complementary to the research conducted. Two articles reviewed the literature on the subject and three theoretical-empirical articles. The results obtained from the literature reviews showed an increase in research on public budget and budgetary governance in the period, with a predominance of quantitative studies and a focus on the behavior of public spending and the relationship between the established rules and the fiscal results achieved. The analysis of the budgetary governance structure adopted in Brazil showed advances in the regulation of constitutional articles, but also practical and normative gaps in some dimensions. Following this, the evaluation of the role played by stakeholders in three attempts to implement a spending ceiling for the federal primary expenditure in 2005 and 2016 pointed out that the potential to threaten or cooperate of the stakeholders changed over the years and that the willingness to cooperate, together, of the priority setters and legitimators was determinant for the approval of the spending ceiling in 2016, called the New Fiscal Regime. At that time, the political and economic context and events preceding the presentation of the proposal contributed significantly to the decisions made in the political instance that approved a rule that limited the power to spend for 20 years. Thus, the political, economic, and fiscal crises opened the window of opportunity to rescue the idea of

limiting the expansion of government primary spending and approve a rule that did not cut spending immediately but was even more rigid in the long term than previous attempts.

Keywords: public budget; public governance; budgetary governance; fiscal rules; spending ceiling; stakeholders; determinant factors.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 Diagrama de fluxo da estratégia de seleção dos artigos.....	30
Figura 2.2 Evolução anual das publicações.....	32
Figura 2.3 Análise de similitude das palavras-chave	34
Figura 3.1 Antecedentes e consequentes da estrutura de governança orçamentária	61
Figura 3.2 Diagrama de fluxo da estratégia de seleção dos artigos.....	64
Figura 3.3 Evolução das publicações	66
Figura 3.4 Análise de similitude das palavras-chave	68
Figura 4.1 Dimensões para análise da estrutura de governança orçamentária	88
Figura 4.2 Evolução do número de dispositivos do Capítulo II – Das Finanças Públicas – do Título VI – Da Tributação e do Orçamento – da Constituição Federal de 1988...	90
Figura 4.3 Percentual da despesa de pessoal em relação à receita corrente dos estados e das capitais brasileiras (1986 a 1995)	93
Figura 4.4 Percentual da despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida dos estados brasileiros	95
Figura 4.5 Resultado primário do governo central.....	98
Figura 5.1 Diagnóstico de <i>stakeholders</i> organizacionais	118
Figura 5.2 Influência dos <i>stakeholders</i> no processo decisório orçamentário.....	122
Figura 5.3 Eventos e categorias analíticas para avaliação dos <i>stakeholders</i>	124
Figura 6.1 Processos inerentes à institucionalização.....	140
Figura 6.2 Modelo teórico para explicar a mudança em instituições orçamentárias.....	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 Quantidade de estudos por tema pesquisado e ano de publicação.....	35
Tabela 2.2 Quantidade de estudos por função/subfunção e nível de governo.....	35
Tabela 3.1 Objetivos e elementos fundamentais da estrutura de governança orçamentária europeia.....	59
Tabela 3.2 Fatores que influenciam a escolha e os efeitos da estrutura de governança orçamentária	69
Tabela 4.1 Dimensões e princípios da governança orçamentária.....	87
Tabela 4.2 Evolução do número de artigos e do total de dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias	104
Tabela 5.1 Potencial dos <i>stakeholders</i> para ameaçar ou para cooperar com a aprovação do teto de gastos.....	133
Tabela 6.1 Relação de entrevistados.....	148
Tabela 6.2 Participação nas audiências públicas	159
Tabela 6.3 Principais alterações aprovadas pelo parlamento na proposta do governo.....	172

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AFI	Autoridade Fiscal Independente
AMF	Anexo de Metas Fiscais
ARMA	Modelo Autorregressivo de Médias Móveis
BBR	Regras de equilíbrio orçamentário (sigla do inglês <i>budget balance rules</i>)
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF/88	Constituição Federal de 1988
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
Copom	Comitê de Política Monetária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
DR	Regras de dívida (sigla do inglês <i>debt rules</i>)
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EMU	União Econômica e Monetária (sigla do inglês <i>Economic and Monetary Union</i>)
ER	Regras de despesa (sigla do inglês <i>expenditure rules</i>)
Febraban	Federação Brasileira de Bancos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação do Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBP	<i>Internacional Budget Partnership</i>
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDSUS	Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFI	Instituição Fiscal Independente
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JCR	<i>Journal Citation Reports</i>
LAI	Lei de Acesso a Informações
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPU	Ministério Público da União
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEF	Programa de Estabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
QCA	<i>Qualitative Comparative Analysis</i>
RCL	Receita Corrente Líquida
RR	Regras de receita (sigla do inglês <i>revenue rules</i>)
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RTN	Resultado do Tesouro Nacional
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SemeAD	Seminário em Administração
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOPS	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SJR	<i>SCImago Journal and Country Rank</i>
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
Spell	<i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	Estrutura da tese.....	20
2	A PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA.....	24
2.1	Introdução.....	25
2.2	Orçamentação pública na visão de estudos clássicos.....	26
2.3	Método.....	29
2.4	Resultados e discussão.....	32
2.4.1	<i>Demografia da produção acadêmica.....</i>	<i>32</i>
2.4.2	<i>Proposta investigativa.....</i>	<i>33</i>
2.4.3	<i>Métodos e técnicas de pesquisa.....</i>	<i>37</i>
2.4.4	<i>Achados de pesquisa.....</i>	<i>37</i>
2.5	Sugestões de pesquisas futuras.....	50
2.6	Considerações finais.....	53
3	FATORES NA ESCOLHA DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA E AGENDA DE PESQUISAS FUTURAS.....	55
3.1	Introdução.....	56
3.2	Estrutura de governança orçamentária.....	57
3.3	Método.....	62
3.3.1	<i>Selecionando um tópico de revisão.....</i>	<i>63</i>
3.3.2	<i>Pesquisando a literatura.....</i>	<i>63</i>
3.3.3	<i>Coleta, leitura e análise da literatura.....</i>	<i>63</i>
3.4	Resultados e discussão.....	66
3.4.1	<i>Fatores na escolha da estrutura de governança orçamentária.....</i>	<i>69</i>
3.4.2	<i>Efeitos da estrutura de governança orçamentária.....</i>	<i>72</i>
3.5	Direções emergentes para futuras pesquisas.....	75
3.6	Considerações finais.....	77
4	DIMENSÕES DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE DOS AVANÇOS E DAS LACUNAS NA ESTRUTURA ADOTADA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	80
4.1	Introdução.....	81

4.2 Dimensões da governança orçamentária	82
4.3 Método	88
4.4 Apresentação e discussão dos resultados	89
4.4.1 <i>Regras fiscais numéricas</i>	91
4.4.2 <i>Plurianualidade orçamentária</i>	100
4.4.3 <i>Procedimentos orçamentários</i>	103
4.4.4 <i>Órgãos independentes</i>	106
4.4.5 <i>Participação, transparência e accountability</i>	107
4.5 Considerações finais	109
5 O RESGATE DA IDEIA DE LIMITAR GASTOS PRIMÁRIOS NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DOS STAKEHOLDERS NA APROVAÇÃO DO TETO DE GASTOS	113
5.1 Introdução	114
5.2 O papel dos stakeholders na aprovação de regras fiscais	115
5.3 Método	123
5.4 As tentativas de limitar os gastos primários no Brasil	125
5.4.1 <i>P1: Ajuste Fiscal de Longo Prazo (Governo Lula, 2005)</i>	126
5.4.2 <i>Meta na Lei de Diretrizes Orçamentárias para redução de despesas primárias</i> .	127
5.4.3 <i>Medidas para conter o custeio administrativo</i>	128
5.4.4 <i>P2: Reforma Fiscal de Longo Prazo (Governo Dilma, 2016)</i>	129
5.4.5 <i>P3: Novo Regime Fiscal (Governo Temer, 2016)</i>	130
5.4.6 <i>Potencial para ameaçar ou para cooperar dos stakeholders</i>	132
5.5 Considerações finais	134
6 ARTICULAÇÃO ENTRE GOVERNO E PARLAMENTO PARA APROVAÇÃO DE REGRAS FISCAIS: A DEFESA DO CAMINHO ÚNICO NA IMPLANTAÇÃO DO TETO DE GASTOS	136
6.1 Introdução	137
6.2 Mudanças em instituições orçamentárias	138
6.3 Método	145
6.4 Resultados e discussão	148
6.4.1 <i>O contexto brasileiro e os eventos antecedentes à proposta</i>	149
6.4.2 <i>O resgate da ideia e a materialização da proposta</i>	153
6.4.3 <i>O discurso da necessidade e o rito legislativo</i>	155
6.4.4 <i>O espaço de discussão e o papel da oposição</i>	158

<i>6.4.5 As audiências públicas e a defesa do caminho único.....</i>	<i>161</i>
<i>6.4.6 A articulação política e o papel do relator</i>	<i>166</i>
<i>6.4.7 O apoio da mídia e do mercado</i>	<i>169</i>
<i>6.4.8 Os ajustes acordados e a essência mantida</i>	<i>170</i>
<i>6.4.9 Enfim, o teto de gastos é um novo regime fiscal?</i>	<i>176</i>
6.5 Considerações finais	178
7 CONCLUSÕES DA TESE.....	182
REFERÊNCIAS	188
APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS	206

1 INTRODUÇÃO

Todos os governos têm orçamentos. O processo orçamentário é uma função central do estado. Um processo efetivo capacita o estado a priorizar políticas públicas, alocar recursos e disciplinar a burocracia (Guess & Savage, 2021). As discussões sobre o papel do setor público na economia e, conseqüentemente, o tamanho do estado necessário para atender as necessidades da população foram ampliadas significativamente a partir da intervenção estatal no enfrentamento da crise financeira e sua repercussão na economia global e, mais recentemente, com a atuação dos governos no combate à covid-19.

Isso leva a uma discussão sobre a governança pública e, mais especificamente, a governança orçamentária, que envolve a capacidade do governo¹ e do parlamento, dos políticos e da burocracia em conduzir um processo efetivo de priorização de políticas públicas e de alocação eficiente dos escassos recursos públicos. A governança orçamentária compreende, assim, as regras, os regulamentos e as práticas que regem a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos públicos. Apesar dos avançados recursos tecnológicos à disposição dos governos terem facilitado a tarefa de elaborar os instrumentos orçamentários e de organizar a disputa por uma fatia cada vez maior de recursos para determinadas políticas, grupos ou regiões, a complexidade do processo foi ampliada em razão das crescentes exigências da sociedade e dos atores que participam do processo de alocação dos recursos.

Além da disputa por mais recursos nos orçamentos anuais, os *stakeholders* também atuam constantemente para modificar as regras que disciplinam o jogo orçamentário. Pequenas alterações ocorrem em todos os exercícios financeiros. Entretanto, significativas mudanças institucionais ocorreram no orçamento federal a partir do exercício de 2014. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para esse exercício, aprovada em novembro de 2013, o parlamento aprovou a execução obrigatória das emendas individuais, criando, assim, o chamado orçamento impositivo para um montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013). Na sequência, para ampliar a força dessa regra, a impositividade foi inserida no texto constitucional por intermédio da Emenda Constitucional nº

¹ Adotou-se, nesta tese, o conceito de governo definido por Bobbio et al. (1998, p. 555-556), para o qual o “conceito de Governo, em relação às funções de Estado, coincide com os órgãos da cúpula do poder executivo, não incluindo diretamente os órgãos legislativos e judiciários. No Estado moderno, o Governo se compõe normalmente do chefe de Estado (monarca ou presidente da república) e do conselho de ministros, dirigido pelo chefe de Governo. Em alguns tipos de federação, o presidente reúne os poderes de chefe de Estado e de chefe de Governo.”

86, de 2015. Cabe registrar que essa emenda foi promulgada em março de 2015, mas com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Nessa emenda também foram alterados os limites mínimos para as ações e os serviços públicos de saúde. Outras mudanças que ocorreram nos anos seguintes ampliaram ainda mais o poder do parlamento na destinação dos recursos públicas, especialmente a execução obrigatória também para as emendas de bancada estadual e a regulamentação das emendas de relator. Todavia, o crescimento das despesas primárias da União foi limitado à variação da inflação pelo período de 20 anos a partir da aprovação de uma disposição constitucional transitória. O teto de gastos, denominado Novo Regime Fiscal, alterou também, durante a sua vigência, os limites mínimos para a saúde e a educação e já foi emendado diversas vezes desde a sua implantação. Essas reformas oferecem, portanto, uma excelente oportunidade para avaliar a ação dos agentes para alterar as regras do jogo orçamentário e avaliar as consequências desse novo regime.

As informações coletadas nas diversas fases do orçamento de uma nação revelam as principais características de determinado país, inclusive o tamanho do setor público, o grau de controle do governo sobre a economia, os problemas identificados e as prioridades estabelecidas para o período. A análise dessas informações demonstra, ainda, as escolhas de políticas públicas realizadas durante um período e qual parcela da riqueza nacional foi alocada nos programas sociais, na infraestrutura, em gastos militares, entre outros (Guess & LeLoup, 2010). Entretanto, os resultados apresentados nos documentos divulgados ao final de cada fase do processo revelam apenas as dimensões visíveis da disputa pelos recursos públicos (Good, 2007).

As pesquisas acerca do orçamento público focam, majoritariamente, o comportamento do gasto público, a execução orçamentária da despesa. A governança do processo, as regras postas e os limites previamente aprovados ainda são pouco explorados pelos especialistas e estudiosos do assunto. E, quando pesquisados, os estudos examinam os impactos e o comportamento dos atores a partir das regras estabelecidas. Assim sendo, esta pesquisa não objetiva analisar dados relacionados à execução dos orçamentos anuais e, conseqüentemente, das receitas arrecadas, das despesas realizadas e dos resultados fiscais alcançados, pretende-se avançar para além da relação entre regras e resultados fiscais apurados. Considerando que a agência institucional descreve o trabalho dos atores para criar, transformar ou extinguir as instituições (Lawrence, 2008), um dos desafios apresentados aos estudos orçamentários seria investigar o comportamento e o engajamento dos agentes para reformar a estrutura vigente, ou seja, partir da premissa de que a agência causa a estrutura.

Com base nisso, mas levando em conta a complexidade e o extenso leque de regras vigentes para o processo orçamentário brasileiro, foi necessário delimitar o escopo deste trabalho para, primeiro, caracterizar as dimensões da estrutura de governança orçamentária estabelecida no país e, na sequência, avaliar o processo de aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, que estabeleceu, por 20 anos, um teto de gastos para as despesas primárias da União, denominado Novo Regime Fiscal. Assim, os avanços e as lacunas institucionais na estrutura de governança orçamentária e, mais especificamente, o resgate da ideia de limitar gastos primários, resultando na aprovação do teto de gastos em 2016, constituem o objeto empírico da investigação empreendida.

A proposta foi avaliar, numa perspectiva longitudinal, como e por que essa mudança institucional foi aprovada. Com foco no governo federal, busca-se responder às seguintes questões: (i) Quais são os principais avanços e as principais lacunas na regulamentação da estrutura de governança orçamentária aprovada na Constituição Federal de 1988 (CF/88)? (ii) Qual foi o papel desempenhado pelos principais *stakeholders* no processo de alteração das regras vigentes? (iii) Quais foram os fatores determinantes para a aprovação do teto de gastos? (iv) Como e por que os parlamentares aprovaram uma regra constitucional que limita o poder de gastar por 20 anos? A partir das perguntas de pesquisa estabelecidas, o desenvolvimento deste estudo tem como objetivo geral avaliar o papel dos principais *stakeholders* e os fatores determinantes para a aprovação de mudanças institucionais na estrutura de governança orçamentária adotada no Brasil na Constituição de 1988.

Para o alcance desse objetivo geral, foram considerados os seguintes objetivos específicos: (i) caracterizar a produção acadêmica brasileira sobre orçamento público; (ii) identificar na literatura os fatores determinantes e as consequências da estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos; (iii) caracterizar as dimensões da estrutura de governança orçamentária brasileira e identificar os principais avanços e as principais lacunas na regulamentação do arcabouço concebido na Constituição de 1988; (iv) avaliar o papel dos *stakeholders* na aprovação de regras fiscais no Brasil, identificando o potencial para ameaçar ou cooperar dos principais *stakeholders* que participaram das escolhas institucionais; e (v) analisar o processo de discussão e aprovação do Novo Regime Fiscal (teto de gastos para as despesas primárias da União), investigando os fatores determinantes que influenciaram a aprovação da emenda constitucional que o implantou e considerando o contexto político, econômico e social brasileiro no qual a proposta foi encaminhada ao parlamento.

Os pressupostos teóricos dos estudos clássicos sobre orçamento público e das recentes pesquisas relacionadas à governança pública, bem como a teoria dos *stakeholders* e a teoria

institucional subsidiaram os estudos realizados nesta pesquisa. Quanto aos aspectos metodológicos, adotou-se a abordagem qualitativa, visto que a pesquisa se concentra nos fatores que determinaram as escolhas institucionais adotadas e no papel desempenhado pelos principais atores (favoráveis e contrários) na implantação de tais medidas. A análise de conteúdo foi utilizada como técnica analítica para examinar notas taquigráficas, documentos oficiais, matérias jornalísticas e transcrições de entrevistas semiestruturadas

Isso posto, este estudo se justifica quando se imbuí do intuito de preencher lacunas das investigações sobre governança do orçamento público utilizando-se da abordagem qualitativa e se dedicar, principalmente, à avaliação do papel desempenhado pelos principais *stakeholders*, se dispostos a ameaçar ou a cooperar, na aprovação de mudanças na estrutura de governança orçamentária vigente e dos fatores determinantes que orientaram as escolhas institucionais realizadas. A pesquisa procura, dessa forma, examinar o modo de apresentar e aprovar novas regras orçamentárias no país e, assim, apresentar contribuições teóricas para os estudos acerca do orçamento público e implicações práticas para as necessárias reformas do arcabouço institucional vigente no país.

Os principais resultados alcançados mostraram que os estudos sobre orçamento público e sobre governança orçamentária focam o aspecto quantitativo do orçamento, analisando, principalmente, o comportamento do gasto público e a relação entre as regras estabelecidas e os resultados fiscais observados. No caso brasileiro, alguns avanços foram percebidos na estrutura de governança orçamentária, mas também foram identificadas lacunas práticas e normativas na regulamentação dos dispositivos constitucionais. Nas tentativas de implantar um teto de gastos para as despesas primárias da União, sendo uma em 2005 e duas em 2016, o potencial para ameaçar ou para cooperar dos *stakeholders* se alterou ao longo dos anos e a disposição em cooperar, em conjunto, dos órgãos do Centro de Governo e do Congresso Nacional foi determinante para a aprovação do Novo Regime Fiscal. Na ocasião, as crises política, econômica e fiscal abriram a janela de oportunidade para resgatar a ideia de limitar a expansão dos gastos primários e aprovar uma regra que não cortava gastos imediatamente, mas era ainda mais rígida, no longo prazo, que as tentativas anteriores.

No aspecto teórico, o estudo da estrutura de governança orçamentária em cinco dimensões pode contribuir para a discussão acerca da integração entre a macro-orçamentação, especialmente na definição de regras fiscais para longo prazo e de diretrizes e metas plurianuais para médio prazo, e a micro-orçamentação, por meio da alocação adequada de recursos nos orçamentos anuais para programas e ações governamentais e do aumento da qualidade do gasto público. Outros dois modelos adaptados para os estudos realizados nesta pesquisa também

podem ser considerados como contribuições teóricas ao campo orçamentário. O modelo para avaliação dos *stakeholders* que participam das decisões ao longo do processo de aprovação de regras e de alocação dos recursos (guardiões, gastadores, definidores de prioridade, controladores e legitimadores) pode ampliar o olhar sobre o comportamento dos agentes que atuam no campo. Já o modelo teórico para explicar mudanças em instituições orçamentárias pode auxiliar na avaliação do contexto político e das características da instituição em questão, bem como na avaliação das estratégias do tipo dominante de agente de mudança e da influência dos *stakeholders*.

A pesquisa pode oferecer ainda, no aspecto prático, elementos para as discussões técnica e política já iniciadas acerca de proposições relacionadas ao tema em construção nos órgãos do governo, em estudo para a formalização de recomendação ou determinação nos órgãos de controle, ou já em tramitação no Congresso Nacional. Assim, alguns achados da pesquisa podem se tornar subsídios para o debate a respeito da integração entre as regras fiscais, inclusive, sobre a manutenção ou a flexibilização do teto de gastos, além de apresentar elementos para a discussão e a aprovação da nova lei de finanças públicas.

1.1 Estrutura da tese

Para a consecução dos objetivos estabelecidos, esta tese está estruturada em sete capítulos. Além desta introdução e das conclusões gerais no último capítulo, cinco estudos foram organizados em formato de artigos científicos que, apesar de apresentarem estruturas próprias, são interdependentes e complementares para a pesquisa realizada. Os resultados da pesquisa foram sintetizados em dois artigos de revisão sistemática da literatura e outros três artigos teórico-empíricos, sendo um deles sobre as dimensões da estrutura de governança orçamentária adotada no país e dois estudos sobre o resgate da ideia de limitar gastos primários e a implantação do teto de gastos no governo federal.

No início da pesquisa, a ideia seria realizar uma revisão da literatura nacional sobre governança orçamentária. Para tanto, realizou-se uma busca exploratória, nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) Brasil e *Scientific Periodicals Electronic Library* (Spell), no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e nas páginas em português do Google Acadêmico, de artigos sobre o tópico publicados no país em periódicos revisados por pares. Entretanto, foram recuperados apenas sete artigos que tangenciavam o tópico pesquisado, além de documentos técnicos, textos para discussão, monografias, dissertações e teses que abordavam o assunto. Sendo assim,

ampliando o escopo da consulta, o segundo capítulo revisa sistematicamente os artigos publicados no país na segunda década do século XXI sobre orçamento público com o objetivo de caracterizar a recente produção científica brasileira sobre o tema, identificar possíveis lacunas de pesquisa e sugerir direções para futuros estudos.

Os resultados dessa revisão e as lacunas identificadas indicaram a necessidade de investigar a construção e a alteração do arcabouço institucional de governança orçamentária. Assim, no terceiro capítulo, em razão da escassa literatura nacional mais específica sobre governança orçamentária, os descritores “*budget* governance*” e “*fiscal governance*” foram utilizados na busca avançada nas bases de dados *Web of Science* e *Scopus* com o objetivo de levantar subsídios da conversa acadêmica sobre os fatores determinantes e as consequências da estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos. O estudo foca os resultados de pesquisa sobre antecedentes (quais fatores determinantes influenciam a escolha?) e consequentes (quais são os efeitos?) da estrutura de governança orçamentária e, conduzindo uma revisão sistemática dos estudos sobre o tema, visa contribuir para a literatura sobre gestão de finanças públicas a partir da identificação de lacunas de pesquisa e da apresentação de uma agenda para pesquisas futuras.

A revisão realizada no Capítulo 3 constatou que os estudos sobre governança orçamentária se concentraram, majoritariamente, na União Europeia. Isso indicou a necessidade de verificar as estruturas de governança adotadas em outras regiões, países e níveis de governo. Tais investigações podem ser relevantes para apoiar os atores com poder de decisão sobre as finanças nacionais. Da mesma forma que no segundo capítulo, essa revisão também apontou para a necessidade de ampliar a pesquisa qualitativa no campo orçamentário.

Com base nisso, o quarto capítulo tem como objetivo caracterizar a estrutura de governança orçamentária adotada no Brasil e considera, nessa análise, a seguinte proposição teórica: “*As mudanças institucionais implementadas na estrutura de governança orçamentária brasileira não conseguiram estabelecer a almejada integração entre os instrumentos orçamentários adotados na Constituição de 1988*”. Um modelo de análise com cinco dimensões foi adaptado a partir de recomendações de organismos internacionais, incluindo a estrutura adotada na União Europeia, apresentada no Capítulo 3, e de estudos anteriores sobre o tema: (i) regras fiscais numéricas, (ii) plurianualidade orçamentária, (iii) procedimentos orçamentários, (iv) órgãos independentes e (v) transparência, participação e *accountability*. O levantamento de dados foi feito por meio de pesquisa documental, com abordagem aos documentos orientada para o problema, e a análise de conteúdo foi empregada como a principal técnica de análise.

A breve análise de cada dimensão e das regras implementadas em cada uma delas indicou a premência de estudos de maior profundidade para investigar a construção e a alteração do arranjo institucional da estrutura de governança orçamentária, considerando as regras, os regulamentos e as práticas vigentes no país. Dessa forma, o resgate da ideia de limitar gastos primários no país e o potencial para ameaçar ou para cooperar dos principais *stakeholders* que participam do processo decisório de alocação dos recursos públicos foram avaliados no quinto capítulo.

Nesse capítulo, também foi considerado que o processo de construção do arranjo institucional subjacente e das regras que estabelecem limites e restrições para a gestão fiscal ainda não foi muito explorado (Capítulo 2), bem como a sugestão de investigar o comportamento e o engajamento dos agentes para reformar as regras vigentes (vide capítulos 2 e 3). Sendo assim, o estudo tem como objetivo avaliar o papel desempenhado pelos *stakeholders* em três tentativas de implantar um teto de gastos de médio ou longo prazo para as despesas primárias da União, sendo uma delas em 2005 e duas em 2016. A proposição teórica estabelecida para a análise considerou que *“quanto maior a influência dos stakeholders que atuam nos órgãos centrais do sistema orçamentário (guardiões), maiores as possibilidades de reformas orçamentárias serem implementadas”*.

O sexto capítulo encerra as análises empíricas realizadas nesta pesquisa. O estudo tem como objetivo analisar em profundidade o processo de elaboração, discussão e aprovação do teto de gastos para as despesas primárias da União, denominado Novo Regime Fiscal, investigando os fatores determinantes para a aprovação da emenda constitucional e considerando o contexto político e econômico brasileiro. Neste estudo de caso, a proposição teórica estabelecida considerou que *“quanto menores as possibilidades de veto no contexto político, maiores as chances de mudanças no regime fiscal prosperarem”*.

O modelo adaptado para analisar a influência dos *stakeholders* no processo decisório orçamentário (Capítulo 5) e a breve análise sobre o regime fiscal vigente no país (Capítulo 4) contribuíram para o estudo de caso empreendido. Além disso, foi considerada a necessidade de investigar os fatores determinantes para a reforma da estrutura de governança orçamentária, conforme lacuna identificada no Capítulo 3. Sendo assim, a abordagem qualitativa foi adotada para analisar o conteúdo de notas taquigráficas, documentos oficiais, matérias jornalísticas e transcrições de entrevistas semiestruturadas realizadas com atores que participaram do processo de elaboração e aprovação da regra.

Por fim, o sétimo capítulo traz as conclusões gerais da tese e resume os principais resultados observados nos capítulos (artigos) anteriores, destacando as limitações dos estudos,

as contribuições teóricas e as implicações práticas das investigações realizadas, bem como as sugestões para futuras pesquisas. Dentre os cinco artigos, cabe registrar que três foram aprovados e apresentados, ao longo do processo de doutoramento e em suas versões iniciais, em congressos nacionais (Seminário em Administração (SemeAD) 2019, SemeAD 2021 e EnAPG 2022), sendo que um deles, após ajustes e aperfeiçoamentos, foi publicado na *Financial Accountability & Management* em 2021.

2 A PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Resumo

Este estudo teve como objetivo caracterizar a produção científica brasileira sobre orçamento público, identificar possíveis lacunas de pesquisa e sugerir direções para futuros estudos sobre o tema. Para tanto, adotou-se o método revisão sistemática da literatura com o desenvolvimento de cinco etapas: seleção do tópico de revisão, pesquisa na literatura, coleta, leitura e análise dos trabalhos científicos publicados sobre o tema na segunda década do século XXI. Os resultados mostraram um aumento das pesquisas sobre orçamento público no período, com predominância de estudos quantitativos e do uso da estatística descritiva nas análises empreendidas. Os estudos se concentraram na análise da execução macro-orçamentária da despesa pública. Nessas análises, os gastos sociais e os modelos de decisão adotados também foram investigados. As sugestões de pesquisas futuras apresentadas consideraram as lacunas identificadas nos estudos revisados.

Palavras-chave: orçamento público; execução orçamentária; despesa pública; revisão da literatura; lacunas de pesquisa.

Abstract

This study aimed to characterize the Brazilian scientific production on public budget, identify possible research gaps and suggest directions for future studies on the subject. For this, the systematic literature review method was adopted with the development of five steps: selecting a review topic, searching the literature, gathering, reading, and analyzing the scientific papers published on the subject in the second decade of the 21st century. Results showed an increase in research on public budget in the period, with a predominance of quantitative studies and the use of descriptive statistics in the analyses undertaken. The studies focused on the analysis of the macro-budgetary execution of public spending. In these analyses, social expenditures and the decision models adopted were also investigated. Suggestions for future research considered the research gaps identified in the reviewed studies.

Keywords: public budget; budget execution; public spending; literature review; research gaps.

2.1 Introdução

O orçamento encontra-se no centro do processo político (Wildavsky, 1979, p. 5). Nesse instrumento, são consolidadas as estimativas das receitas a serem arrecadadas, as prioridades estabelecidas para o gasto público e a necessidade de financiamento do governo. Assim, o estudo do orçamento público pode evidenciar as escolhas realizadas e os resultados a serem alcançados nas diversas políticas públicas, bem como os objetivos e as metas dos programas governamentais. Ou seja, a totalidade dos esforços do governo para a prestação de serviços públicos estão, ou deveriam estar, exteriorizados na peça orçamentária, permitindo que o desempenho, o impacto e a efetividade das ações do governo sejam aferidos (Hyde, 1992).

A tarefa de elaborar, aprovar e executar o orçamento anual exige a realização de estimativas, cálculos e escolhas, algumas de natureza técnica, mas a maioria, essencialmente, de natureza política, considerando as necessidades apresentadas pela sociedade e o contexto econômico, político e social vivenciado e projetado para o país. O orçamento torna-se, assim, um elo entre os recursos financeiros e o comportamento humano para cumprir os objetivos das políticas públicas implementadas pelo Estado (Wildavsky, 1979). Em razão disso, além de uma coleção de documentos que dizem respeito ao financiamento e à programação da atividade governamental, o orçamento serve a várias outras funções e traz muitas implicações de ordem política, econômica, contábil e administrativa (Hyde, 1992).

A sociedade exige cada vez mais qualidade do gasto público, além de mais transparência na alocação dos recursos. Assim, as pesquisas conduzidas por especialistas e estudiosos do tema podem contribuir para aproximar a coletividade dos assuntos conduzidos pelos representantes eleitos e pela burocracia. As revisões da literatura podem, nesse escopo, demonstrar o estado da arte da conversa acadêmica, coletando e sintetizando, de forma sistemática, pesquisas anteriores sobre o tema. A partir das lacunas identificadas, as revisões podem apontar sugestões de tópicos a serem investigados e aprofundados em pesquisas futuras, com contribuições teóricas e implicações práticas para o processo orçamentário.

Nessa perspectiva, a pesquisa de Anessi-Pessina et al. (2016) revisou a literatura europeia publicada sobre o orçamento público desde 1980, em 15 principais periódicos das áreas de contabilidade e gestão pública, com o objetivo de examinar como a administração pública, a gestão pública e a contabilidade contribuem para as teorias e práticas orçamentárias atuais. No contexto brasileiro, Lyrio et al. (2013) revisaram a literatura nacional publicada nos anos de 2001 a 2010, primeira década do século XXI, com o objetivo de discutir o perfil metodológico dos estudos sobre orçamento público realizados no país.

Em sequência a essa pesquisa já realizada acerca da literatura nacional, este trabalho tem como objetivo caracterizar a produção científica brasileira sobre orçamento público publicada na década seguinte, identificar possíveis lacunas de pesquisa e sugerir direções para futuros estudos sobre o tema. O estudo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A seção seguinte fornece um breve referencial teórico sobre orçamento público. A terceira seção descreve os métodos e as técnicas utilizados nesta revisão. Na quarta seção, os resultados são apresentados, e os achados desta revisão são comparados com estudos preliminares sobre o tema. A quinta seção sistematiza as lacunas identificadas e apresenta algumas sugestões para futuras pesquisas. Finalmente, a última seção traz as considerações finais que esta revisão possibilitou.

2.2 Orçamentação pública na visão de estudos clássicos

As informações coletadas nas diversas fases do orçamento de uma nação, considerando a elaboração da proposta, a aprovação pelos congressistas e a execução nos órgãos públicos, revelam as principais características desse país, inclusive o tamanho do setor público, o grau de controle do governo sobre a economia, os problemas identificados e as prioridades estabelecidas. A análise dessas informações demonstra, ainda, as escolhas de políticas públicas realizadas durante um período e qual a parcela da riqueza nacional foi alocada nos programas sociais, na infraestrutura, nos gastos militares, entre outros (Guess & LeLoup, 2010).

A maioria dos estudos sobre orçamento enquadra-se na chamada teoria positiva (Giacomoni, 2006). Nesse grupo, os pesquisadores procuram responder como o orçamento é elaborado e como os recursos são administrados. De outro modo, as investigações acerca da eficiência na gestão dos recursos, da maximização dos resultados dos programas e dos cálculos para um orçamento ótimo fazem parte da teoria normativa, ou seja, como deve ser a administração dos recursos (Giacomoni, 2006). No contexto europeu, a revisão de Anessi-Pessina et al. (2016) constatou que o processo orçamentário desempenha apenas um papel marginal nas pesquisas sobre gestão pública e contabilidade e que os trabalhos existentes se concentram no contexto anglo-saxão, examinam os aspectos intraorganizacionais do processo e enfatizam apenas as funções gerenciais e alocativas do orçamento, sem fazer referência explícita a qualquer teoria.

A revisão da literatura nacional sobre orçamento público conduzida por Lyrio et al. (2013) apontou que a pesquisa quantitativa é a principal abordagem utilizada pelos pesquisadores, com emprego de análises estatísticas para verificação de tendências. De acordo

com os autores, a maioria dos artigos não retratou setores específicos da administração pública, tão somente analisou resultados gerais do orçamento como um todo, sendo que apenas os setores da saúde e da educação foram abordados em estudos. Outro resultado relevante destacado pelos autores se refere ao nível de governo analisado pelos estudos brasileiros, sendo que as pesquisas se concentraram nos níveis federal ou municipal e o nível estadual teve a menor incidência de estudos.

O orçamento vem sendo estudado no âmbito de três disciplinas principais: a economia, a ciência política e a administração pública (Giacomoni, 2006). Musgrave e Musgrave (1973) propuseram três funções econômicas para o orçamento. Na função alocativa, a atividade orçamentária seria responsável por considerar a provisão pública de bens e serviços, denominados “bens sociais”. A promoção de ajustes na distribuição de renda e riqueza do país seria atribuição da função distributiva do orçamento. Por fim, a função estabilizadora seria responsável por medidas para lidar com o desemprego, a inflação e o baixo crescimento econômico (Musgrave & Musgrave, 1973).

A famosa questão apresentada por Key Jr. (1940, p. 1138), “em que se deve basear a decisão de se alocar x dólares para a atividade A em vez de ser para a atividade B?”, quando abordou a ausência de uma teoria orçamentária, foi explorada por diversos estudiosos do tema. Enquanto Key Jr. (1940) apontou que a melhor utilização de recursos públicos seria um problema de filosofia política, uma questão de preferência de valores entre fins que não teria um denominador comum, Lewis (1952) argumentou que a teoria econômica da utilidade marginal poderia ser aceita como uma abordagem útil para o orçamento público. Na sua sugestão, denominada sistema de orçamento alternativo, os dirigentes dos órgãos do governo apresentariam as suas propostas orçamentárias acompanhadas de níveis alternativos para os gastos, com os respectivos benefícios para a população para cada possibilidade.

Assim, a resposta normativa oferecida por Lewis à questão formulada por Key Jr. considerou que todas as possibilidades de gastos deveriam ser examinadas e que os recursos deveriam ser alocados onde pudessem atingir a maior parte de uma meta acordada (Rubin, 2015). Entretanto, Wildavsky (1961) alegou que essa proposta desconsiderou a política. Para o autor, o orçamento reflete a distribuição de poder na sociedade, e nenhuma mudança significativa poderia ser feita no processo orçamentário sem afetar o processo político. E, como não ocorrem significativas mudanças políticas de um ano para outro, as variações no orçamento seriam limitadas e incrementais. A relativa escassez da teoria do orçamento contribuiu para a longevidade do incrementalismo, ainda que evidências crescentes tenham mostrado que essa teoria não explica fenômenos mais recentes (Rubin, 2015).

Outro clássico da literatura orçamentária expandiu o escopo de análise para incluir o planejamento governamental, etapa em que ocorre a escolha dos objetivos, e a execução orçamentária. Schick (1966) analisou as reformas orçamentárias americanas ao longo de 50 anos e concluiu que elas ocorrem, em determinados momentos, em resposta aos problemas dominantes da época. Os argumentos apresentados por Schick mostraram que as reformas inicialmente se concentraram no controle. Na sequência, foram enfatizadas as funções de gestão. E, por fim, as reformas focalizaram o planejamento e a definição de metas (Rubin, 2015). Em outro estudo seminal, Levine (1978) preocupou-se com a ligação entre os orçamentos das organizações públicas e o nível de escassez do ambiente no qual elas estão inseridas. O autor argumentou que as organizações, incluindo as organizações públicas, são criadas, crescem, diminuem e, às vezes, morrem. Os cortes orçamentários limitam a capacidade das organizações de lidar com a incerteza ou de responder às oportunidades (Rubin, 2015).

Considerando que o orçamento público mudou significativamente desde que esses estudos seminais foram publicados, Rubin (2015) revisitou alguns dos conceitos básicos utilizados nos estudos orçamentários, nos quais os termos equilíbrio e sustentabilidade foram destacados. De acordo com a autora, a busca do equilíbrio tem sido frequentemente usada como uma alavanca para forçar cortes nos gastos públicos, inviabilizando o cumprimento dos objetivos dos programas existentes. Dessa forma, o subfinanciamento pode até manter os impostos baixos, mas provoca falhas nos programas, tornando-os menos efetivos. A insustentabilidade também tem sido utilizada de forma retórica, não tanto para procurar soluções, mas, sim, para exigir um remédio específico – a redução de benefícios (Rubin, 2015).

Com relação aos métodos empregados nas pesquisas, Rubin (2015) enfatizou que as mudanças no orçamento exigem uma abordagem mais exploratória, com o uso de técnicas qualitativas como entrevistas, observações e estudos de caso, visto que os procedimentos formais e documentos oficiais podem não ser reveladores por si só. Além disso, a simplificação excessiva pode resultar em conclusões enganosas. Assim, uma variedade de dados e de métodos pode auxiliar na avaliação de diferentes dimensões do orçamento (Rubin, 2015).

O contexto não é mais o mesmo daquele em que os textos clássicos foram publicados. Assim, o relacionamento entre o governo e o parlamento, a dependência dos governos regionais e locais das transferências do governo central bem como a ampliação do conflito no processo orçamentário devem ser investigados com maior profundidade. Dessa forma, a revisão dos estudos publicados mais recentemente no país sobre o orçamento público, conforme proposto neste trabalho, pode contribuir para o campo de estudo ao identificar possíveis lacunas de

pesquisa e sugerir direções para futuros estudos sobre o tema. A seção seguinte descreve os métodos e as técnicas empregadas nesta revisão.

2.3 Método

A primeira ação realizada neste estudo foi tentar localizar outras revisões da literatura acerca da produção brasileira sobre orçamento público. Para tanto, foi realizada uma busca exploratória nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) Brasil e *Scientific Periodicals Electronic Library* (Spell).

A escolha dessas bases de dados é consistente com a natureza interdisciplinar do orçamento público. De acordo com as informações disponíveis nelas, a Coleção SciELO Brasil indexa, preserva, disponibiliza, interopera e dissemina *on-line*, em acesso aberto, os textos completos de periódicos científicos do Brasil de todas as áreas do conhecimento que publicam predominantemente artigos resultantes de pesquisa científica, que utilizam procedimentos de avaliação por pares dos manuscritos que recebem ou encomendam e que apresentam desempenho crescente nos indicadores de cumprimento dos critérios de indexação. Já a base Spell é um sistema de indexação, pesquisa e disponibilização gratuita de produção científica, particularmente das áreas de administração pública e de empresas, contabilidade e turismo, divulgada em periódicos editados no Brasil.

Nessa busca exploratória, foi localizado o trabalho de Lyrio et al. (2013). Os autores revisaram a literatura nacional publicada nos anos de 2001 a 2010, recorte referente à primeira década do séc. XXI, com consulta de artigos disponíveis na base de dados SciELO Brasil. A palavra-chave “orçamento” foi utilizada inicialmente no campo “todos os índices” da plataforma, e, depois, a consulta foi refinada utilizando a palavra-chave “público”. Após a conclusão das etapas iniciais, os autores selecionaram 13 artigos, que foram examinados nos seguintes critérios: setor, esfera, abordagem e método.

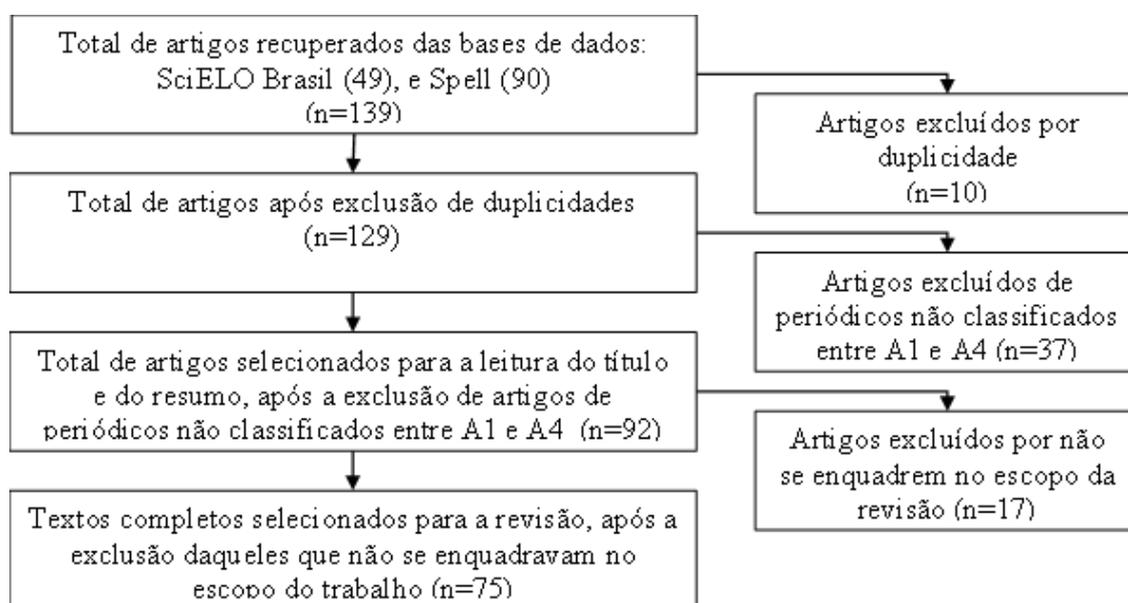
Assim, nesta nova revisão, adotou-se o método de revisão sistemática da literatura baseada no protocolo de Cronin et al. (2008). As revisões sistemáticas usam critérios explícitos e rigorosos para identificar, avaliar criticamente e sintetizar a literatura sobre um tópico específico (Cronin et al., 2008). Em seguida, foram selecionados os mesmos descritores, “orçamento” e “público”, já empregados por Lyrio et al. (2013) para a consulta de publicações nas bases de dados SciELO Brasil e Spell. Além disso, considerando que um prazo máximo de 5-10 anos é comumente estipulado para inclusão de trabalhos em uma revisão (Cronin et al., 2008), a pesquisa também foi delimitada temporalmente a uma década, a segunda do séc. XXI.

Dessa forma, foram recuperados os trabalhos publicados entre 2011 e 2020 e disponíveis nas duas bases de dados. Isso dá sequência ao trabalho anterior e auxilia na comparação dos resultados observados.

Inicialmente, 139 publicações foram recuperadas nas duas bases de dados consultadas, sendo 49 na SciELO Brasil e 90 na Spell. Os resultados dessas buscas foram exportados e armazenados no *software* de gerenciamento de referências Mendeley. A Figura 2.1 resume o processo de busca. O primeiro passo, nesse *software*, foi excluir duplicidades entre as bases de dados. Após essa etapa, 129 artigos permaneceram. Na sequência, a classificação dos periódicos foi consultada no Novo Qualis Capes; e, nessa etapa, foram descartados 37 artigos publicados em revistas não classificadas nos estratos de A1 a A4. Restaram, então, 92 artigos. A próxima etapa de seleção dos artigos consistiu na leitura do título e do resumo das publicações, etapa em que foram excluídos mais 17 estudos que não se enquadravam no escopo da revisão proposta. Dessa forma, restaram, ao final, 75 artigos a serem criticamente examinados em quatro dimensões analíticas estabelecidas: (i) demografia da produção acadêmica; (ii) proposta investigativa; (iii) métodos e técnicas de pesquisa; e (iv) achados de pesquisa.

Figura 2.1

Diagrama de fluxo da estratégia de seleção dos artigos



Nessa fase, os metadados das publicações disponibilizados nas respectivas bases de dados, já armazenados no Mendeley, foram exportados e tabulados em planilha eletrônica no *software* Microsoft Excel. Para explorar a demografia da produção acadêmica, primeira dimensão analisada, as seguintes categorias foram consideradas: 1) ano de publicação; 2) nome

dos periódicos; 3) classificação dos periódicos; 4) quantidade de publicações por autor; e 5) afiliação dos autores.

Na dimensão proposta investigativa, os temas pesquisados foram analisados com o intuito de identificar as ideias centrais dos artigos selecionados. Inicialmente, as palavras-chave informadas pelos autores nas respectivas publicações foram consideradas para, com auxílio do *software* Vosviewer, identificar as coocorrências e as possíveis conexões entre elas. Depois disso, iniciou-se a leitura completa dos textos. A base teórica, o fenômeno, o tema e o objetivo investigados também foram analisados nessa dimensão. Alguns estudos poderiam ser classificados em mais de um tema, e, por isso, optou-se por considerar apenas o mais relevante. Além disso, os objetivos declarados pelos autores, o nível de governo pesquisado e as funções de governo analisadas foram sistematizados. Dessa forma, a partir da recorrência, os artigos foram organizados em categorias e subcategorias.

Durante a leitura, os artigos foram classificados como teóricos ou teórico-empíricos. Como teóricos, foram classificados os trabalhos nos quais os autores apenas discutiram teorias ou conceitos, propuseram modelos teóricos ou, ainda, revisaram a literatura relacionada ao tema. Quando os autores buscaram descrever o comportamento de determinada variável ou investigar relações entre variáveis, os trabalhos foram classificados como teórico-empíricos. Assim, oito artigos foram classificados como teóricos e 67 como teórico-empíricos.

Os métodos e as técnicas de pesquisa utilizados nos trabalhos teórico-empíricos foram identificados na terceira dimensão. Nessa etapa, as quantidades em cada subcategoria foram somadas, considerando a seguinte condição: as categorias “Natureza”, “Abordagem”, “Delineamento”, “Recorte temporal”, “Método de pesquisa” e “Amostragem” foram tratadas como classificações mutuamente excludentes, enquanto nas categorias “Tipo de Dado”, “Instrumento de coleta de dados” e “Técnica de análise” poderiam ser identificadas possíveis interseções entre as classificações.

Na quarta dimensão analítica, os estudos teórico-empíricos foram segregados entre os temas identificados na dimensão proposta investigativa para levantamento dos achados de pesquisa mais relevantes. Por fim, as constatações mais relevantes encontradas nesta revisão foram sistematizadas para, a partir das lacunas de pesquisa identificadas, sugerir algumas direções para pesquisas futuras.

2.4 Resultados e discussão

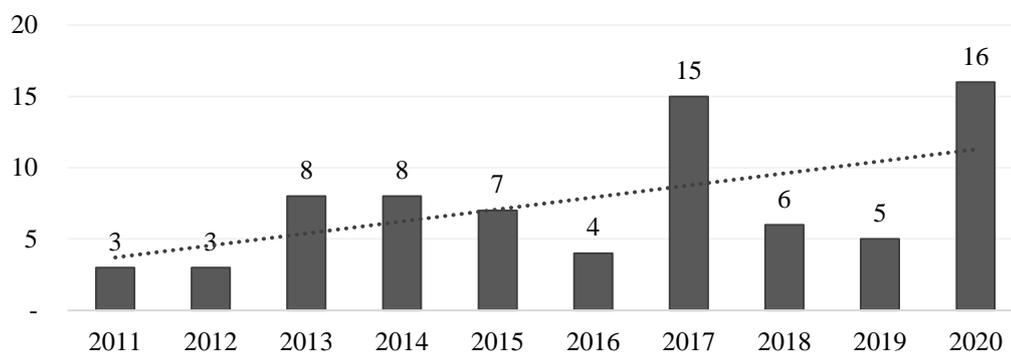
Os resultados serão apresentados conforme as etapas descritas na seção anterior, considerando as quatro dimensões analíticas estabelecidas: (i) demografia da produção acadêmica; (ii) proposta investigativa; (iii) métodos e técnicas de pesquisa; e (iv) achados de pesquisa.

2.4.1 Demografia da produção acadêmica

A Figura 2.2 mostra a evolução anual das publicações nacionais sobre orçamento público entre 2011 e 2020. A linha de tendência sugere um aumento das pesquisas sobre o assunto entre os estudiosos. Dois picos foram observados, em 2017 e em 2020, e influenciaram a tendência de aumento verificada. Excluindo esses dois períodos, a média verificada foi de 5,5 publicações por ano. As alterações de regras orçamentárias federais, tais como a aprovação do orçamento impositivo e do teto de gastos, bem como a longa crise fiscal enfrentada pela União, intensificaram o debate acadêmico sobre as finanças públicas nacionais. Em razão disso, nos dois picos, as análises acerca do orçamento federal foram as mais recorrentes, sendo sete em 2017 e oito em 2020.

Figura 2.2

Evolução anual das publicações



A Revista do Serviço Público foi o periódico com mais publicações sobre o assunto no período, com 11 estudos publicados. Na sequência, aparecem a Revista de Administração Pública, com sete artigos, e a revista Administração Pública e Gestão Social, com cinco

publicações. Os periódicos Contabilidade, Gestão e Governança e Revista Capital Científico – Eletrônica publicaram quatro artigos cada. A Revista Katálysis e os periódicos Serviço Social & Sociedade e Cadernos Gestão Pública e Cidadania publicaram três estudos. Já as revistas RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia, Revista Evidenciação Contábil & Finanças e Reuna publicaram dois artigos. Outros 29 periódicos publicaram um artigo sobre o tema no período. Sendo assim, os 75 artigos foram publicados em 40 periódicos brasileiros. Isso mostra o caráter interdisciplinar do orçamento público.

Há uma diversidade de autores nesta revisão: 164 autores escreveram os 75 artigos. Desses, apenas 14 autores participaram de mais de uma publicação da amostra selecionada, sendo que 11 participaram de duas publicações e somente quatro publicaram três artigos, são eles: Welles Abreu, Ricardo Gomes, Ursula Peres e Evilasio Salvador. Quanto à afiliação dos autores, verificou-se que eles estavam distribuídos por 71 instituições de ensino/órgãos públicos, sendo predominantes os estudos realizados por autores vinculados à Universidade de Brasília (16), à Universidade Regional de Blumenau (10), à Universidade de São Paulo (9), à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (9), à Escola Nacional de Saúde Pública (8), à Fundação Getúlio Vargas (8), à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (7) e à Universidade Federal de Santa Catarina (7). Outras três instituições apareceram com quatro autores afiliados; seis instituições, com três autores; 17 instituições, com dois autores; e 36 instituições/órgãos, com um autor vinculado. Destaca-se, nesse quantitativo, que 21 autores declararam que estavam vinculados a 15 órgãos públicos.

2.4.2 Proposta investigativa

A próxima etapa desta revisão foi caracterizar as ideias centrais dos textos. Para tanto, as palavras-chave dos estudos foram analisadas no *software* Vosviewer. Do total de 206 expressões, o *software* analisou 176 que possuíam o maior número de conexões para criar o mapa da Figura 2.3, com 27 *clusters* e 456 conexões. Com base nesse mapa, constata-se a existência de sete principais expressões utilizadas: “orçamento público”, “orçamento”, “finanças públicas”, “políticas públicas”, “gestão pública”, “execução orçamentária” e “orçamento participativo”.

A análise mais detalhada dos artigos classificados como teórico-empíricos confirmou a primeira impressão mostrada na Figura 2.3 a respeito dos estudos selecionados para esta revisão. A recorrência dos temas e dos objetos pesquisados foram organizados em categorias e subcategorias. A Tabela 2.1 apresenta a quantidade de estudos por tema pesquisado e o

Tabela 2.1*Quantidade de estudos por tema pesquisado e ano de publicação*

TEMAS PESQUISADOS	NÍVEL DE GOVERNO										TOTAL
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Gastos sociais	1	2	1	1	3	1	5	2	2	2	20
Participação, transparência e <i>accountability</i>	1		3		2	1	3			2	12
Execução orçamentária			1	2		1	2	1	1	3	11
Processo decisório		1			1	1	1	1		6	11
Receitas e transferências				2			1		1	1	5
Regras orçamentárias			1	2					1		4
Outras políticas públicas					1			1		2	4
TOTAL	2	3	6	7	7	4	12	5	5	16	67

Poucos estudos abordaram as receitas públicas e as regras orçamentárias. Isso representa uma lacuna de pesquisa a ser explorada em investigações futuras sobre o tema. A consolidação da ideia de que as fontes de financiamento do orçamento têm cálculo técnico não passível de negociação e mudança (Peres, 2020) pode ser uma das justificativas para o foco na análise da execução da despesa pública nos estudos orçamentários. Com relação às regras do processo orçamentário, os estudos revisados investigaram a reforma orçamentária do início dos anos 2000, as experiências internacionais com o regime por competência e a percepção de gestores sobre leis e regras orçamentárias, bem como compararam as exigências de normas entre países.

Tabela 2.2*Quantidade de estudos por função/subfunção e nível de governo*

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO DE GOVERNO	NÍVEL DE GOVERNO						TOTAL
	F	M	E	E/M	F/E/M	I	
Não especificada	8	16	3	1	1	1	30
Saúde	3	3	1				7
Educação	6				1		7
Assistência social	3						3
Saúde; Educação	1		1				2
Saúde; Previdência social; Assistência Social	2						2
Gestão ambiental		1					1
Criança e Adolescente; Mulher; Meio Ambiente; Segurança Alimentar; Igualdade Racial	1						1
Previdência Social			1				1
Cultura		1					1
Educação; Saúde; Segurança Pública; Urbanismo		1					1
Desenvolvimento urbano	1						1
Infraestrutura	1						1

(Continua)

(Continuação)

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO DE GOVERNO	NÍVEL DE GOVERNO						TOTAL
	F	M	E	E/M	F/E/M	I	
Assistência social; Previdência social; Saúde; Trabalho	1						1
Ciência e Tecnologia	1						1
Saúde; Educação; Assistência Social		1					1
Assistência Social; Cultura; Educação; Previdência Social; Saneamento; Saúde	1						1
Saúde; Educação; Cultura; Segurança Pública			1				1
Segurança pública			1				1
Agricultura	1						1
Urbanismo; Transporte; Desporto e Lazer; Previdência Social					1		1
Educação; Habitação	1						1
TOTAL	31	23	8	2	2	1	67

Nota: Somente os estudos classificados como teórico-empíricos. F: Federal; E: Municipal; M: Municipal; I: Internacional.

Ao observar o nível de governo estudado, constata-se a predominância dos estudos que analisaram os níveis federal e municipal, em linha com aqueles resultados verificados na revisão anterior conduzida por Lyrio et al. (2013). Conforme mostrado na Tabela 2.2, do total de 67 artigos teórico-empíricos, 31 (46%) analisaram o orçamento federal, 23 (34%) focaram o âmbito municipal e apenas oito (12%) investigaram o nível estadual. Observou-se, ainda, que dois estudos analisaram os três níveis de governo e outros dois investigaram, ao mesmo tempo, os níveis estadual e municipal. Por fim, um artigo avaliou experiências internacionais sobre orçamento por competência.

Os resultados da revisão realizada por Lyrio et al. (2013) apontaram que a maioria dos artigos não retratou setores específicos da administração pública, tão somente analisou resultados gerais do orçamento como um todo, sendo que apenas os setores da saúde e da educação foram abordados em alguns estudos. Os resultados desta revisão, entretanto, mostraram que a maioria dos estudos focou a análise orçamentária de funções de governo específicas. Enquanto 30 artigos (45%) analisaram o orçamento como um todo, outros 37 estudos (55%) analisaram uma ou várias funções/subfunções, explicitando na pesquisa o recorte realizado. A saúde e a educação foram as funções com maior recorrência nas investigações realizadas, com, respectivamente, 16 e 13 artigos; em seguida, a assistência social, com oito artigos; e a previdência social, com seis artigos. As funções segurança pública, cultura e urbanismo foram analisadas em três artigos. Outras 15 funções e subfunções também foram analisadas nos artigos revisados, em uma publicação cada uma delas.

2.4.3 Métodos e técnicas de pesquisa

Com relação aos métodos e às técnicas de pesquisa empregados nos 67 estudos classificados como teórico-empíricos, os resultados da revisão indicaram o predomínio dos estudos quantitativos, descritivos, sem delineamento e recorte longitudinal. Esses estudos fizeram uso majoritariamente de dados secundários nas investigações, recuperados de bases de dados oficiais, com aplicação da estatística descritiva como técnica analítica.

Os estudos, em sua maioria, são de natureza descritiva (81%), e apenas 13 análises explicativas foram encontradas. Essa conclusão decorre, principalmente, da própria natureza dos estudos orçamentários e da dificuldade de controlar as variáveis externas ao objeto da investigação. No que tange à abordagem, a pesquisa quantitativa foi a principal abordagem utilizada pelos pesquisadores, respondendo por 69% dos artigos analisados. Nessa abordagem, destaca-se o uso da estatística descritiva, enquanto, nas pesquisas classificadas como qualitativas (22%), predominou a análise de conteúdo. Seis artigos utilizaram a abordagem mista no desenvolvimento dos estudos, com o emprego da análise de conteúdo e da estatística descritiva como técnicas analíticas.

Em razão da natureza descritiva dos estudos, 49 publicações (73%) não apresentaram o delineamento da investigação, e outras 18 publicações (27%) apresentaram delineamento correlacional, ou seja, investigaram as relações entre a variável critério e as variáveis antecedentes, sem reconhecerem, entretanto, as relações de causa e efeito. Nenhuma publicação evidenciou o delineamento experimental em suas pesquisas. Quanto ao recorte temporal, houve predominância dos estudos longitudinais em 67% dos artigos analisados.

A maioria das pesquisas utilizou-se de dados secundários (88%), com predominância do uso de documentos e de informações orçamentárias e fiscais disponíveis em banco de dados oficiais, como aquelas disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. A estatística descritiva foi a técnica analítica mais aplicada nos estudos em revisão. Enquanto essa técnica foi empregada em 34 artigos (51% da amostra), a estatística inferencial foi utilizada em 18 pesquisas (27%), e a análise de conteúdo de documentos e de transcrição de entrevistas foi executada em 15 pesquisas (22%).

2.4.4 Achados de pesquisa

Os achados de pesquisa serão apresentados em consonância com os temas mapeados na dimensão proposta investigativa.

2.4.4.1 O financiamento dos gastos sociais

A questão do financiamento dos gastos sociais foi examinada em vários estudos revisados. Os limites mínimos estabelecidos para a saúde e a educação foram examinados por Ribeiro e Salvador (2018) e Pinto e Ximenes (2018). Ribeiro e Salvador (2018) sustentaram que as vinculações orçamentárias são barreiras para a expansão ainda maior do capital sobre os direitos sociais, mas que o teto de gastos, denominado Novo Regime Fiscal, implantado em 2016, inviabilizou o modelo desenhado na Constituição de 1988. Na mesma linha, Pinto e Ximenes (2018) afirmaram que o teto de gastos previu a criação de uma espécie de contingenciamento preventivo de despesa primária e não atacou as causas estruturais de desequilíbrio fiscal.

A destinação de recursos orçamentários para a seguridade social no Brasil e na França foi investigada por Behring (2013). De acordo com a autora, a dinâmica contemporânea do capitalismo comandada pela hegemonia da finança entrelaça os dois países, visto que a perversidade dos mecanismos de ajuste fiscal brasileiros constroem as possibilidades de expansão da proteção social e, no caso francês, apesar de resistências políticas e filtros histórico-estruturais, a austeridade fiscal ronda a Europa já há algum tempo. Ainda com relação à seguridade social, Alencar Junior e Salvador (2015) analisaram os efeitos da financeirização e do ajuste estrutural do Estado no fundo público e nas fontes de financiamento do setor durante o Governo Lula e concluíram que, nesse período, os trabalhadores contribuíram mais do que os capitalistas no financiamento tributário da seguridade social. Em outro estudo, Salvador (2017) sustentou que a apropriação de recursos vinculados ao orçamento da seguridade social foi fundamental para a viabilização do ajuste fiscal, implodindo a vinculação de recursos previstos originalmente na Constituição Federal de 1988, e que, com isso, a seguridade social vivencia um desmonte no seu financiamento.

O financiamento das ações e dos serviços públicos de saúde foi objeto de estudo em diversos artigos revisados. A relevância das compensações financeiras – *royalties* e participação especial – para o financiamento municipal da saúde foi analisada por Barros e Lima (2015), que constataram que a variação de recursos orçamentários relacionados ao petróleo se associou à diferença significativa na despesa total com saúde nos municípios da região investigada. Fernandes et al. (2017) investigaram a efetividade do atual modelo de financiamento de saúde pública no Brasil no nível municipal e constataram uma baixa efetividade do gasto público, no qual o aumento puro e simples das despesas em saúde não teve qualquer impacto no índice de mortalidade infantil. Oliveira e Passador (2016) propuseram um

modelo de custo-benefício para comparar o Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS) com as receitas totais obtidas por 94 municípios e disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). Os resultados demonstraram a heterogeneidade dos municípios pesquisados e apontaram que o uso e o cruzamento de duas bases de dados distintas (IDSUS e SIOPS) permitem visualizar o impacto da receita da saúde no desempenho dos municípios.

As emendas parlamentares destinadas ao orçamento da saúde no período de 1997 a 2006, antes, portanto, do orçamento impositivo, foram avaliadas por Baptista et al. (2012). Os autores concluíram que as emendas não podem ser compreendidas apenas como um mecanismo de financiamento, mas também como um mecanismo da política, não estando submetidas obrigatoriamente à lógica do planejamento, o que reforça a necessidade de maior transparência do poder público na execução orçamentária. Já depois da aprovação do orçamento impositivo, no qual metade do valor das emendas individuais deve ser destinada ao setor de saúde, Sagastume et al. (2017) concluíram, considerando a questão do financiamento do setor, que a possibilidade de a política de saúde recorrer aos recursos de emendas parlamentares, especialmente em épocas de escassez de recursos, tem se mostrado uma saída significativa e viável – e, sendo esse o caminho, se coordenada com os diferentes atores, se mostra também uma saída mais efetiva.

Vieira e Santos (2018) analisaram a execução orçamentária e financeira das despesas com ações e serviços públicos de saúde do governo federal, no período de 2002 a 2015, especialmente quanto às implicações do contingenciamento do pagamento de despesas e de sua inscrição como restos a pagar para o financiamento do Sistema Único de Saúde. As autoras observaram que o limite de pagamento autorizado para o Ministério da Saúde nesse período foi insuficiente para pagar as despesas do órgão em cada exercício, provocando elevada inscrição de despesas como restos a pagar. Observaram, ainda, que o cancelamento de parte dos restos a pagar impactou a aplicação de recursos na saúde, contribuindo para agravar o problema de financiamento do sistema.

Schmidt e Silva (2015) apresentaram uma reflexão crítica acerca dos recursos destinados à Política de Assistência Social no orçamento público federal, indicando que as tendências atuais no âmbito dessa política sinalizam a prevalência dos programas de transferência de renda para o combate à pobreza extrema num contexto maior de compromisso estatal com o capital financeiro. A consolidação do orçamento impositivo, conforme pesquisa de Delgado et al. (2017), traz importantes desafios para a gestão do Sistema Único de

Assistência Social (Suas) na estruturação de uma agenda com o parlamento, assim como na estruturação de processos organizacionais que deem conta dessa nova realidade.

Alguns estudos examinaram a questão da desigualdade. Costa e Gartner (2017) avaliaram os gastos com saúde e educação dos estados brasileiros e concluíram que as unidades da federação que investiram mais em saúde conseguiram reduzir as desigualdades de renda com maior intensidade, ocorrendo efeito oposto com as despesas com ensino. A pesquisa de Castro e Tannuri-Pianto (2019) se propôs a mensurar, por faixa de renda, quem são os financiadores e os beneficiários do sistema de educação superior pública no Brasil. Os resultados observados na pesquisa mostraram uma transferência líquida dos 20% mais ricos para o restante da população e uma concentração desse benefício líquido no intervalo do 4º ao 7º decil de renda domiciliar per capita, atenuando a significativa desigualdade de renda brasileira.

Ainda na questão da desigualdade, Peres e Santos (2020) analisaram os gastos orçamentários federais entre 1995 e 2016, e suas consequências para a redução da desigualdade do país, e demonstram que, nas últimas décadas, a política orçamentária do governo federal brasileiro permitiu tanto a ampliação de gastos sociais e a redução da desigualdade como a concentração de renda no Brasil. Telles et al. (2011) analisaram a aplicação dos recursos, realizada pelo governo federal, em programas sociais direcionados à população infanto-juvenil em situação de vulnerabilidade social no Brasil. Os resultados da pesquisa sinalizaram que a implementação dos diferentes programas sociais tem diminuído o nível de indigência no Brasil, sem, contudo, alterar a situação de pobreza e desigualdade social de forma substancial.

Os gastos sociais em outras áreas também foram examinados. Pontes (2019) analisou o impacto que o resultado previdenciário tem na sustentabilidade da política fiscal do Governo do Estado do Ceará e constatou que as contas previdenciárias do estado têm influência negativa na sustentabilidade fiscal do estado e que sua política fiscal é insustentável. O grau de eficiência dos estados brasileiros na alocação dos gastos públicos na área de segurança foi verificado no estudo de Schull et al. (2014), que demonstrou que, dos 23 estados analisados, 12 atingiram o nível máximo de eficiência, dois apresentaram alto grau de eficiência e os demais atingiram médio grau de eficiência, sendo que Tocantins foi o estado que apresentou o menor índice de eficiência e que a Paraíba tem o menor alvo a ser atingido.

Ferreira (2020) apresentou e discutiu, partindo de uma abordagem crítica, as recomendações do Banco Mundial sobre a educação básica pública expostas no relatório “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, produzido pela instituição em 2017. O autor afirma, apontando para o problema histórico do subfinanciamento do setor, que o relatório apresenta uma retórica aparentemente técnica, mas, na realidade, faz a

defesa política de uma agenda de austeridade fundamentada em um conjunto de dados que não correspondem às melhores práticas científicas e não avança de maneira responsável na direção de nortear os gastos de forma a promover inclusão e qualidade na educação básica pública.

Por fim, a qualidade dos gastos públicos nas políticas de saúde, educação e assistência social foi investigada por Cavalcante e Lariu (2012), avaliando a relação entre a execução orçamentária e a efetividade das prefeituras na estruturação e na provisão dos serviços. Os autores constataram a existência de sérios problemas acerca da qualidade dos gastos nas políticas sociais brasileiras. Nos casos analisados, prevaleceram relações lineares fracas ou nulas entre o dispêndio orçamentário, a capacidade administrativa e a provisão de serviços públicos.

2.4.4.2 O orçamento para outras políticas públicas

Além dos estudos que analisaram o financiamento dos gastos sociais, os estudiosos sobre o tema também investigaram o orçamento destinado para outras políticas públicas, tais como infraestrutura, desenvolvimento urbano, meio ambiente e cultura. No âmbito federal, o papel do orçamento público como instrumento da ação governamental para viabilizar a formulação de políticas públicas de infraestrutura foi analisado por Abreu e Câmara (2015). De acordo com os autores, as mudanças no processo de alocação e execução orçamentária introduzidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento permitiram que o orçamento fosse usado como um instrumento de ação pública para a coordenação política e de gestão da implantação de uma prioridade governamental, a partir da centralização da definição das dotações pelo núcleo coordenador de governo, pela agregação das programações orçamentárias numa carteira de investimentos distribuída em vários órgãos e pela mobilidade dos recursos dentro dessa carteira.

Filocomo e Royer (2020) analisaram a relação entre o urbano e a atuação estatal a partir das finanças públicas, agregando ações relativas a habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, energia elétrica e planejamento e gestão pública em uma categoria analítica denominada desenvolvimento urbano. A investigação empírica centrou-se no Orçamento Geral da União para o período de 2000 a 2016. Os resultados evidenciaram, considerando que o setor não possui nenhuma vinculação de recursos constitucional, que, devido à regulação do orçamento público e à discricionariedade dos recursos orçamentários destinados a programas e ações de desenvolvimento urbano, não se verifica forte correlação entre bom desempenho

macroeconômico e ampliação em termos relativos do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano.

No âmbito municipal, Pereira e Figueiredo Neto (2020) analisaram os gastos públicos ambientais dos municípios brasileiros com população igual ou superior a 100 mil habitantes no período de 2005 a 2015. Os resultados do estudo retrataram um aumento do gasto em meio ambiente no período analisado, apesar do comportamento heterogêneo e da baixa participação dos gastos com essa política nos orçamentos municipais. Além disso, apenas 20 municípios, dos 303 pesquisados, concentraram 58% dos gastos públicos ambientais no período estudado. Ainda no âmbito municipal, Silva et al. (2018) analisaram os mecanismos de repasse de recursos municipais para cultura e observaram que há uma dependência grande dos editais de fomento e que a dinâmica orçamentária municipal interfere na atuação dos grupos culturais, que precisam, independentemente do repasse financeiro público, ter sustentabilidade financeira para desempenhar suas atividades.

2.4.4.3 Análises sobre a execução orçamentária

As pesquisas desenvolvidas focaram, majoritariamente, a análise da execução orçamentária, inclusive, como já observado em seção anterior que sistematizou os estudos que tratavam dos gastos sociais. Nesta seção, foram resumidos os artigos que examinaram a execução orçamentária como um todo, não analisando uma área específica do governo.

Mariani et al. (2014) realizaram uma análise comparativa dos indicadores de desempenho de dois municípios paranaenses no período de 2009 a 2012, a fim de verificar se a variação dos indicadores é maior no final do mandato, e revelaram que, no último ano de mandato, vários indicadores (orçamentários, financeiros e patrimoniais) tiveram variação para mais. O papel da técnica orçamento-programa na execução de políticas públicas no Estado brasileiro foi avaliado por Santos et al. (2017), que demonstraram que os recursos autorizados não foram executados integralmente, comparando-os com os recursos pagos, e concluíram que as organizações da sociedade civil, os atores sociais e os grupos de interesse têm, no orçamento-programa, um importante instrumento de controle para cobrar da administração pública maior eficiência e efetividade nos gastos destinados aos programas de políticas públicas.

Ao longo da execução orçamentária, o orçamento aprovado sofre alterações pela aprovação de créditos adicionais ou por meio do cancelamento de dotações. Karpinski et al. (2016) identificaram e analisaram o crescente número de alterações orçamentárias na gestão municipal em um município paranaense e verificaram que as muitas alterações orçamentárias

feitas em um curto período de tempo dificultam a execução de projetos importantes para o município. A influência de características políticas e eleitorais sobre a abertura de créditos adicionais nos municípios paranaenses no ciclo político de 2013 a 2016 foi avaliada por Baldissera et al. (2019), que concluíram que as variáveis ano eleitoral, mandato eleitoral, ideologia política, alinhamento partidário e tamanho populacional exerceram influência positiva e significativa na abertura de créditos adicionais pelos municípios, enquanto a variável mudança de gestor público influenciou de forma negativa na abertura de créditos adicionais. Rocha et al. (2013) apontaram que os créditos extraordinários abertos pelo governo federal não obedeceram aos pressupostos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência e que há flagrante desvirtuamento do processo orçamentário em decorrência da utilização generalizada desse tipo de crédito.

Aquino e Azevedo (2017) tipificaram a regulação de “restos a pagar” no Brasil como um tipo de *carry-over* e discutiram os impactos para a credibilidade e transparência do orçamento. Os resultados do estudo indicaram que, além do crescente endividamento, a fraca regulação, sobretudo dos restos a pagar não processados, está reduzindo seriamente a credibilidade e a transparência do orçamento em todos os níveis de governo. Lima Filho e Peixe (2020) avaliaram a relação entre as despesas de exercícios anteriores e as variáveis associadas ao orçamento e à eficiência de gestão de recursos nas instituições federais de ensino superior e fomentaram o debate acerca da responsabilidade na gestão de recursos e sobre a importância do orçamento no planejamento e na execução de políticas públicas.

O equilíbrio orçamentário foi o objeto investigado por Santos e Camacho (2014), que analisaram a relação entre receitas e despesas do município de Cosmópolis/SP e evidenciaram superávit nos anos de 2007, 2008 e 2011 e déficit orçamentário nos anos de 2009, 2010 e 2012. O trabalho de Lanis e Bueno (2020) teve como objetivo identificar os fatores políticos, econômicos e sociais que afetam a qualidade da gestão orçamentária dos municípios do estado de Rondônia, e os resultados indicaram que municípios que possuem melhores indicadores sociais, como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) elevado e menores populações, tendem a possuir orçamentos mais equilibrados e que municípios mais desenvolvidos economicamente apresentaram melhor eficiência na gestão da receita e da despesa públicas. Ampliando o debate para os fatores que têm relação com a qualidade do planejamento orçamentário, Speeden e Perez (2020) avaliaram o Índice de Efetividade da Gestão Municipal criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e constataram que, quanto maior o município, pior a qualidade de seu planejamento orçamentário. Já o alto orçamento per capita tem efeito positivo na qualidade do planejamento. Os seguintes fatores

apontados pela literatura têm baixo impacto na qualidade do orçamento: iniciativas de transparência, existência de equipe de planejamento e controle interno formalmente instituído no município.

2.4.4.4 A tomada de decisão no processo orçamentário

A análise empreendida por Abreu et al. (2012) mostrou que os modelos de tomada de decisão – incremental, julgamento serial, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado – estão associados ao processo orçamentário brasileiro e têm, entre eles, interfaces, complementaridades e diferenças, possibilitando aos autores, com base nos principais conceitos desses modelos, apresentarem uma extensa agenda de pesquisas para a área orçamentária brasileira. Fittipaldi et al. (2017) verificaram se a abordagem incrementalista poderia explicar o comportamento do gasto social brasileiro durante os 20 anos analisados no estudo, identificando o padrão de comportamento do gasto no tempo e a previsão de sua trajetória futura. Os autores observaram que o gasto social apresentou um padrão incremental no período de 1995 a 2014, como resultado do legado de políticas prévias, e que essa característica se reproduziria no médio prazo. Com apoio dos pressupostos do incrementalismo e do equilíbrio pontuado, Silva et al. (2020) mostraram que a variação percentual nos dados de apropriação do orçamento de governos locais paranaenses foi distribuída de forma não linear, sugerindo a ocorrência de um padrão de equilíbrio pontuado e a ocorrência de pontuações simultâneas nas alocações orçamentárias entre os setores das políticas públicas.

Sob o enfoque da Teoria do Equilíbrio Pontuado, Carvalho (2018) analisou a execução do orçamento federal por função de governo entre 1980 e 2014. Os resultados da análise empreendida indicaram um padrão de distribuição das variações com períodos de estabilidade e pequenas interrupções, nos quais as maiores amplitudes de variações ocorreram em exercícios de significativas mudanças institucionais: 1986, 1989 e 1990. De acordo com o autor, a redução na amplitude das variações observadas a partir de 1996 pode indicar alinhamento com a estabilização monetária como fator institucional que contribuiu para o equilíbrio da execução orçamentária. Galdino e Andrade (2020) também se apoiaram na Teoria do Equilíbrio Pontuado para analisar o comportamento dos orçamentos dos governos estaduais. Os resultados, entretanto, apontaram que essa teoria não se aplica, de modo geral, aos orçamentos dos estados brasileiros, visto que, quando analisado o orçamento total, 25 estados apresentaram um modelo incremental. Na análise das despesas por função, os autores verificaram que somente os estados

do Espírito Santo e do Rio de Janeiro mostraram evidências da presença do equilíbrio pontuado para as funções de saúde e segurança pública, respectivamente.

Além desses modelos clássicos, outras teorias ou abordagens foram utilizadas pelos pesquisadores do tema. Baseado na abordagem competitiva da teoria política do orçamento, Oliveira (2015) analisou os níveis de priorização regional na alocação orçamentária dos dispêndios com bolsa e demonstrou a ocorrência de isomorfismo institucional a partir de meados dos anos 2000, com a reorientação e o uso de padrões regionais semelhantes àqueles utilizados em políticas alternativas. Também sob a ótica do isomorfismo, Zambenedetti e Angonese (2020) analisaram o processo orçamentário de uma instituição pública de ensino e constataram a influência dos três tipos de isomorfismo (coercitivo, mimético e normativo), apesar da predominância do isomorfismo coercitivo.

O trabalho de Machado e D'ávila (2020) teve como objetivo interpretar, à luz da teoria das capacidades dinâmicas, as consequências das variações orçamentárias na implementação do planejamento estratégico da Universidade Federal do Rio Grande. Os resultados da análise demonstraram que o gerenciamento das capacidades dinâmicas e a orquestração dessas capacidades ainda não são algo planejado e estruturado na organização estudada, representando apenas uma reação intuitiva e experimental de alguns gestores. Em outra universidade federal, Rodrigues et al. (2020) apresentaram os resultados observados em uma intervenção para capacitação estratégica de servidores aliada ao controle de gastos: melhoria na utilização dos recursos públicos, valorização funcional e formação de multiplicadores. Já em um ambiente hospitalar de grande porte, Toigo et al. (2016) avaliaram a percepção dos gestores sobre o orçamento público como forma de controle da dissociação e constataram que a dissociação existe e o orçamento público contribui para sua redução, pois os médicos buscam mais recursos do orçamento para a realização de suas atividades e os diretores disponibilizam os recursos dentro dos parâmetros estabelecidos pelo orçamento público.

Por fim, o distanciamento dos parlamentares das funções legislativas em matéria orçamentária foi discutido por Perelles et al. (2020), que analisaram o quantitativo e as características das emendas convertidas em lei. Os resultados da pesquisa apontaram que o déficit de conhecimento técnico, as assimetrias de informação e a baixa qualidade da transparência empregada nas propostas de orçamento perpetuam a hegemonia do Executivo e que não houve alterações dessa estrutura pela adoção de emendas impositivas ao orçamento anual.

2.4.4.5 Mecanismos de participação, transparência e accountability

A natureza pública do orçamento implica a existência de mecanismos de participação social, de transparência orçamentária e de *accountability*. Assim, neste tópico, foram organizados os artigos que investigaram esses mecanismos no país.

O orçamento participativo foi objeto de análise em alguns estudos. O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, iniciado pela Prefeitura de São Paulo no ano de 2013, foi analisado por Peres e Mattos (2017), que concluíram que os arranjos de governança implementados não lograram avanços no encaminhamento do conflito distributivo e na maior distribuição de recursos entre as áreas de governo, em virtude, sobretudo, da construção histórica das áreas de políticas públicas no Brasil, caracterizada pela verticalização e setorização, e levaram à fragmentação da participação. Analisando as experiências do Rio Grande do Sul, Streck et al. (2017) exploraram como a pedagogia freireana se faz presente em processos de participação popular para a destinação do orçamento público e apontaram uma série de fatores que limitaram ou inibiram o seu potencial formativo. De acordo com os autores, os distanciamentos são enormes em relação ao ideário do educador, apesar do papel fundante de suas ideias político-educativas na criação e na implantação das iniciativas.

Ampliando o escopo para as experiências de orçamento participativo verificadas nos municípios brasileiros entre 2005 e 2018, Peres (2020) analisou o processo de participação e conflito distributivo inerente ao orçamento público. As reflexões da autora acerca das dificuldades para a construção de uma arena coletiva para participação e negociação do conflito distributivo mostraram que os limites para a realização do orçamento participativo decorrem da crescente setorialização de gastos, da estrutura de receitas municipais e da crise de financiamento nos municípios. Além disso, a autora argumentou que a discussão participativa dos orçamentos, quando ocorre, restringe-se às despesas, não havendo debate sobre a possibilidade de revisão da carga tributária ou cobrança de novas receitas.

Abreu e Gomes (2013) analisaram as características do processo orçamentário diante da perspectiva do planejamento emancipatório e concluíram que o orçamento público brasileiro não poderia ser considerado emancipatório, apesar da existência de diversas características emancipatórias e de várias oportunidades que podem ser desenvolvidas. De acordo com o estudo de Suzart (2011), o processo orçamentário brasileiro demonstrou possuir um excelente nível de transparência fiscal, conforme análise de conglomerados hierárquica dos dados do questionário *Open Budget Initiative* 2006. Naquela oportunidade, com exceção da ausência de

uma revisão completa e semestral da proposta orçamentária, o processo nacional alcançou valores elevados nos índices analisados.

A transparência no âmbito dos estados e municípios brasileiros também foi investigada nos estudos revisados. A pesquisa de Abreu et al. (2015) teve como objetivo verificar se existe relação entre a transparência fiscal e o desenvolvimento local nos estados brasileiros. Os autores constataram que há relação diretamente proporcional entre as variáveis e concluíram que a questão regional é fundamental para explicar desenvolvimento social, devendo ser considerada como variável essencial, com a transparência fiscal, para a elaboração de políticas públicas que objetivam reduzir a pobreza e a desigualdade brasileira. Apesar de essencial para o desenvolvimento local, os resultados obtidos por Vieira et al. (2017), quando analisaram o grau de transparência dos municípios gaúchos com mais de 50 mil habitantes, demonstram que muitas informações relevantes acerca do orçamento e da execução orçamentária não têm sido divulgadas, e, quando disponibilizadas, muitas não atendem aos critérios de clareza e tempestividade.

Outras pesquisas investigaram a transparência orçamentária em políticas públicas específicas, universidades federais e grandes eventos. Araujo e Grossi (2013) avaliaram o nível de transparência das informações sobre os recursos aplicados nas políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil e apontaram que a transparência dos principais instrumentos de política agrícola situa-se em 63% da avaliação máxima possível, enquanto o índice de transparência orçamentária do governo brasileiro, calculado pela *International Budget Partnership* (IBP) em 2012, ficou em 73%. As informações sobre previsão e execução orçamentária nos planos de desenvolvimento institucional das universidades federais foram analisadas por Silva e Rissi (2020), que demonstraram que não há um padrão na apresentação dos dados orçamentários nesses planos, apesar da existência de elementos em comum sobre a execução orçamentária. Por fim, a pesquisa de Pinheiro et al. (2013) teve como objetivo identificar os desafios que recaem sobre a Controladoria Pública no contexto da Copa do Mundo, que se realizaria no Brasil em 2014. Os resultados demonstraram variações elevadas entre o orçado inicialmente e o liquidado, principalmente, nas funções relacionadas diretamente com o evento esportivo. Na oportunidade, foram identificados como desafios para a Controladoria Pública a promoção da transparência, a instrumentalização de controles que considerem o processo de flexibilização das políticas de gastos e o controle adequado da execução orçamentária.

Por fim, alguns estudos investigaram os processos de monitoramento, avaliação e prestação de contas. Santos e Raupp (2015) apresentaram uma proposição metodológica de

monitoramento físico e financeiro dos programas e das ações governamentais delineados nos Planos Plurianuais do Governo do Estado de Santa Catarina. No modelo desenvolvido, a execução de um objeto de execução ocorre em duas dimensões: a física e a financeira, sendo que a confiabilidade das informações físicas foi a principal dificuldade encontrada pelos autores, visto que, com receio de estarem sendo monitoradas, as áreas acabam manipulando as informações físicas a fim de parecerem mais eficientes e eficazes. No caso das demonstrações contábeis, Calado e Teixeira (2016) avaliaram a percepção dos elaboradores e divulgadores sobre as dificuldades para se elaborar e divulgar tais demonstrações após a convergência do Brasil às normas internacionais. Os resultados demonstraram o foco predominante no orçamento e na baixa adesão às demonstrações dos fluxos de caixa e apontaram duas percepções de dificuldades: a relevância das informações – sua qualidade ainda não é vista como capaz de orientar o usuário interno nem externo – e o processo de adaptação às normas – a relação entre o prazo e os custos para a adaptação.

2.4.4.6 As regras orçamentárias

Poucos estudos investigaram as regras orçamentárias. A reforma gerencial do orçamento brasileiro ocorrida em 2000 foi examinada, com suporte em três lentes teóricas: a do ator racional, a do comportamento organizacional e a da política burocrática, por Barcelos e Calmon (2014), que constataram a predominância da perspectiva da escolha racional ou da “lógica das consequências” nas decisões orçamentárias. Já o estudo de Antunes (2019) teve como objetivo identificar, nos normativos do Brasil e dos Estados Unidos, a existência de obrigatoriedade de prestar informações sobre desempenho orçamentário. Os achados mostraram que existe a obrigatoriedade de prestação de informações sobre o desempenho orçamentário, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, embora não contemple, de forma igualitária, todas as perspectivas do desempenho. Inferiu-se, também, que, em ambos os países, o Poder Legislativo figura como principal destinatário dessa informação.

As experiências internacionais com o orçamento público por regime de competência foram analisadas por Monteiro e Gomes (2013). Os resultados da análise evidenciaram, como principais vantagens do regime, o aumento da transparência do custo dos serviços públicos, a melhora na *accountability* pelos resultados, a geração de informações no mesmo regime das informações contábeis, a melhora na alocação das despesas com manutenção de ativos públicos e a identificação de contingências que serão pagas no futuro. Entretanto, como desvantagens, os autores apontaram o aumento de estimativas contábeis no orçamento, podendo gerar

incerteza sobre os números orçados, o aumento da complexidade do orçamento e a diminuição do controle parlamentar sobre o orçamento.

Os resultados da pesquisa de Dantas et al. (2014), quando analisaram a percepção dos gestores municipais com relação às regras orçamentárias, apontaram que os gestores eleitos (prefeito e vereador) detêm conhecimentos limitados quanto ao orçamento público, principalmente quanto a estágios das despesas e receitas públicas (94%), leis e regras orçamentárias (79%), bem como sua subdivisão (97%). Tais fatos se contrapõem à declaração dos respondentes quanto à compreensão do conteúdo do orçamento e à percepção de quanto o orçamento é importante para o processo de gestão.

2.4.4.7 Receitas e transferências governamentais

Os estudos revisados neste estudo avaliaram principalmente o comportamento do gasto público. Apesar disso, os modelos utilizados para a previsão de receitas públicas, as receitas em municípios de uma metrópole e o papel das transferências intergovernamentais foram objeto de investigação.

O modelo de previsão de receitas sugerido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) foi comparado com outras metodologias em duas pesquisas. Zonatto et al. (2014) verificaram o desempenho do modelo de Koyck na previsão das receitas públicas dos dez maiores municípios gaúchos e concluíram que o desempenho da metodologia desenvolvida por Koyck na previsão das receitas foi superior ao modelo de previsão da SOF em 78% dos casos analisados. O desempenho do modelo Autorregressivo de Médias Móveis (ARMA) na previsão das receitas orçamentárias dos municípios paranaenses foi investigado por Pamplona et al. (2019). Os resultados da pesquisa apontaram que o modelo ARMA apresentou melhor qualidade nas previsões das receitas em comparação ao modelo SOF, com erro médio de 7,05%.

O estudo de Arrais (2014) teve como objetivo verificar o quanto a integração metropolitana, caracterizada pelos processos de polarização, centralização e mobilidade, é funcional para os municípios inseridos em ambientes metropolitanos. O autor constatou que as assimetrias em relação ao conjunto de receitas públicas municipais são mais expressivas nos ambientes metropolitanos e resultam dos diferentes perfis econômicos e demográficos, bem como do grau de burocratização das administrações municipais – fato evidente em relação às receitas tributárias municipais. Apesar disso, o autor argumentou que a integração metropolitana é funcional para o mercado e para os governos municipais e se apresenta como uma estratégia cotidiana para parcela da população que atende suas demandas diárias nos polos

metropolitanos – mesmo que isso implique ônus pelo acionamento de transporte coletivo de baixa qualidade.

O efeito das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios foi avaliado por Baião et al. (2017). Os resultados evidenciaram que algumas transferências, que têm natureza redistributiva, como o Fundo de Participação do Municípios (FPM), contribuem pouco para a equalização, enquanto algumas transferências condicionais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que não possuem esse objetivo, apresentam um efeito positivo. As transferências voluntárias são relativamente neutras, provavelmente por não seguirem critérios econômicos e nem redistributivos, mas, sim, políticos. O Bolsa Família, apesar de não ser uma transferência intergovernamental, atenua as distorções realizadas pelas demais transferências observadas.

Sob a ótica dos ciclos políticos, Araújo et al. (2020) analisaram a relação entre a natureza das transferências governamentais e a responsabilidade fiscal de governos municipais brasileiros. As evidências confirmaram que as transferências voluntárias influenciam positivamente na responsabilidade na gestão fiscal, tendo em vista as exigências atreladas para seu recebimento. No contraponto, quando as transferências são constitucionais e, portanto, obrigatórias, admitem-se espaços para comportamentos agressivos à responsabilidade fiscal. Além disso, verificou-se que, em anos eleitorais e pré-eleitorais, o gestor, também, apresenta um comportamento de agressividade fiscal.

2.5 Sugestões de pesquisas futuras

Esta seção pretende sistematizar as constatações mais relevantes encontradas nesta revisão sistemática e apresentar, a partir das lacunas identificadas, algumas sugestões para futuras pesquisas sobre o tema.

Constatação 1: O foco dos estudos tem sido na análise da execução orçamentária

As pesquisas desenvolvidas focaram, majoritariamente, a análise do aspecto quantitativo do orçamento. Na amostra selecionada, poucas pesquisas investigaram a construção ou a alteração de regras orçamentárias. Os resultados da execução orçamentária, as tendências, as rupturas, as semelhanças ou as diferenças, podem gerar sinais a serem investigados com maior profundidade nos documentos produzidos durante as discussões

realizadas dentro do governo ou no parlamento, nos discursos proferidos e nas ideias defendidas.

Futuras pesquisas podem, dessa forma, investigar a construção e/ou alteração do arcabouço institucional de governança orçamentária, incluindo o comportamento e o engajamento dos agentes para reformar as regras vigentes. Elas podem se concentrar nas regras estabelecidas, no papel dos atores envolvidos e nos interesses defendidos para arrecadar e gastar o dinheiro público. Os estudos podem, ainda, avaliar o papel de empreendedores institucionais que usam o poder que possuem, defendem uma ideia, angariam os recursos necessários e conseguem aprovar as regras (constitucionais, legais ou procedimentais) tributárias ou sobre a destinação dos recursos arrecadados.

Nesse sentido, Barcelos e Calmon (2014) propuseram que novos estudos investigassem os motivos pelos quais as mudanças institucionais inerentes à reforma gerencial do orçamento não surtiram os efeitos pretendidos e como isso afetou as novas reformas orçamentárias. O foco dessas pesquisas pode ser nos atores e nas práticas, conforme sugerido por Zambenedetti e Angonese (2020), considerando, para tanto, as particularidades do modelo orçamentário brasileiro e suas instituições políticas, bem como as características da burocracia brasileira (Monteiro & Gomes, 2013).

Constatação 2: As pesquisas se concentraram na análise da macro-orçamentação

A questão-chave para o desenvolvimento da teoria orçamentária pode estar na dinâmica entre a macro e a micro-orçamentação (Guess & LeLoup, 2010). Os autores argumentam que as decisões no âmbito macro são influenciadas por tendências macroeconômicas e restrições externas e incluem escolhas sobre os totais do orçamento, o tamanho do setor público, os níveis da dívida e a distribuição do orçamento entre as categorias de despesa. Na micro-orçamentação, as decisões são influenciadas por interesses especializados e círculos eleitorais e incluem escolhas sobre o orçamento dos órgãos, os programas e as ações de nível inferior (Guess & LeLoup, 2010). No caso das emendas parlamentares, Baptista et al. (2012) sugeriram que o tema fosse aprofundado por outras pesquisas a partir da análise do processo político e da distribuição das emendas por autoria e tipo de ação.

Como sabido, a sociedade em geral contribui para a formação de um fundo comum, todos contribuem, e são os representantes eleitos ou nomeados que decidem as regras para a constituição desse fundo (quem paga e quanto) e as regras para fatiar esse bolo (quem recebe e quanto). Os estudos revisados, em geral, analisaram o comportamento macro da execução orçamentária. Inclusive nos setores mais investigados, saúde e educação, as análises realizadas

não abordam os níveis inferiores de decisão. Novos estudos, conforme sugestão de Carvalho (2018), podem aprofundar a análise de mudanças nas políticas públicas por meio do orçamento, evidenciando a dinâmica de interação entre as instituições, suas transformações e o processamento de informações para a construção da imagem da política, elevando as questões de política pública à agenda macropolítica.

Além disso, considerando que a discricionariedade orçamentária é inversamente proporcional ao nível de decisão, sugere-se que estudos futuros possam expandir as análises também para a micro-orçamentação dos órgãos e das unidades executoras e para a sua integração com a macro-orçamentação aprovada para o período. Rubin (2015) sugeriu que a diferença entre o orçamento solicitado pelos órgãos setoriais e aquele efetivamente alocado pelos órgãos centrais pode ser, por exemplo, um indicador de subfinanciamento, mas a análise precisa considerar se as solicitações não foram infladas pelas unidades.

Constatação 3: Os estudos avaliaram principalmente o comportamento da despesa pública

O foco dos estudos tem sido nos gastos executados. Investigar o orçamento público significa investigar receitas, despesas e dívidas. Nenhum estudo avaliou o comportamento da receita sob o ponto de vista do orçamento federal ou estadual. Nesta revisão, apenas duas publicações compararam o modelo de previsão de receitas sugerido pela Secretaria de Orçamento Federal para os municípios, e outra publicação avaliou as receitas municipais no contexto de integração metropolitana. No caso das metrópoles, Arrais (2014) indicou que seria necessário um estudo mais detalhado sobre o conjunto de receitas e despesas, além de discutir os problemas político-administrativos provenientes da cultura municipalista brasileira.

Apesar do costumeiro olhar para os usos, é preciso pensar nas fontes. Sendo assim, futuras investigações podem comparar as projeções do governo e as estimativas do parlamento para a receita pública e para agregados orçamentários, bem como para os resultados fiscais, com as expectativas de mercado divulgadas no mesmo período e, também, com os resultados efetivamente alcançados. Zonatto (2014), por exemplo, apontou a necessidade de novos estudos a respeito das metodologias utilizadas para a elaboração das previsões orçamentárias, com avaliação dos efeitos dessas previsões em diferentes espaços temporais.

Constatação 4: Predominância de pesquisas quantitativas e de análises descritivas

As pesquisas quantitativas, com uso da estatística descritiva, foram predominantes nos estudos revisados. Assim, o uso de análises qualitativas pode contribuir para robustecer a validade dos estudos descritivos, com investigações de maior profundidade. Rubin (2015)

recomenda que estudos longitudinais de períodos mais longos e emprego de métodos comparativos rigorosos podem contribuir no aperfeiçoamento e no teste da teoria orçamentária. Nesse caso, o uso de métodos comparativos, como a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), pode auxiliar na compreensão de fenômenos políticos mais complexos. Além disso, considerando a natureza política do orçamento, o uso da análise do discurso pode contribuir para investigar o papel dos chefes dos poderes, dos ministros de estado e dos parlamentares na condução das finanças nacionais.

Por fim, também devem ser aprimoradas as análises quantitativas realizadas. O uso de modelos econométricos em mais pesquisas explicativas pode contribuir para o entendimento das decisões realizadas. No caso da abertura de créditos extraordinários, Rocha et al. (2013) sugeriram a utilização de métodos mais robustos para verificar a possível existência de relacionamento entre esses créditos e variáveis como produto interno, dívida pública, superávit primário, período eleitoral, entre outras.

2.6 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo caracterizar a produção científica brasileira sobre orçamento público, identificar possíveis lacunas de pesquisa e sugerir pesquisas futuras sobre o tema. Para tanto, artigos científicos publicados em periódicos nacionais sobre o tema foram revisados com o uso de um protocolo de revisão sistemática da literatura. Os resultados mostraram um aumento considerável na quantidade de estudos orçamentários entre a primeira e a segunda década do séc. XXI, tomando como base a revisão conduzida por Lyrio et al. (2013).

O caráter interdisciplinar do orçamento público ficou demonstrado com a quantidade de periódicos que publicaram artigos sobre o assunto e com a diversidade de autores na amostra revisada. Quanto aos métodos e às técnicas de pesquisa empregadas, os achados foram em linha com a revisão realizada anteriormente por Lyrio et al. (2013), evidenciando o predomínio dos estudos quantitativos, descritivos, sem delineamento e recorte longitudinal. Esses estudos fizeram uso majoritariamente de dados secundários nas investigações, recuperados de bases de dados oficiais, com aplicação da estatística descritiva como técnica analítica.

A análise dos gastos sociais predominou nos estudos revisados, sendo os recursos direcionados para a seguridade social (saúde, previdência social e assistência social) e para a educação pública o principal objeto das investigações. Os estudos também analisaram os instrumentos de participação social, transparência orçamentária e *accountability*, a execução orçamentária da despesa pública e o processo decisório. Apesar disso, os estudos revisados

focaram, majoritariamente, o comportamento do gasto público. Assim, foram escassos os estudos que investigaram a governança orçamentária e as regras do processo, o orçamento da receita e as transferências governamentais.

Os resultados observados nesta revisão podem ter sido limitados em razão da escolha dos descritores utilizados para recuperar as publicações nas bases de dados SciELO Brasil e Spell. Apesar da natureza interdisciplinar dessas duas bases de dados, a consulta realizada apenas nessas plataformas e os filtros utilizados podem também ser considerados como limitações do estudo. Cabe ressaltar, ainda, que a impossibilidade de exportação de dados completos das publicações, como as referências citadas, nessas bases de dados, impediu, por exemplo, o uso de ferramentas mais avançadas de análises bibliométricas. Outras revisões podem expandir a consulta de artigos em outras bases de dados, considerando, inclusive, textos sobre o orçamento brasileiro publicados em periódicos internacionais.

Por fim, as lacunas de pesquisa identificadas ao longo da revisão possibilitaram a indicação de sugestões para futuras pesquisas sobre o tema. Dentre as sugestões, novos estudos podem (i) investigar a construção e/ou alteração do arcabouço institucional de governança orçamentária, incluindo o comportamento e o engajamento dos agentes para reformar as regras vigentes, (ii) expandir as análises também para a micro-orçamentação realizada nos órgãos e nas unidades executoras e sua integração com a macro-orçamentação aprovada para o período, (iii) avaliar o comportamento da receita pública, comparando as projeções do governo e as estimativas do parlamento com as expectativas de mercado divulgadas no mesmo período, tanto para as fontes de financiamento como para os principais agregados orçamentários, e (iv) ampliar as investigações de maior profundidade nos estudos orçamentários, com o emprego de técnicas qualitativas e métodos comparativos, como análises de conteúdo e do discurso, *process tracing* e QCA, além de aprimorar os estudos quantitativos com o emprego de análises estatísticas mais robustas e o uso de modelos econométricos em pesquisas explicativas.

3 FATORES NA ESCOLHA DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA E AGENDA DE PESQUISAS FUTURAS²

Resumo

A estrutura de governança orçamentária compreende as regras e os regulamentos que disciplinam a preparação, a aprovação e a implementação dos orçamentos públicos e decorre da disputa de poder dos atores que participam do processo de alocação dos recursos públicos. Apesar de relevantes estudos publicados sobre o assunto, este trabalho teve como objetivo fornecer subsídios da conversa acadêmica acerca dos fatores determinantes para a escolha bem como dos efeitos da estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos. Para isso, adotou-se o método revisão sistemática da literatura com o desenvolvimento de cinco etapas: seleção do tópico de revisão, pesquisa na literatura, coleta, leitura e análise dos trabalhos científicos publicados nos últimos dez anos sobre o tema. Os resultados mostraram que as crises fiscais, assim como as pressões e as recompensas de organismos externos, foram os fatores preponderantes para as reformas na estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos. Em outra visão, os impactos dessa estrutura nas finanças públicas nacionais foram investigados principalmente pela análise das regras fiscais numéricas. As lacunas de pesquisa identificadas indicam direções para futuras pesquisas.

Palavras-chave: fatores determinantes; governança orçamentária; estrutura de governança; orçamento público; finanças públicas.

Abstract

The fiscal governance framework includes the rules and regulations that discipline the preparation, approval, and implementation of public budgets. It results from the power struggle of the actors that participate in the process of allocating public resources. Despite relevant studies published on the subject, this study aimed to provide background information on determinant factors in the choice and effects of fiscal governance framework adopted by governments in the scholarly conversation. For this, the systematic literature review method was adopted with the development of five steps: selecting a review topic, searching the literature, gathering, reading, and analyzing the scientific papers published in the last 10 years on the subject. Results show that fiscal crises and pressures and rewards of external bodies were

² Artigo publicado, em sua versão em inglês, na *Financial Accountability & Management* em 2021: Damasceno, G., & Gomes, R. (2021). Factors in the choice of fiscal governance: A systematic literature review and future research agenda. *Financial Accountability & Management*. <https://doi.org/10.1111/faam.12311>

the predominant factors for reforms in the framework of fiscal governance adopted by governments. In another view, impacts of this framework on national public finances were investigated primarily by analysis of numerical fiscal rules. The research gaps identified indicate directions for future research.

Keywords: determinant factors; fiscal governance; governance framework; public budget; public finance.

3.1 Introdução

A política fiscal refere-se ao uso de gastos governamentais e de políticas tributárias para influenciar as condições econômicas. Tradicionalmente, a compreensão sobre a política e a gestão dos recursos públicos se concentra na análise do processo orçamentário e nos papéis desempenhados pelos atores relevantes, com diferentes interesses, que dele participam (Good, 2007). Portanto, apesar de significativos esforços para modernizar os processos orçamentários, as regras continuam a influenciar fortemente o comportamento orçamentário (Di Francesco & Alford, 2016). Essas instituições orçamentárias podem afetar as “regras do jogo” que disciplinam a interação dos participantes nele envolvidos, impondo restrições ou distribuindo poder e responsabilidades aos diferentes atores (Stein et al., 1999).

O processo de tomada de decisões sobre finanças públicas é complexo e envolve muitos atores. Normalmente, o processo orçamentário envolve, pelos menos em sistemas políticos democráticos, a preparação da proposta pelo governo, a aprovação por um parlamento e a execução por uma burocracia (Alesina et al., 1999; Hallerberg, 2004). As características do orçamento aprovado, resultante desse processo, dependem da interação e dos incentivos dos agentes envolvidos na destinação dos gastos públicos e de sua capacidade de obter resultados cooperativos (Fisc & Scartascini, 2004).

O conjunto específico de regras, regulamentos, procedimentos, arranjos e instituições que influenciam como a política orçamentária é planejada, aprovada, executada, monitorada e avaliada constitui a estrutura de governança orçamentária (European Commission, 2017). De acordo com melhores práticas e resultados empíricos, alguns elementos críticos para essa estrutura foram sugeridos por organismos supranacionais e independentes. Apesar disso, diferentes estruturas foram adotadas em diferentes países, visto que elas dependem do contexto político, econômico, social e histórico específico de cada um deles.

Uma vez aprovada e implementada, essa estrutura altera o comportamento orçamentário dos atores envolvidos na tomada de decisão sobre finanças públicas. Por essa razão,

preocupados com o controle institucional, os estudiosos têm se concentrado em como os processos orçamentários afetam os resultados fiscais e macroeconômicos e nos efeitos alocativos e distributivos da elaboração do orçamento. Muitos estudos concluíram que os procedimentos orçamentários – elaboração, aprovação e implementação do orçamento – influenciam fortemente os resultados fiscais (Debrun et al., 2008; Hallerberg et al., 2007, 2009). Embora haja muitos estudos sobre o orçamento público e sobre o impacto de regras orçamentárias na gestão das finanças públicas, o processo de construção ou de alteração do arranjo institucional subjacente e das regras que estabelecem limites e restrições para a gestão orçamentária ainda não foi bem explorado.

Este trabalho foca os resultados de pesquisa sobre antecedentes (quais fatores determinantes influenciam a escolha?) e consequentes (quais são os efeitos?) da estrutura de governança orçamentária. Dessa forma, visa contribuir para a literatura sobre gestão de finanças públicas, conduzindo uma revisão sistemática dos estudos sobre governança orçamentária. Primeiro, identifica a literatura que contribui para a pesquisa sobre governança orçamentária, resultando em uma amostra de 49 artigos científicos. Depois, explora a demografia da produção acadêmica e analisa os métodos e as técnicas de pesquisa utilizados nos trabalhos teórico-empíricos. Terceiro, sistematiza o conhecimento existente em dois principais campos de pesquisa: antecedentes da estrutura de governança orçamentária adotada e consequentes dessa estrutura. O presente artigo conclui apresentando uma discussão acerca das lacunas de pesquisa identificadas e uma agenda para futuras pesquisas.

Para isso, este trabalho está estruturado, além desta introdução, em cinco seções. A seção seguinte fornece algumas noções sobre a estrutura de governança orçamentária, na qual discutimos a relação entre governança e orçamento e, como ponto de partida, mostramos as características gerais da estrutura adotada na União Europeia. A terceira seção descreve os métodos e as técnicas utilizados nesta revisão. Na quarta seção, os resultados são apresentados, e os achados desta revisão são comparados com estudos preliminares sobre o tema. Seguidamente, a próxima seção sistematiza as lacunas identificadas e indica algumas possíveis direções para futuras pesquisas. Finalmente, a última seção traz as considerações finais que esta revisão possibilitou.

3.2 Estrutura de governança orçamentária

A estrutura de governança orçamentária inclui um sistema de regras formais e informais que orientam o processo de tomada de decisão, determinando “quem” faz “o quê” e “quando”

e regulando o fluxo de informações entre os participantes da alocação dos recursos públicos (Hallerberg et al., 2009). Refere-se, conseqüentemente, à distribuição de autoridade ao longo do processo orçamentário anual (Hallerberg, 2004), e sua efetividade é uma função tanto dos arranjos institucionais estabelecidos, incluindo o tipo de regra e os mecanismos estabelecidos para garantir o seu cumprimento, quanto do consenso político (Atkinson et al., 2016; Debrun et al., 2008).

O termo governança tornou-se o conceito da moda na década de 1990 (Levi-Faur, 2012), um conceito mágico amplamente utilizado por profissionais e acadêmicos (Pollitt & Bouckaert, 2011). Alguns estudiosos, entretanto, ainda são céticos quanto ao uso do termo em estudos sobre política fiscal, visto que ele passou a ser amplamente utilizado com vários significados. A adição de adjetivos para delinear o alcance do conceito pode auxiliar na compreensão do seu significado ou pode, caso seja estendido para além de sua utilidade, até torná-lo relativamente sem sentido (Peters, 2012). A noção de governança pública, por exemplo, é discutida em pelo menos quatro diferentes abordagens na literatura: como estrutura, como processo, como mecanismo ou como estratégica, sendo que a maioria dos estudos se concentra na governança como estrutura, ou seja, na arquitetura de instituições formais e informais, em razão, talvez, da predominância do institucionalismo nas ciências sociais (Levi-Faur, 2012).

A governança pública é inerentemente política, envolvendo negociação e compromisso entre atores com diferentes interesses (Frederickson et al., 2016; Lynn et al., 2000). Isso implica uma configuração de distintos, mas interrelacionados elementos que restringem e possibilitam as tarefas, as prioridades e os valores. Esses elementos compreendem tanto estruturas formais quanto exercício informal de julgamento pelos inúmeros atores envolvidos na implementação de políticas e programas (Lynn et al., 2000).

Na União Europeia, a estrutura de governança orçamentária estabelecida e aplicável a todos os estados-membros tem como objetivo apoiar a responsabilidade orçamentária, especialmente para: (i) atingir uma situação orçamentária sólida, limitando a propensão para aumentar o déficit; (ii) reduzir o caráter cíclico das políticas orçamentárias; e (iii) melhorar a eficiência das despesas públicas, por meio do aumento da transparência, facilitando, assim, a identificação de opções para realocação de recursos para a promoção do crescimento (European Commission, 2017). A Tabela 3.1 mostra os objetivos e os elementos fundamentais da estrutura de governança orçamentária europeia.

Além de procedimentos orçamentários centralizados que definem a metodologia de previsão e os mecanismos de coordenação entre os vários níveis governamentais, na União Europeia, a estrutura de governança orçamentária deve observar outros quatro elementos

fundamentais: estatísticas orçamentárias, com informações detalhadas sobre a evolução de despesas, receitas, dívida pública e outros agregados que são essenciais para as análises e as previsões orçamentárias; regras fiscais numéricas, que fixam limites máximos para os agregados orçamentários; quadros orçamentários plurianuais para períodos superiores a um ano; e instituições fiscais nacionais independentes, que, independentemente de governos e parlamentos, avaliam, com transparência, a qualidade da elaboração do orçamento (European Commission, 2017).

Tabela 3.1

Objetivos e elementos fundamentais da estrutura de governança orçamentária europeia

o) objetivos da estrutura de governança orçamentária	e) elementos fundamentais da estrutura de governança orçamentária
o.1) atingir uma situação orçamentária sólida;	e.1) estatísticas orçamentárias;
o.2) reduzir o caráter cíclico das políticas orçamentárias;	e.2) regras fiscais numéricas;
o.3) melhorar a eficiência das despesas públicas.	e.3) quadros orçamentários plurianuais;
	e.4) instituições fiscais nacionais independentes;
	e.5) procedimentos orçamentários.

Fonte: European Commission (2017).

Governança e orçamentação são conceitos relacionados no setor público. Enquanto a governança pública refere-se a como a sociedade e os grupos que a compõem se organizam para tomar decisões (Institute on Governance, 2021), o processo orçamentário consiste em um dos instrumentos essenciais de direção e coordenação no governo e no setor público (Pierre, 2012). Consequentemente, a elaboração do orçamento é um fator crítico para a formulação de políticas públicas e, portanto, um componente essencial da governança (Guess & LeLoup, 2010). Além disso, Peters (2010) argumenta – quando discute o termo “meta-governança”, em suas palavras, “governança da governança” – que o orçamento é, talvez, o meio mais aparente de meta-governo, controlando outras entradas primárias no sistema que podem realizar o mesmo propósito.

A atribuição desse papel ao orçamento não é recente. Caiden (1998) enfatizou o uso estratégico do orçamento como um instrumento para a direção organizacional. Antes disso, Wildavsky (1964) assinalou que o orçamento constitui o sangue vital do governo, o reflexo financeiro do que o governo faz ou pretende fazer. Segundo o autor, os critérios adotados para definir “quem recebe o quê e quanto” no processo orçamentário podem até mesmo afetar os resultados do sistema político. Nesse processo, existem dois grupos que tomam as decisões orçamentárias: os gastadores e os guardiões. Enquanto os primeiros são responsáveis pela

utilização do dinheiro público, os últimos são aqueles que impõem as regras de disciplina orçamentária (Wildavsky, 1964).

Alguns governos ainda adotam uma estrutura totalmente descentralizada, denominada governança feudal (*Fiefdom Governance*) por alguns autores, na qual os ministros decidem os níveis de gasto para os seus respectivos ministérios e o processo orçamentário envolve simplesmente a agregação dos orçamentos individuais em um orçamento total (Hallerberg et al., 2009). Com base no trabalho preliminar realizado por von Hagen (1992), as investigações sobre a governança orçamentária foram aprofundadas, entre outros estudiosos, por Hallerberg (2004) e Hallerberg et al. (2007, 2009).

Inicialmente, foram identificadas duas formas de centralizar o processo orçamentário: a abordagem de delegação (*Delegation Governance*) e a abordagem de contratos, também chamada de compromisso (*Commitment Governance*). A delegação envolve a investidura do ministro das finanças com poderes decisórios significativos sobre os recursos públicos. A fase de elaboração da proposta orçamentária caracteriza-se por fortes poderes de definição da agenda pelo ministro das finanças frente aos ministros setoriais, na qual ele define o orçamento para as grandes categorias de despesa, negocia diretamente com os demais ministérios e aprova a proposta final. Durante o processo de aprovação, a abordagem da delegação restringe os poderes dos parlamentares para emendar a proposta orçamentária, conferindo, assim, amplos poderes ao governo para estabelecer a agenda em relação ao parlamento. Na fase de execução, o ministro das finanças monitora rigorosamente a aplicação dos recursos, com poderes para evitar ou corrigir os desvios em relação ao planejado (Hallerberg et al., 2009).

Na abordagem de contratos, logo no início do processo orçamentário, os atores com poderes de decisão negociam e se comprometem, na forma de um contrato fiscal, com metas de caráter obrigatório a serem observadas ao longo de todo o processo (Hallerberg et al., 2009). Na fase de aprovação, o parlamento tem poderes para corrigir a proposta orçamentária do governo, mas a ênfase recai na conformidade do orçamento com as metas acordadas. A fase de execução caracteriza-se pela existência de regras contingentes para lidar com eventos imprevistos, na qual o ministro das finanças também é o responsável por monitorar a aplicação dos recursos e corrigir eventuais desvios em relação às metas estabelecidas (Hallerberg et al., 2009).

A literatura sobre o tema também tem se preocupado com os fatores que influenciam a escolha entre os diferentes arranjos institucionais de governança orçamentária. Os primeiros fatores apontados por Hallerberg et al. (2007) consideram que a escolha entre as abordagens depende do sistema eleitoral de um país e da resultante composição partidária típica do Poder

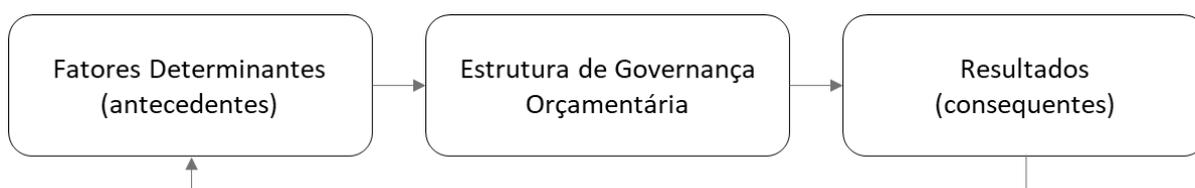
Executivo. Enquanto a abordagem de contratos é mais adequada para coalizões multipartidárias e sistemas eleitorais relativamente competitivos, a abordagem de delegação é mais adequada para governos de partido único ou coligações de dois partidos em sistemas eleitorais menos competitivos.

Além desse argumento, Hallerberg et al. (2009) acreditam que os estados que passaram por crises fiscais são mais propensos a introduzir elementos centralizadores no processo orçamentário. Os autores também mencionam que países com elevada fragmentação política, considerando para tanto o número de partidos representados no parlamento, optariam por procedimentos orçamentários mais centralizados. Finalmente, argumentam que as escolhas institucionais refletem, possivelmente, as pressões e as recompensas de autoridades externas, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Comissão Europeia.

Como observado, portanto, a estrutura de governança orçamentária estabelecida pode ser observada sob duas perspectivas. A primeira refere-se aos antecedentes dessa estrutura, ou seja, os fatores que influenciaram a sua construção ou alteração. Na outra visão, considerando o arranjo já aprovado, os estudos procuram investigar os consequentes dessa estrutura nas finanças públicas nacionais. Esse argumento permite organizar essas duas perspectivas e suas abordagens nas relações de análise para a estrutura de governança orçamentária, como mostra a Figura 3.1.

Figura 3.1

Antecedentes e consequentes da estrutura de governança orçamentária



Apesar de relevantes estudos publicados sobre o tema, o foco tem sido na relação entre as regras e os procedimentos que orientam as diferentes fases do processo orçamentário e os resultados fiscais alcançados pelos países europeus. Os fatores que influenciam a escolha de uma estrutura de governança orçamentária foram identificados, mas ainda não foram investigados em profundidade. Hallerberg (2004) recomendou considerar níveis adicionais de governo com mais detalhes, visto que ele apenas investigou o comportamento do governo central. Além disso, o autor indicou outros fatores que devem ser considerados quando da aplicação de seu modelo fora da Europa, tais como a disciplina partidária. É preciso dar mais

atenção às relações Executivo-Legislativo e às diferenças entre as democracias parlamentaristas e os sistemas presidencialistas.

Se os países apresentam um melhor desempenho orçamentário quando possuem conjuntos de regras, instituições e normas orçamentárias compatíveis com sua forma esperada de governança orçamentária (Hallerberg et al., 2009), e a escolha entre formas de governança orçamentária depende das estruturas políticas subjacentes de um determinado país, cabe questionar quais fatores adicionais influenciam a escolha de uma estrutura específica de governança orçamentária, tendo em vista que permanecem diferenças acentuadas no padrão de instituições orçamentárias entre estados de baixa e alta distância ideológica (Hallerberg et al., 2007).

Assim, para fornecer subsídios da conversa acadêmica acerca dos fatores determinantes na escolha bem como dos efeitos da estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos, este trabalho revisa artigos científicos publicados sobre o assunto, usando, para tanto, um protocolo de revisão sistemática da literatura. Como contribuição ao campo, este trabalho também busca identificar padrões e diferenças nessa conversa, além de sistematizar as lacunas de pesquisa sobre o tema e de indicar direções para futuras pesquisas.

3.3 Método

A primeira ação empreendida nesta pesquisa foi tentar localizar outras revisões de literatura publicadas sobre o tópico. Para tanto, foi realizada uma busca exploratória nas bases de dados *Web of Science* e *Scopus* com o uso dos descritores “*budget* governance*” OR “*fiscal governance*” AND *review*. Nessa consulta, seis artigos foram recuperados na base de dados *Web of Science* e 11 artigos na *Scopus*. Entretanto, a partir da leitura do título e do resumo dessas publicações, verificou-se que nenhuma delas teve como objetivo revisar a literatura sobre o tópico governança orçamentária.

Assim, para atingir o objetivo proposto neste estudo, foi adotado o método de revisão sistemática de literatura baseada no protocolo de Cronin et al. (2008). As revisões sistemáticas usam critérios explícitos e rigorosos para identificar, avaliar criticamente e sintetizar a literatura sobre um tópico específico (Cronin et al., 2008). As próximas subseções apresentam as etapas da pesquisa, considerando o protocolo adotado, e as devidas justificativas.

3.3.1 Selecionando um tópico de revisão

Cronin et al. (2008, p. 39) postularam que “como regra geral, é melhor começar com um tópico restrito e focado e, se necessário, ampliar o escopo da revisão à medida que se progride”. Assim, embora a expressão “instituições de governança fiscal” seja mais ampla que “instituições orçamentárias”, elas têm sido tratadas como sinônimas (Raudla, 2010); logo, o escopo desta revisão incluiu ambos os termos.

3.3.2 Pesquisando a literatura

A busca foi realizada nas seguintes bases de dados: *Web of Science* e *Scopus*. A escolha dessas bases é consistente com a natureza interdisciplinar do orçamento público. De acordo com as informações disponíveis nas referidas plataformas, a *Web of Science (Clarivate Analytics)* é uma base de dados multidisciplinar que indexa somente os periódicos mais citados em suas respectivas áreas e possui mais de 9.000 periódicos indexados; e, em comparação, a *Scopus (Elsevier)* indexa mais de 21.500 periódicos de 5.000 editores internacionais, além de outros documentos.

Os descritores “*budget* governance*” e “*fiscal governance*” foram utilizados na busca avançada das respectivas plataformas. A consulta foi realizada nos campos “*title*”, “*abstract*” e “*key-words*”. Optou-se, também, por restringir os resultados para o tipo de documento “*article*” e o idioma “*English*”. Além disso, considerando que um prazo máximo de 5-10 anos é comumente estipulado para inclusão de trabalhos em uma revisão (Cronin et al., 2008), a pesquisa foi delimitada, quanto a tempo, a uma década, terminando em 2020, ou seja, foram recuperados os trabalhos publicados entre 2011 e 2020. No entanto, Cronin et al. (2008) apontam que esse limite temporal deve ser determinado pela quantidade de informações disponíveis. Assim, como poucos artigos foram recuperados, o limite inicial foi excluído. O limite final foi mantido até 2020 para avaliar a tendência anual dos trabalhos publicados.

3.3.3 Coleta, leitura e análise da literatura

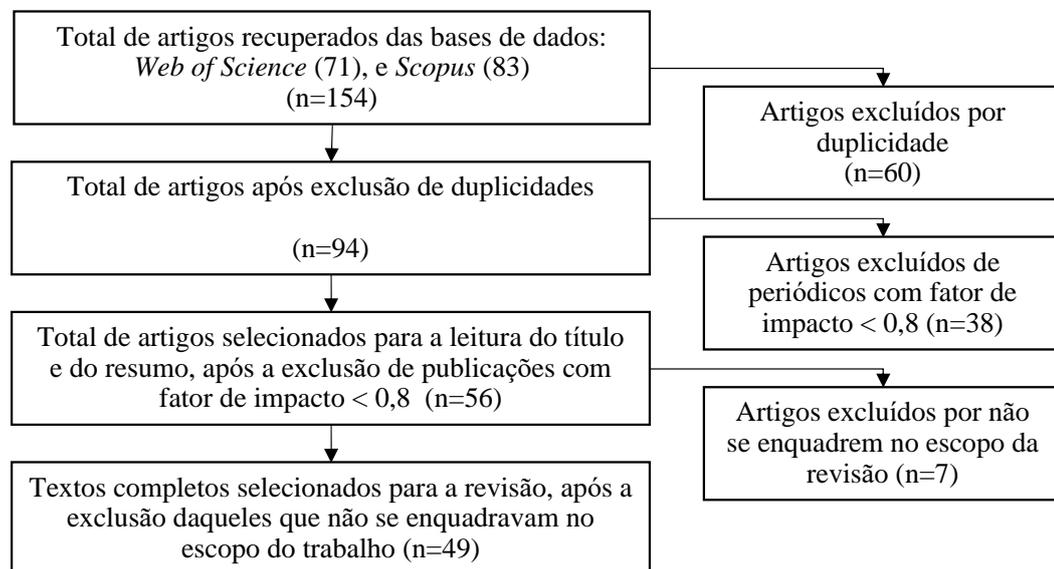
Inicialmente, 154 publicações foram recuperadas nas duas bases de dados consultadas, sendo 71 na *Web of Science* e 83 na *Scopus*. Os resultados dessas buscas foram exportados e armazenados no software de gerenciamento de referências Mendeley. A Figura 3.2 resume o processo de busca. O primeiro passo, nesse *software*, foi excluir duplicidades entre as bases de

dados. Após essa etapa, 94 artigos permaneceram. Na sequência, o fator de impacto dos periódicos foi consultado no *Journal Citation Reports* (JCR), calculado pela *Clarivate Analytics*, e no *SCImago Journal and Country Rank* (SJR), fornecido pela *Scopus*. Nessa etapa, foram descartados 38 artigos publicados em revistas não relacionadas ou com fator de impacto inferior a 0,8 nessas duas listas. Restaram, então, 56 artigos. A próxima etapa de seleção dos artigos consistiu na leitura do título e do resumo das publicações. Após a leitura, foram excluídos mais sete estudos que não se enquadravam no escopo da revisão proposta, restando, ao final, 49 artigos a serem criticamente examinados.

Nessa fase, os metadados das publicações disponibilizados nas respectivas bases de dados, já armazenados no Mendeley, foram exportados e tabulados em planilha eletrônica no *software* Microsoft Excel. As seguintes categorias foram consideradas para explorar a demografia da produção acadêmica: 1) ano de publicação; 2) nome dos periódicos; 3) categoria dos periódicos; 4) quantidade de publicações por autor; 5) afiliação dos autores; e 6) número de autores por país.

Figura 3.2

Diagrama de fluxo da estratégia de seleção dos artigos



A maioria das informações necessárias para essa análise já estava disponível nos metadados dos artigos quando eles foram recuperados das respectivas bases de dados, exceto a categoria dos periódicos. Para disposição dessa informação, foram consideradas as categorias listadas no *SCImago Journal and Country Rank* (SJR), disponibilizado pela *Scopus*. Também foram consultadas as categorias listadas no *Journal Citation Reports* (JCR). Entretanto, os

periódicos nos quais foram publicados dois artigos da amostra não foram listados no JCR, razão pela qual, considerando ainda que todos os periódicos foram listados no SJR, optou-se por avaliar apenas as categorias elencadas no SJR. Importante salientar que os periódicos são classificados em uma ou mais categorias.

Na sequência, os temas pesquisados foram analisados com o intuito de identificar as ideias centrais dos artigos selecionados. Para tanto, as palavras-chave informadas pelos autores nas respectivas publicações foram consideradas para, com auxílio do *software* Vosviewer, identificar as coocorrências e as possíveis conexões entre os trabalhos. Antes de exportar o arquivo do Mendeley para o Vosviewer, constatou-se que, em oito publicações, os autores não discriminaram as palavras-chave do estudo. Nesse caso, foram selecionadas entre três e cinco palavras ou expressões relevantes do título ou do resumo para que a publicação não fosse excluída da amostra.

Depois disso, iniciou-se a leitura completa dos textos. Durante a leitura, os artigos foram classificados como teóricos ou teórico-empíricos. Como teóricos, foram classificadas as publicações na quais os autores apenas discutiram teorias ou conceitos, propuseram modelos teóricos ou, ainda, revisaram a literatura relacionada ao tema. Como teórico-empíricos, os trabalhos foram classificados quando os autores buscaram descrever o comportamento de determinada variável ou investigar relações entre variáveis. Assim, 12 artigos foram classificados como teóricos e 37 como teórico-empíricos.

Os métodos e as técnicas de pesquisa utilizados nos trabalhos teórico-empíricos também foram identificados. Nessa etapa, as quantidades em cada subcategoria foram somadas, considerando a seguinte condição: as categorias “Objetivo”, “Abordagem”, “Delineamento”, “Recorte temporal”, “Método de pesquisa” e “Amostragem” foram tratadas como classificações mutuamente excludentes; enquanto, nas categorias “Tipo de Dado”, “Instrumento de coleta de dados” e “Técnica de análise”, poderiam ser identificadas possíveis interseções entre as classificações.

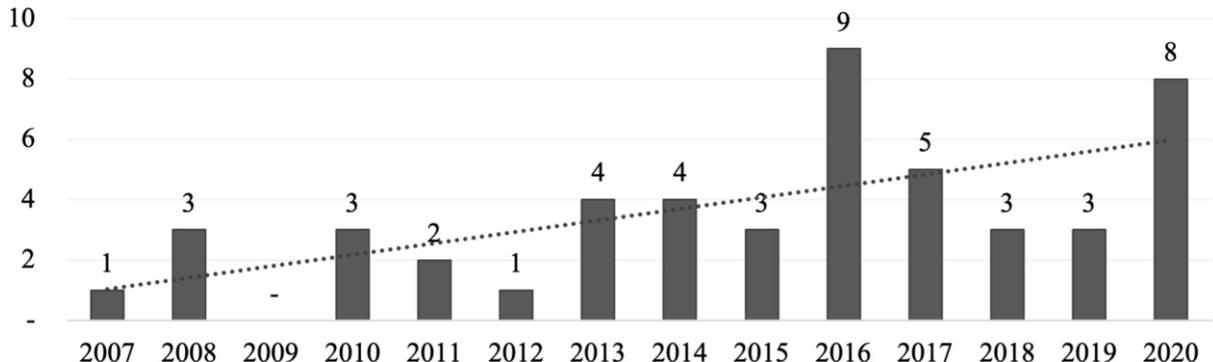
Por fim, os estudos teórico-empíricos também foram segregados entre aqueles que examinaram os fatores que influenciam a escolha da estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos e aqueles que investigaram os efeitos dessa estrutura. Os achados desses estudos foram sumarizados para explorar os antecedentes e os consequentes das estruturas de governança orçamentária investigadas no período estabelecido nesta revisão e para comparar esses achados com aqueles identificados pela literatura. Foram observadas algumas lacunas de pesquisa e apresentadas algumas possíveis direções para futuras pesquisas sobre o assunto.

3.4 Resultados e discussão

Os resultados serão apresentados considerando as etapas descritas na seção anterior. Assim, para explorar a demografia da produção acadêmica, a Figura 3.3 mostra a evolução anual da produção científica sobre o tópico. Embora o limite temporal inicial tenha sido excluído na busca de documentos, o primeiro artigo científico sobre o assunto, considerando os critérios adotados para esta revisão, foi publicado apenas em 2007. Em outras palavras, o termo “governança orçamentária” só recentemente foi introduzido nos estudos sobre política fiscal. Dois picos podem ser observados, nove publicações em 2016 e oito em 2020. Nos demais anos do período selecionado para esta revisão, foram publicados, em média, 2,67 estudos sobre o tópico. Esse período coincide com as discussões sobre a governança da Zona do Euro realizadas após a profunda crise da dívida em alguns países da região. A linha de tendência sugere um crescimento das pesquisas sobre o assunto entre os estudiosos.

Figura 3.3

Evolução das publicações



Quando se observa os periódicos nos quais os estudos foram publicados, constata-se o caráter interdisciplinar do orçamento público. Os 49 artigos foram publicados em um total de 38 periódicos, sendo que apenas sete deles publicaram mais de um estudo relacionado ao tópico em análise: seis artigos foram publicados no *Journal of European Integration*; dois, no *Economic Analysis and Policy*, no *European Journal of Political Economy*, no *Political Science Research and Methods*, no *Public Administration and Development*, no *Public Choice* e no *South European Society and Politics*.

Outros 31 periódicos publicaram um artigo cada. Se, por um lado, a abordagem interdisciplinar do orçamento público fornece vários *insights* sobre a complexidade do campo,

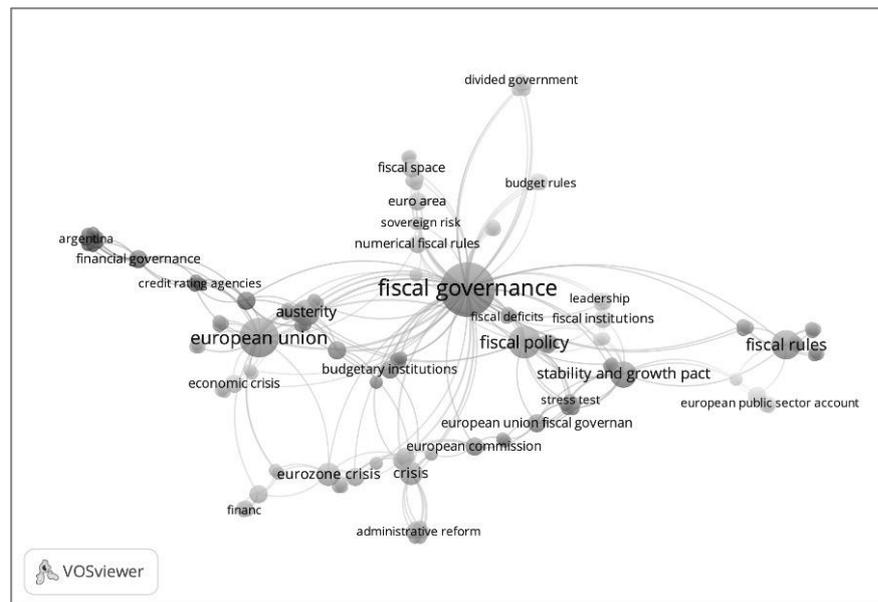
combinando conhecimentos de diferentes ciências sociais; por outro lado, essa interdisciplinaridade torna desafiador comparar as descobertas dos autores e, também, identificar os padrões encontrados nos estudos selecionados.

Esse caráter interdisciplinar também fica claro ao analisar a categoria dos periódicos e o número de autores nos trabalhos selecionados. Considerando as categorias listadas no SJR, disponibilizado pela *Scopus*, os 38 periódicos foram classificados em 79 categorias, entre as quais predominaram aquelas relacionadas às áreas da ciência política, da administração pública ou da economia. Há uma diversidade de autores nesta revisão: 87 autores escreveram os 49 artigos, e apenas seis participaram de mais de uma pesquisa sobre o tema em revisão. Quanto à afiliação dos autores, verificou-se que eles estavam distribuídos por 69 instituições de ensino em 21 países, com predominância de instituições europeias e norte-americanas.

A próxima etapa desta revisão foi caracterizar as ideias centrais dos textos. Para tanto, as palavras-chave dos estudos foram analisadas no *software* Vosviewer. Do total de 179 expressões, o *software* analisou 135 que possuíam o maior número de conexões para criar o mapa da Figura 3.4, com 17 *clusters* e 415 conexões. Com base nesse mapa, constatou-se a existência de quatro principais expressões utilizadas: “*fiscal governance*”, “*fiscal rules*”, “*fiscal policy*”, e “*European Union*”. A primeira impressão da amostra selecionada indicou, assim, que os estudos empreendidos sobre o tópico focalizaram a principal regra fiscal estabelecida no âmbito da União Europeia e investigaram a governança orçamentária baseada em regras com o objetivo de integrar e aperfeiçoar a política fiscal dos estados nacionais.

Essa observação foi confirmada pela análise do local das investigações realizadas. Os estudos supranacionais, notadamente as pesquisas realizadas em países da União Europeia, representaram 51% dos artigos teórico-empíricos desta revisão. Esse resultado se deve principalmente à forte crise fiscal enfrentada por alguns países daquela região e aos desafios apontados para o estabelecimento de ajustes na estrutura de governança orçamentária para a Zona do Euro. As pesquisas que abordaram o nível nacional corresponderam a 29,7% da amostra. Apenas quatro estudos investigaram as unidades subnacionais e outros dois artigos analisaram a governança orçamentária em outros níveis de governo, o que indica uma lacuna de pesquisa a ser preenchida com novas investigações sobre o tema.

Com relação aos métodos e às técnicas de pesquisa empregados nos 37 estudos identificados como teórico-empíricos, os resultados da revisão indicaram o predomínio dos estudos quantitativos, descritivos, com delineamento correlacional e recorte longitudinal. Esses estudos fizeram uso majoritariamente de dados secundários nas investigações com aplicação da estatística inferencial como técnica analítica.

Figura 3.4*Análise de similitude das palavras-chave*

Os estudos, em sua maioria, são de natureza descritiva, e apenas três análises explicativas foram encontradas. Essa conclusão decorre, principalmente, da própria natureza dos estudos orçamentários e, também, da dificuldade de controlar as variáveis externas ao objeto da investigação. No que tange à abordagem, a pesquisa quantitativa foi a mais utilizada pelos pesquisadores, respondendo por 55% dos artigos analisados. Nessa abordagem, destaca-se o uso de modelos econométricos, enquanto, nas pesquisas classificadas como qualitativas, predominaram os estudos de caso como método de pesquisa.

Por fim, os estudos teórico-empíricos foram segregados entre aqueles que examinaram os fatores que influenciam a escolha da estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos e aqueles que investigaram os efeitos dessa estrutura, como mostra a Tabela 3.2. Essa análise identificou 23 artigos (62,2%) investigando os efeitos e 14 (37,8%) examinando os fatores determinantes. Nota-se, portanto, a preponderância do primeiro grupo, confirmando que o foco das investigações sobre o tema tem sido na relação entre as regras estabelecidas e os resultados fiscais alcançados pelos governos.

Tabela 3.2*Fatores que influenciam a escolha e os efeitos da estrutura de governança orçamentária*

a) Fatores que influenciam a escolha da estrutura de governança orçamentária (antecedentes)	c) Efeitos da estrutura de governança orçamentária (consequentes)
a.1) sistema eleitoral (Raudla, 2010);	c.1) fortalece a <i>accountability</i> (Ajam & Fourie, 2016; Mutiganda, 2013);
a.2) composição partidária do Executivo (Kaplan, 2017);	c.2) reduz a taxa de juros/prêmios de risco (Iara & Wolff, 2014), (Andersen et al., 2014)
a.3) crises fiscais (Degner & Leuffen, 2020; Malová & Dolný, 2016; Nicoli, 2019; Raudla, 2010; Raudla et al., 2020; Warren et al., 2017);	c.3) aumenta o otimismo do mercado (Mamatzakis & Tsionas, 2015)
a.4) fragmentação política (Raudla, 2010);	c.4) reduz o viés/erros das estimativas fiscais (Giuriato et al., 2016; von Hagen, 2010; Pina & Venes, 2011);
a.5) pressões e recompensas externas (Di Mascio et al., 2020; Mariotto, 2019; Raudla, 2010; Raudla et al., 2020; Warren, 2018, 2020; Warren et al., 2017);	c.5) reduz o viés de déficit/endividamento (Debrun et al., 2008; Kaplanoglou & Rapanos, 2013; Koehler & Koenig, 2015);
a.6) lições da história (Raudla, 2010);	c.6) melhora as alocações orçamentárias (Herzog & Mikhaylov, 2020);
a.7) demandas/preferências dos cidadãos (Degner & Leuffen, 2020; Nicoli, 2019).	c.7) ciclos financeiros e de produto (Bénétrix & Lane, 2013);
	c.8) controle de custo/reduz os gastos públicos em políticas sociais (Schakel et al., 2018);
	c.9) restringe as agências autônomas (Santiso, 2008);
	c.10) indica falhas das instituições supranacionais (Masten & Gnip, 2016).

3.4.1 Fatores na escolha da estrutura de governança orçamentária

Considerando os descritores utilizados nesta revisão de literatura (“*fiscal governance*” OR “*budget* governance*”), apenas 14 artigos investigaram os fatores que influenciam a escolha da estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos. Apesar de mostrar um aumento no número de investigações sobre esses fatores nos anos recentes, tendo em vista que cinco desses artigos foram publicados em 2020, os resultados indicam uma considerável lacuna de pesquisas nesse campo.

Enquanto, na amostra completa, predominou a abordagem quantitativa no desenvolvimento dos estudos; nos trabalhos que investigaram os fatores determinantes para definir a estrutura, predominaram os estudos qualitativos nas investigações. Os estudiosos utilizaram análise de conteúdo (Di Mascio et al., 2020; Mariotto, 2019; Raudla, 2010; Raudla

et al., 2020), análise do discurso (Warren, 2018, 2020; Warren et al., 2017) e *process tracing* (Degner & Leuffen, 2020). A abordagem quantitativa foi utilizada em três estudos, com o uso da estatística descritiva, em Malová e Dolný (2016), e da estatística inferencial, em Kaplan (2017) e Nicoli (2019).

Na amostra selecionada para esta revisão, seis publicações exploraram o efeito das crises fiscais sobre as regras orçamentárias. Hallerberg et al. (2009) acreditam que os estados que passaram por crises fiscais são mais propensos a introduzir elementos centralizadores no processo orçamentário. Essa relação entre crise e centralização do processo orçamentário foi confirmada por Raudla (2010) ao analisar a evolução das instituições orçamentárias da Estônia. Posteriormente, em outro artigo, Raudla et al. (2020) também observaram que a crise levou a uma maior centralização orçamentária em Portugal, Áustria e Finlândia. Na Eslováquia, Malová e Dolný (2016) constataram que, apesar da crise econômica não ter mudado as principais trajetórias políticas do país, a resposta inadequada da elite à crise diminuiu a legitimação democrática.

A resposta da Comissão Europeia à crise financeira foi avaliada por Warren et al. (2017). Os autores concluíram que a comissão não internalizou uma agenda de reformas supranacionais, apenas atuou estrategicamente para enquadrar a crise em torno da disciplina fiscal intergovernamental. Por fim, dois estudos avaliaram as preferências em um cenário de crise. Nicoli (2019) observou que o desequilíbrio econômico-financeiro está correlacionado com as preferências mais elevadas dos cidadãos pela integração fiscal. Quanto às prioridades nacionais, Degner e Leuffen (2020) constataram que o governo alemão considerou as demandas dos cidadãos ao formular as suas posições sobre questões-chave da União Econômica e Monetária (EMU).

Hallerberg et al. (2009) também argumentaram que as escolhas institucionais refletem, possivelmente, as pressões e as recompensas de autoridades externas, tais como o FMI e a Comissão Europeia. Nesta revisão, o papel das instituições supranacionais, em especial, da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, do Banco Central Europeu e do Conselho Europeu, foi avaliado em seis publicações. Talvez a conclusão mais relevante das análises do discurso conduzidas pelo professor Tomas Warren, da Universidade de East Anglia, foi aquela que constatou que as instituições supranacionais não estão assim tão “empenhadas” na busca da integração supranacional (Warren, 2018, 2020; Warren et al., 2017). Nesse caso, a Comissão Europeia não internalizou uma agenda de reformas e agiu estrategicamente para enquadrar a crise apenas em torno da disciplina fiscal intergovernamental (Warren et al., 2017), assim como também agiu o Parlamento Europeu (Warren, 2018). Já o Banco Central Europeu mudou o seu

papel de ator tecnocrático para decisor político fundamental durante as negociações para reforma da governança orçamentária (Warren, 2020).

Mariotto (2019) observou que o Conselho Europeu, na maioria dos casos, até fortaleceu as recomendações exaradas pela Comissão Europeia. Entretanto, os países com maior poder de voto formaram coalizões para emendar e enfraquecer as recomendações da comissão. Em que pesem tais constatações sobre o limitado papel desempenhado pelas instituições supranacionais europeias, Di Mascio et al. (2020) confirmaram a importância dos incentivos externos para explicar a implementação de reformas nacionais. No caso examinado pelos autores, a União Europeia influenciou significativamente na governança e até no conteúdo das reformas concretizadas na Itália entre 2011 e 2015. Raudla et al. (2020) também constataram que, em Portugal, Áustria e Finlândia, as reformas supranacionais levaram a uma maior centralização do processo orçamentário. Em estudo anterior, Raudla (2010) havia confirmado a importância da União Europeia na reforma das instituições de governança orçamentária da Estônia.

Outros três fatores enumerados pela literatura foram validados por estudos examinados nesta revisão sistemática: (i) sistema eleitoral; (ii) composição partidária do Executivo; e (iii) fragmentação política. Raudla (2010) confirmou que há uma relação entre as instituições políticas de um país, especialmente o tipo de governo, e a estrutura de governança orçamentária escolhida pelos atores políticos. No desenvolvimento do estudo de caso, a autora adotou a técnica de análise de conteúdo e utilizou-se de diversas fontes de informação, dentre elas, leis, documentos de arquivo, notas taquigráficas de sessões parlamentares e reuniões de comitês, matérias jornalísticas e entrevistas com atores políticos. Ela confirmou, ainda, que a abordagem de delegação, com amplos poderes concedidos ao Ministro das Finanças, dificilmente se enquadra na natureza inerente dos governos de coalizão compostos por partidos ideologicamente dispersos (Raudla, 2010).

Kaplan (2017) examinou o efeito do partidarismo na orientação profissional dos ministros antes de explorar o efeito independente dos assessores econômicos nas escolhas de política fiscal. Com o uso de dados secundários, o autor constatou que a governança orçamentária é, muitas vezes, condicionada pelo partidarismo de esquerda por intermédio de um efeito indireto sobre os principais ministros tecnocráticos.

Por fim, novos fatores foram identificados no desenvolvimento dos estudos. Os resultados mostrados por Raudla (2010) indicaram que, além do tipo de governo, as escolhas institucionais são influenciadas pelas lições aprendidas da história, tais como: exemplos de outros países e experiências negativas obtidas no processo legislativo orçamentário. Por causa

disso, foi adicionada a subcategoria “lições da história” na lista de fatores que influenciam a escolha da estrutura de governança orçamentária.

Outra subcategoria, “demandas/preferências dos cidadãos”, também foi acrescentada a partir dos achados de dois estudos. Degner e Leuffen (2020) testaram a teoria sobre a responsividade governamental em tempos de crise com uma análise *process-tracing* sobre a formação das preferências nacionais durante a Crise da Zona Euro. Os autores utilizaram diferentes fontes qualitativas e quantitativas na realização do *process-tracing*, incluindo conjunto de dados denominado “EMU *Positions*”, documentos oficiais do governo e do parlamento, pesquisas de opinião do Politbarômetro e do Eurobarômetro bem como artigos de jornais. Os resultados da análise sobre a formação de preferências nacionais na Alemanha durante a Crise da Zona Euro evidenciaram que as demandas dos cidadãos foram consideradas pelo governo ao formular suas posições sobre questões-chave da União Econômica e Monetária.

Nicoli (2019) procurou esclarecer se a Crise do Euro afetou as preferências dos cidadãos para uma maior integração fiscal em um cenário multinível, com análise de determinantes individuais e de agregados nacionais e regionais. A questão-chave da investigação considerou, ainda, até que ponto as preferências dos cidadãos e dos governos evoluíram, durante a Crise do Euro, para apoiar essa integração. O autor adotou uma abordagem quantitativa multimodelo com o uso de dados de 2011 a 2015 obtidos do Eurobarômetro. As evidências encontradas demonstraram que o desequilíbrio econômico-financeiro está correlacionado com as preferências mais elevadas para integração fiscal.

3.4.2 Efeitos da estrutura de governança orçamentária

Nas pesquisas sobre o tema, o foco tem sido na relação entre as regras estabelecidas, que orientam as diferentes fases do processo orçamentário, e os resultados fiscais alcançados pelo setor público. As pesquisas foram realizadas notadamente em países da União Europeia, devido, principalmente, à forte crise fiscal enfrentada por alguns países daquela região e aos desafios apontados para o estabelecimento de ajustes na estrutura de governança orçamentária para a Zona do Euro.

Os efeitos da estrutura de governança orçamentária sobre as finanças públicas nacionais foram investigados principalmente pela análise das regras fiscais numéricas. Essas regras visam despolarizar a formulação de políticas públicas pela redução da intervenção discricionária e, conseqüentemente, alcançar a previsibilidade da ação governamental (Kopits, 2001). Debrun et

al. (2008) indicaram que as regras fiscais numéricas parecem reduzir o viés do déficit da política fiscal. Entretanto, o ciclo fiscal é afetado, além do ciclo de produção, pelo ciclo financeiro (Bénétrix & Lane, 2013).

Alguns estudos avaliaram o impacto das regras fiscais sobre o mercado. Iara e Wolff (2014) investigaram se a governança orçamentária nacional e as regras fiscais numéricas ajudam a reduzir a taxa de juros exigida sobre os títulos do governo. De acordo com os autores, regras fiscais mais rigorosas reduzem os prêmios de risco soberano, em particular em tempos de estresse do mercado. Mamatzakis e Tsionas (2015) analisaram as preferências de mercado subjacentes para a dívida soberana dos países em dificuldade da Zona do Euro e indicaram que a redução da dívida e o fortalecimento das regras fiscais aumentam o otimismo do mercado.

Os governos gastam o dinheiro arrecadado de um fundo tributário geral em políticas públicas voltadas para grupos específicos da sociedade. Isso exige transparência desde a preparação das estimativas fiscais até a publicação de relatórios contábeis. Nesse contexto, von Hagen (2010) analisou os desvios entre os resultados projetados e aqueles efetivamente realizados para algumas variáveis fiscais. O autor concluiu que as diferenças nas regras fiscais e na governança explicam os desvios dos governos europeus em relação às suas projeções fiscais.

Outras constatações relativas ao viés e aos erros nas estimativas fiscais indicam que o viés de previsão é mais efetivamente combatido quando as relações entre o Executivo e o Legislativo são limitadas por mecanismos de freios e contrapesos (Giuriato et al., 2016) e que erros de previsão nas estimativas orçamentárias são sensíveis a surpresas no crescimento econômico, instituições orçamentárias e motivações oportunistas (Pina & Venes, 2011). Além disso, observando a divulgação de relatórios contábeis, Oulasvirta e Bailey (2016) concluíram que a harmonização do uso da contabilidade no regime de competência pode impedir os governos de conduzir suas finanças públicas com desequilíbrio estrutural.

Outro elemento crítico na estrutura de governança orçamentária diz respeito à necessidade de elaboração de orçamentos para além de um ano. Schakel et al. (2018) avaliaram a relação entre as regras fiscais e o nível de gastos com saúde pública dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre 1985 e 2014. Entre outras conclusões, os autores confirmaram que as estruturas de governança orçamentária que incorporam tetos de gastos plurianuais mostram potencial adicional para o controle de custos.

O processo orçamentário foi avaliado em alguns estudos. Santiso (2008) investigou a economia política da reforma dos órgãos autônomos de auditoria. As conclusões do autor sugerem que as agências autônomas só podem ter um impacto limitado quando as instituições

orçamentárias formais são minadas por práticas informais e prejudicadas por incentivos políticos adversos. Herzog e Mikhaylov (2020) avaliaram as preferências dos ministros do gabinete sobre as decisões de alocação orçamentária tomadas pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro das Finanças. De acordo com os autores, os ministros próximos ao Ministro das Finanças recebem uma parcela maior do orçamento. Ainda assim, sob condições macroeconômicas adversas, a proximidade com o Primeiro-Ministro é o melhor preditor para alocações orçamentárias (Herzog & Mikhaylov, 2020). Em outro estudo, Andersen et al. (2014) concluíram que a aprovação tardia do orçamento aumenta os *spreads* dos títulos da dívida do governo.

Na União Europeia, embora o Pacto de Estabilidade e Crescimento tenha restringido o endividamento geral dos governos, Koehler e Koenig (2015) apontaram a necessidade de um mecanismo mais sofisticado, visto que a metodologia da Comissão Europeia falha em identificar a verdadeira orientação da política fiscal (Masten & Gnip, 2016). Nesse campo de estudos críticos, alguns autores investigaram os impactos da austeridade nos gastos públicos com políticas sociais, tais como saúde e educação. Por exemplo, Schakel et al. (2018) concluíram que a presença de uma regra fiscal está associada, em média, a uma redução de 3% nos gastos públicos com saúde.

Em artigos revisados neste trabalho, alguns autores analisaram a estrutura de governança orçamentária como um todo e não apenas alguns de seus elementos fundamentais. Para Hallerberg e Yläoutinen (2010), o clima político subjacente determina quais normas, instituições e regras fiscais funcionam melhor. Nesse contexto, por exemplo, Kaplanoglou e Rapanos (2013) avaliaram as evidências da crise fiscal na Grécia e concluíram que a fraca estrutura institucional surge como a principal razão para o fraco desempenho fiscal (Kaplanoglou & Rapanos, 2013).

Além disso, considerando que a continuidade da liderança contribui para melhorar a governança orçamentária, os governos devem assegurar essa continuidade e o compromisso com a reforma para garantir que as instituições recém-criadas se traduzam em uma melhor função de governança, em vez de uma forma meramente institucional, e fortaleçam os sistemas de *accountability* orçamentária (Ajam & Fourie, 2016). Em outro nível, dentro dos governos, Mutiganda (2013) analisou a relação entre a governança orçamentária e a *accountability* nas organizações do setor público. Nesse contexto, o autor constatou que os atores institucionais têm diferentes padrões de pensamento e de atuação em diferentes níveis organizacionais, bem como diferentes perspectivas sobre *accountability* nos domínios real e empírico (Mutiganda, 2013).

3.5 Direções emergentes para futuras pesquisas

Esta seção pretende sistematizar as lacunas de pesquisa identificadas nesta revisão e apresentar algumas possíveis direções para futuras pesquisas sobre o tema.

Lacuna de pesquisa 1: O foco das pesquisas tem sido na relação entre as regras estabelecidas e os resultados fiscais alcançados

Poucas pesquisas investigaram os fatores determinantes para a aprovação da estrutura de governança orçamentária, pois o foco tem sido na avaliação do impacto das regras estabelecidas no comportamento dos atores que participam do processo de alocação dos recursos públicos. Considerando que a agência institucional descreve o trabalho dos atores para criar, transformar e extinguir as instituições (Lawrence, 2008), futuras pesquisas podem avaliar a hipótese de que a agência causa a estrutura, investigando o comportamento dos agentes e o engajamento dos *stakeholders* para reformar/manter a estrutura vigente. Isso é importante porque os estudos podem investigar as alianças, as coalizões e as parcerias estabelecidas, bem como as estratégias utilizadas por atores poderosos que, quando interessados em determinados arranjos institucionais, alavancam recursos e mobilizam outros atores para criar instituições ou transformar as existentes.

Em complemento à abordagem sobre a criação de instituições ou a transformação das existentes, outra área a ser explorada nessa temática está relacionada com a resistência à mudança ou ao uso do poder para manter as instituições orçamentárias existentes. Nesse caso, as pesquisas podem se concentrar em atores poderosos que atuam no processo orçamentário e que, apesar de possuírem forças para mudar as regras estabelecidas, não têm motivação ou são favorecidos pelos arranjos institucionais vigentes.

Lacuna de pesquisa 2: Crises fiscais e pressões/recompensas de organismos externos foram os fatores preponderantes nas pesquisas realizadas

Essa lacuna indica a necessidade de, em pesquisas futuras, identificar e investigar outros fatores determinantes, bem como o contexto específico da região, do país ou da localidade em que as escolhas institucionais foram realizadas. Assim, além de identificar outros fatores que também contribuíram para definir a política de aplicação dos recursos públicos, considerando os diferentes contextos histórico, político, econômico e social dessas regiões, estudos com esse escopo podem confirmar ou rejeitar os fatores determinantes já indicados pela literatura sobre o tema. Portanto, novas pesquisas podem examinar o contexto institucional no qual mudanças

nas regras orçamentárias foram propostas e/ou aprovadas. Isso é relevante para ampliar o entendimento sobre a construção/reforma da estrutura de governança orçamentária estabelecida e identificar os prováveis eventos disruptivos que propiciaram tais alterações.

Embora as crises abram janelas de oportunidade para mudanças institucionais (Keeler, 1993), e as pressões externas de organismos supranacionais, como a Comissão Europeia, e de organismos multilaterais, tais como o FMI e a OCDE, pautem as regras a serem estabelecidas, pesquisas futuras podem avaliar o efeito de fatores ideacionais em escolhas políticas (Kaplan, 2017), o comportamento dos legisladores no orçamento (Raudla, 2010), o impacto de diferentes níveis de disciplina partidária (Raudla, 2010), as raízes do impasse nas integrações regionais (Warren et al., 2017) bem como a responsividade dos governos em relação às demandas e às preferências dos cidadãos (Degner & Leuffen, 2020), investigando a relação entre a instância cidadã, responsável pela escolha dos representantes, e a instância política, que recebe a delegação e assume a realização da ação política.

Lacuna de pesquisa 3: Predominância da abordagem quantitativa nos estudos sobre governança orçamentária

Esta revisão apontou que a primazia da abordagem quantitativa nos estudos sobre governança orçamentária indica a necessidade de ampliar a utilização da pesquisa qualitativa nesse campo. Raudla et al. (2020) apontaram a necessidade de estudos de maior profundidade dos efeitos de itens específicos da reforma. O desenvolvimento de estudos de caso, por exemplo, pode complementar a literatura, revelando as percepções e as motivações dos atores que participaram das escolhas institucionais, bem como explorando os fatores contextuais relacionados às estruturas de governança orçamentária implementadas, o que permite escapar, assim, de uma abordagem mais quantitativa da análise empírica (Raudla, 2010). Isso é importante para a robustecer a validade dos resultados das investigações.

Lacuna de pesquisa 4: Concentração dos estudos nos países da União Europeia e nos níveis supranacional ou nacional

Os estudos se concentraram, majoritariamente, na União Europeia, talvez em razão das crises enfrentadas pelos países da região, o que exigiu a incorporação de diversas mudanças nos seus pilares fundamentais. Essa situação indica uma considerável lacuna de pesquisa no campo. Degner e Leuffen (2020) sugeriram verificar a aplicabilidade em outros países dos estudos que realizaram na Alemanha sobre a formação de preferências em tempos de crise. Raudla (2010) indicou a necessidade de adotar uma perspectiva comparada para avaliar o desenvolvimento

das instituições orçamentárias. Barbera et al. (2016) apontaram a possibilidade de aplicar em outros países e em outros níveis de governo as diferentes estratégias financeiras identificadas em suas análises acerca das reações financeiras ao choque nos municípios italianos. A possibilidade de investigar e comparar as estruturas adotadas em demais regiões, países e níveis de governo torna-se altamente relevante para apoiar os atores com poder de decisão sobre finanças públicas.

Raudla et al. (2020) indicaram a necessidade de avaliar as interações fiscais entre governos nacionais e subnacionais. Nesse caso, enquanto os governos centrais tentam reduzir a incerteza no controle do déficit por meio de regras fiscais, os governos locais adotam estratégias e ações com vistas a minimizar as restrições impostas e aumentar sua autonomia financeira (Guarini & Pattaro, 2016). Investigações sobre a governança orçamentária multinível podem, assim, analisar como as políticas de austeridade dos governos centrais afetam as relações financeiras intergovernamentais, incluindo integração vertical, alianças interorganizacionais e respostas políticas a essas relações (Guarini & Pattaro, 2016). Isso é relevante para mensurar o impacto das estratégias e ações adotadas pelos governos locais na sustentabilidade fiscal dos governos centrais.

3.6 Considerações finais

Governança e orçamentação são conceitos relacionados no setor público. Entretanto, alguns estudiosos ainda são céticos sobre o uso do termo “governança” nos estudos de política fiscal, porque ele passou a ser amplamente utilizado e com vários significados. Assim, este trabalho teve como objetivo fornecer subsídios da conversa acadêmica sobre os fatores determinantes para a escolha e os efeitos da estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos.

Para isso, artigos científicos publicados sobre o assunto foram revisados, utilizando um protocolo de revisão sistemática da literatura, para identificar padrões e diferenças nessa conversa, sistematizar as lacunas de pesquisa sobre o tema e indicar direções para futuras pesquisas. A governança orçamentária inclui as regras e os regulamentos que estabelecem como os orçamentos são preparados, aprovados e executados, distribuindo autoridade no processo de alocação dos escassos recursos públicos, impondo restrições ou permitindo discricionariedade aos atores que participam desse processo.

Os resultados apresentados nesta revisão podem ter sido limitados em razão dos descritores escolhidos para pesquisar as publicações nas bases de dados selecionadas. Quanto

aos métodos e às técnicas de pesquisa empregados, os resultados da amostra indicaram o predomínio de estudos quantitativos, descritivos, com delineamento correlacional e recorte longitudinal. Esses estudos utilizaram majoritariamente dados secundários nas investigações com aplicação da estatística inferencial como técnica analítica. Entretanto, ao analisar apenas os artigos que investigaram os fatores determinantes para a estrutura de governança orçamentária adotada pelos governos, observou-se o contrário. Nesse caso, a maioria dos estudos adotou a abordagem qualitativa para o desenvolvimento das investigações, com uso, principalmente, das análises de conteúdo e do discurso como técnicas de análise dos dados coletados.

Como uma contribuição teórica ao campo, o exame das publicações selecionadas para esta revisão apontou que o fenômeno pode ser observado de duas perspectivas: a partir dos antecedentes ou a partir dos consequentes da estrutura de governança orçamentária. A primeira perspectiva refere-se aos fatores que influenciaram a construção dessa estrutura ou a sua alteração. Em outra visão, considerando a estrutura já aprovada, os estudos buscam investigar o impacto nas finanças públicas nacionais. Os estudos que avaliaram os efeitos da estrutura adotada foram predominantes, nos quais as regras estabelecidas determinaram o comportamento dos atores que participam do processo de alocação de recursos públicos.

Apesar do pequeno número de estudos, os fatores determinantes ou condicionantes que influenciam a escolha de uma estrutura específica de governança orçamentária também foram investigados. Os estudos confirmaram os fatores apontados pela literatura, sendo que crises fiscais e pressões/recompensas externas foram aqueles mais recorrentes. Entretanto, o exame das publicações também indicou outros fatores a serem observados nas investigações sobre o tema. Durante a sistematização dos resultados, foi necessário acrescentar “lições de história” e “demandas/preferências dos cidadãos” às subcategorias identificadas. Isso revela outros fatores determinantes para a escolha da estrutura, além dos tradicionais fatores econômicos, políticos, eleitorais ou partidários.

Os efeitos da estrutura de governança orçamentária sobre as finanças públicas nacionais foram investigados principalmente pela análise das regras fiscais numéricas. Assim, foram realizados estudos comparativos entre países, tipos de regras e desvios identificados em relação à estrutura estabelecida. Os objetivos apontados na literatura anterior concentram-se na contenção do viés do déficit, na redução da ciclicidade da formulação de políticas orçamentárias e na melhoria da eficiência dos gastos públicos. Esta revisão amplifica as lentes para efeitos mais específicos da estrutura de governança orçamentária. Estudos sobre o tema confirmaram

que a implementação de regras fiscais reduz o déficit da política orçamentária e os erros nas estimativas fiscais e fortalece a *accountability*.

Enquanto isso, estudos críticos sobre o tema também apontaram impactos negativos relacionados à implementação de regras fiscais. Os resultados indicam que as regras estabelecidas reduzem os gastos públicos com políticas sociais, restringem o desempenho de órgãos autônomos e não identificam a verdadeira orientação da política fiscal. Além disso, as contrações fiscais corretivas adotadas para cumprir a regra aprovada podem resultar em maior instabilidade macroeconômica e falhar em sinalizar corretamente potenciais violações das regras estabelecidas.

Finalmente, esta revisão também identificou lacunas de pesquisa com sugestões para futuras pesquisas sobre o tema. Entre as possíveis direções apontadas neste trabalho, investigações futuras podem (i) avaliar a hipótese de que a agência causa a estrutura, investigando o comportamento dos agentes e o engajamento dos *stakeholders* para reformar/manter a estrutura institucional vigente; (ii) identificar e explorar outros fatores determinantes, bem como o contexto específico da região, do país ou da localidade em que as escolhas institucionais foram realizadas; (iii) ampliar o uso de pesquisas qualitativas nesse campo para a robustecer a validade dos resultados das investigações; e (iv) investigar e comparar as estruturas adotadas em outras regiões e países, além da União Europeia, assim como avaliar as interações fiscais entre governos nacionais e subnacionais.

4 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE DOS AVANÇOS E DAS LACUNAS NA ESTRUTURA ADOTADA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Resumo

Este artigo tem como objetivo caracterizar a estrutura de governança orçamentária adotada no Brasil. Para tanto, um modelo com cinco dimensões foi adaptado a partir de recomendações de organismos internacionais e de estudos anteriores sobre o tema: (i) regras fiscais numéricas, (ii) plurianualidade orçamentária, (iii) procedimentos orçamentários, (iv) órgãos independentes e (v) transparência, participação e *accountability*. Neste trabalho, o levantamento de dados foi feito por meio de pesquisa documental, com abordagem aos documentos orientada para o problema, e a análise de conteúdo foi empregada como a principal técnica de análise. Os resultados mostraram que a estrutura almejada pela Assembleia Constituinte ainda não foi completada. Apesar de avanços na regulamentação dos dispositivos constitucionais, o excesso de regras, algumas até contraditórias, nas dimensões regras fiscais e procedimentos orçamentários tornou o processo ainda mais complexo e pouco efetivo. Outros desafios dizem respeito às lacunas práticas e normativas nas dimensões plurianualidade, órgãos independentes e transparência, participação e *accountability*. Por fim, sugestões de pesquisas futuras visam ampliar o debate sobre governança orçamentária no país.

Palavras-chave: governança orçamentária; regras fiscais numéricas; plurianualidade orçamentária; órgãos independentes; procedimentos orçamentários; transparência, participação e *accountability*.

Abstract

This article aims to characterize the budgetary governance structure adopted in Brazil. For this, a model with five dimensions was adapted from recommendations of international organisms and previous studies on the subject: (i) numerical fiscal rules, (ii) multi-year budgeting, (iii) budgeting procedures, (iv) independent bodies, and (v) transparency, participation, and accountability. In this paper, data gathering was done by documentary research, with a problem-oriented approach to documents, and content analysis was employed as the primary analysis technique. The results showed that the structure desired by the Constituent Assembly has not yet been completed. Despite advances in the regulation of the constitutional articles, the excess of rules, some even contradictory, in the dimensions of fiscal rules and budgeting procedures made the process even more complex and less effective. Other challenges relate to the practical

and normative gaps in the dimensions of multi-year budgeting, independent bodies, and transparency, participation, and accountability. Finally, suggestions for future research aim to broaden the debate on budgetary governance in Brazil.

Keywords: budgetary governance; numerical fiscal rules; multi-year budgeting; budgeting procedures; independent bodies; transparency, participation, and accountability.

4.1 Introdução

O processo orçamentário no setor público evoluiu para abranger novos e diferentes objetivos e, normalmente, envolve, pelos menos em sistemas políticos democráticos, a preparação da proposta pelo Poder Executivo, a aprovação por um parlamento e a execução por uma burocracia (Alesina et al., 1999; Guess & LeLoup, 2010; Hallerberg, 2004). Apesar dos avanços tecnológicos, as tarefas de elaborar, aprovar e executar o orçamento ficaram muito mais difíceis e mais complexas (Calmon, 2006). Nesse processo, marcado por relações de poder entre os atores participantes, são as instituições estabelecidas que conferem equilíbrio ao jogo, e elas são modificadas apenas quando essas relações de poder se alteram (Couto & Cardoso Jr., 2018).

O conjunto de regras, procedimentos, mecanismos e instituições que organizam o processo de elaborar, aprovar e executar os orçamentos caracteriza, portanto, a estrutura de governança orçamentária adotada em determinado país. Essas regras são exógenas, ou, pelo menos, determinadas anteriormente, e não poderiam, regra geral, ser facilmente alteradas (Alesina & Perotti, 1996). Entretanto, no Brasil, o orçamento, engessado, tornou-se incapaz de exercer o seu papel na definição e no reordenamento das prioridades públicas (Rezende & Cunha, 2005), e o sucesso obtido na estabilização monetária e preponderância do aspecto fiscal da política orçamentária explicam a ausência de avanços mais significativos na qualidade do gasto público (Bijos, 2014).

A revisão conduzida no Capítulo 3 constatou que os estudos sobre governança orçamentária se concentraram nos impactos das regras estabelecidas para os países da União Europeia. Isso indicou a necessidade de verificar as estruturas de governança adotadas em outras regiões, países e níveis de governo e, ainda, que, além de estudos quantitativos, a ampliação na utilização da abordagem qualitativa nos estudos orçamentários pode robustecer a validade dos resultados das investigações realizadas. Essa lacuna também foi identificada na revisão de estudos publicados no país sobre orçamento público (vide Capítulo 2).

A Assembleia Constituinte almejou tornar a estrutura de governança do processo orçamentário mais transparente e democrática, entretanto a reforma de 1988 permanece fundamentalmente incompleta (Calmon, 2006). Assim, algumas questões surgem para orientar a análise a ser empreendida neste trabalho: Em quais dimensões a governança orçamentária pode ser analisada? Como pode ser caracterizada a estrutura adotada no país? Quais foram as motivações para as mudanças institucionais implementadas nessa estrutura? Seria possível identificar avanços e lacunas na regulamentação dos dispositivos constitucionais?

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo caracterizar as dimensões da estrutura de governança orçamentária brasileira e identificar os principais avanços e lacunas na regulamentação do arcabouço concebido na Constituição de 1988. Ele está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção, são apresentados os pressupostos teóricos sobre governança pública e as dimensões da governança orçamentária. A terceira seção aborda os métodos e as técnicas de pesquisa utilizadas. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados da investigação. Por fim, nas considerações finais, resumem-se os principais achados, as limitações e as sugestões para futuras pesquisas.

4.2 Dimensões da governança orçamentária

O conceito de governança pública é discutido em pelo menos quatro diferentes abordagens na literatura: como estrutura, processo, mecanismo ou estratégia (Levi-Faur, 2012). Como estrutura, significa a arquitetura de instituições formais e informais; como processo, significa a dinâmica e as funções de direção envolvidas nos longos processos intermináveis de formulação de políticas públicas; como mecanismo, significa procedimentos ou instrumentos institucionais de tomada de decisão, conformidade e controle; e como estratégia, significa os esforços dos atores para gerir e manipular o desenho das instituições e dos mecanismos que moldam as escolhas e as preferências (Levi-Faur, 2012).

Embora a governança tenha se tornado o conceito da moda a partir da década de 1990 (Levi-Faur, 2012), o termo é muito antigo e já era usado antes do século XIV para se referir aos atos de decidir, governar e comandar (Peters et al., 2022). No entanto, a antiga concepção de governança apontava, quase exclusivamente, para a autoridade hierárquica do Estado. Já nos dias atuais, o sentido do termo foi ampliado para alcançar as atividades de outros atores que também são capazes de exercer controle e influência e, portanto, de governar (Peters et al., 2022). Assim, a governança pública requer articulação entre os órgãos do governo, bem como

entre o setor público e os demais setores da sociedade, inclusive o mercado (Peters & Pierre, 2016)

Cavalcante e Pires (2018) abordam duas diferentes perspectivas sobre o conceito de governança pública. A visão prescritivo-formal da boa governança, intensamente difundida pelos organismos multilaterais, foi considerada uma abordagem ingênua e um tanto irrealista, na qual prevalece uma forte conotação prescritiva de padrões e caminhos a seguir. Acompanhando as recomendações desses organismos, essa é a visão que vem sendo adotada pelo governo brasileiro, com forte patrocínio do Tribunal de Contas da União (TCU). O Tribunal definiu a governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 26). Com base em minuta encaminhada pela Corte de Contas ao Presidente da República, esse foi o conceito de governança pública estabelecido na política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme Decreto nº 9.203, de 2017, e encaminhado ao Congresso Nacional no Projeto de Lei nº 9.163, de 2017.

Em uma visão alternativa, a perspectiva analítica aborda a governança como uma orientação para o estudo e a reflexão sobre a atuação de organizações e suas relações com os ambientes, cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos, nos quais se inserem (Cavalcante & Pires, 2018). A governança pública compreende, assim, os arranjos institucionais, formais e informais, que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos (Pires & Gomide, 2016). A governança orçamentária, nessa abordagem, abrange o conjunto de instituições, regras formais e informais, resultante do equilíbrio de forças entre os atores com distintos objetivos que se relacionam no processo de alocação dos escassos recursos públicos (Couto & Cardoso Jr., 2018). Refere-se, portanto, à distribuição de autoridade em relação ao planejamento, à aprovação e à implementação dos orçamentos anuais (Hallerberg, 2004), e sua eficácia é uma função tanto dos arranjos constitucionais quanto do consenso político (Atkinson et al., 2016).

No conceito proposto pela OCDE (2015), a governança orçamentária se refere a processos, leis, estruturas e instituições estabelecidas para garantir que o sistema orçamentário cumpra seus objetivos de maneira efetiva, sustentável e duradoura. Tal concepção foi acolhida pelo Tribunal de Contas da União. Em levantamento realizado para comparar as boas práticas orçamentárias recomendadas por organismos internacionais com aquelas adotadas no país, o Tribunal definiu que a governança orçamentária se refere ao processo de formulação do orçamento anual, supervisão de sua execução e garantia do seu alinhamento com os objetivos

públicos, a fim de conferir êxito à disciplina fiscal e maior qualidade ao gasto e à ação governamental (TCU, 2016).

Com a justificativa de fornecer uma visão concisa de boas práticas e fornecer orientações claras para a concepção, a implementação e a melhoria dos sistemas orçamentários para enfrentar os desafios do futuro, a OCDE (2015) enumerou os dez princípios de boa governança orçamentária no documento *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*:

1. Orçamentação dentro de objetivos fiscais: gerenciar os orçamentos dentro de limites claros, fidedignos e previsíveis para a política fiscal.
2. Alinhamento com planos estratégicos e prioridades de médio prazo: alinhar rigorosamente os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
3. Estrutura orçamentária de capital: planejar a estrutura orçamentária de capital a fim de atender às necessidades de desenvolvimento de maneira economicamente viável e coerente.
4. Transparência, abertura e acessibilidade: garantir que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis.
5. Debate participativo, inclusivo e realista: proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
6. Contabilidade orçamentária abrangente: apresentar um balanço abrangente, preciso e confiável das finanças públicas.
7. Execução eficaz do orçamento: planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
8. Desempenho, avaliação e *value for money*: garantir que o desempenho, a avaliação e a relação custo-benefício sejam parte integrante do processo orçamentário.
9. Riscos fiscais e sustentabilidade: identificar, avaliar e gerenciar prudentemente a sustentabilidade a longo prazo e outros riscos fiscais.
10. Qualidade, integridade e auditoria independente: promover a integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, dos planos fiscais e da execução orçamentária mediante rigorosa certificação de qualidade, incluindo auditoria independente. (OCDE, 2015, s.p.).

O documento foi publicado inicialmente, em 2014, na forma de rascunho. Bijos (2014) avaliou a recomendação da OCDE e afirmou que a governança orçamentária lida com questões estruturantes e essenciais para o êxito da disciplina fiscal e o aumento da qualidade do gasto. Assim, o autor propôs um agrupamento dos dez princípios em quatro dimensões: fiscal (princípios 1, 6 e 9), programática (princípios 2, 3 e 8), participativa (princípios 4 e 5) e de *accountability* (princípios 7 e 10). A dimensão fiscal opera em benefício da sustentabilidade fiscal; e a dimensão programática, em favor da qualidade do gasto. Já as dimensões mais transversais, denominadas participativa e de *accountability*, perpassam os aspectos tanto quantitativos como qualitativos do gasto público, em benefício de ambos (Bijos, 2014).

Em publicação anterior, o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2009) havia defendido as seguintes recomendações para uma estrutura de política fiscal: (i) princípios ou diretrizes amplas para orientar a formulação da política fiscal; (ii) integração entre as projeções fiscais de

curto, médio e longo prazos e os planos orçamentários rolantes; (iii) mecanismos e procedimentos orçamentários desenvolvidos para minimizar o viés de déficit; (iv) fortes exigências de transparência e controle social; e (v) atuação de agências fiscais independentes na formulação e na implementação da política fiscal. De acordo com o Fundo, muitos países introduziram regras fiscais como parte de reformas destinadas a fortalecer esse arcabouço, sendo que, em alguns casos, tais regras foram estabelecidas em leis de responsabilidade fiscal.

Debrun et al. (2008) listaram quatro abordagens amplas para limitar o viés de déficit dos governos. A primeira refere-se à aprovação das chamadas leis de responsabilidade fiscal, com foco na responsividade dos formuladores das políticas públicas e na transparência fiscal. A segunda abordagem destacada pelos autores considera a reforma dos procedimentos orçamentários que regem a elaboração, a aprovação e a implementação de Lei Orçamentária Anual (LOA), com o objetivo de assegurar que as consequências das decisões políticas sejam devidamente consideradas no processo orçamentário.

A terceira abordagem proposta por Debrun et al. (2008) sugere a criação de autoridades fiscais independentes, isoladas de pressões políticas, para as quais seriam delegadas algumas questões da política fiscal, ou, até mesmo, de modo mais radical, concedidos poderes para que o conselho dessas autoridades possa decidir autonomamente sobre as metas da política fiscal. Por fim, a quarta abordagem argumenta que a discricionariedade das autoridades fiscais poderia ser reduzida pela aprovação de regras fiscais que fixam tetos ou metas para agregados fiscais, ou, em alguns casos, marcos de referência para a condução da política fiscal (Debrun et al., 2008).

Os pressupostos teóricos da governança orçamentária e das regras fiscais que norteiam os diversos modelos implantados, em especial na União Europeia, subsidiaram as investigações empíricas realizadas recentemente sobre o tema (vide Capítulo 3), sendo relevantes as contribuições da teoria institucional e do conceito de instituições orçamentárias para o desenvolvimento dos estudos. Destacam-se os trabalhos publicados pelos professores Mark Hallerberg, da *Hertie School of Governance*, e Jüergen von Hagen, da *University of Bonn*. Nas pesquisas sobre o tema, Hallerberg e von Hagen focaram a relação entre as regras e os procedimentos que orientam as diferentes fases do processo orçamentário, ou seja, como a proposta orçamentária é elaborada no âmbito do governo, como a proposta é emendada e aprovada pelo parlamento e como o orçamento é executado pelo governo, e os resultados fiscais alcançados pelos países que integram a União Europeia.

No contexto da União Europeia, a governança orçamentária é definida como o conjunto de regras, procedimentos, mecanismos e instituições específicos da política orçamentária

aplicável a todos os estados-membros, com o objetivo de apoiar a responsabilidade orçamentária, especialmente para: (i) atingir uma situação orçamentária sólida, limitando a propensão para aumentar o déficit; (ii) reduzir o caráter cíclico das políticas orçamentárias; e (iii) melhorar a eficiência das despesas públicas, por meio do aumento da transparência, facilitando, assim, a identificação de opções para realocação de recursos para a promoção do crescimento (European Commission, 2017).

Com base nesses objetivos, o modelo a ser implantado pelos estados-membros da União Europeia deve observar cinco elementos fundamentais: (i) estatísticas orçamentárias, com informações pormenorizadas sobre a evolução das despesas, das receitas, da dívida pública e de outros agregados que sejam essenciais para as análises e as previsões orçamentárias em todos os níveis administrativos; (ii) regras fiscais numéricas, que fixam limites quantitativos máximos e inalteráveis para os agregados orçamentários; (iii) quadros orçamentários plurianuais para períodos superiores a um ano, em termos de despesas, receitas, dívida etc.; (iv) instituições fiscais nacionais independentes, em relação a governos e parlamentos; e (v) procedimentos orçamentários, que definem a metodologia de previsão e os mecanismos de coordenação entre os vários níveis administrativos (European Commission, 2017).

A efetividade das regras fiscais com relação ao desempenho fiscal tem sido mostrada como dependente do tipo de regra e dos mecanismos estabelecidos para garantir o seu cumprimento, conforme apontam Debrun et al. (2008). Os autores quantificaram a cobertura e a força das regras fiscais numéricas nos países da União Europeia de 1990 a 2005. A cobertura refere-se à parte das finanças públicas regida pelas regras, enquanto a força considera a base legal das regras e as disposições sobre monitoramento e cumprimento delas (Pina & Venes, 2011). Entretanto, não importa quão bem as regras sejam projetadas, elas só funcionarão se incorporadas a um regime de governança orçamentária efetiva (Atkinson et al., 2016).

Os elementos fundamentais da governança orçamentária europeia foram utilizados por Giosi et al. (2014) para avaliar o desempenho dos países da região. O modelo de análise dos autores incluiu quatro dimensões: regras fiscais numéricas, instituições fiscais independentes, quadro orçamentário de médio prazo e procedimentos orçamentários. Nesse modelo, a transparência orçamentária foi incluída apenas como uma das características da dimensão relacionada aos procedimentos orçamentários. O índice proposto por Giosi et al. (2014) foi utilizado por Pontes (2018) para verificar a aderência da estrutura de governança orçamentária vigente no Brasil em relação aos padrões internacionais. O autor avaliou três dimensões: regras fiscais, procedimentos orçamentários e instituição fiscal independente.

Assim, a partir das recomendações exaradas pelos organismos internacionais, incluindo as orientações do FMI, os princípios divulgados pela OCDE e os elementos fundamentais de governança orçamentária preconizados pela Comissão Europeia, além de estudos publicados sobre o tema (Debrun et al., 2008; Giosi et al., 2014), verifica-se que a estrutura de governança orçamentária poderia ser analisada em cinco dimensões: (i) regras fiscais numéricas; (ii) plurianualidade orçamentária; (iii) procedimentos orçamentários; (iv) órgãos independentes; e (v) transparência, participação e *accountability*, conforme demonstrado na Tabela 4.1. Com base nisso, adota-se a seguinte proposição teórica a ser considerada nesta análise: “*As mudanças institucionais implementadas na estrutura de governança orçamentária brasileira não conseguiram estabelecer a almejada integração entre os instrumentos orçamentários adotados na Constituição de 1988.*”

Tabela 4.1

Dimensões e princípios da governança orçamentária

Dimensões da governança orçamentária	Debrun et al. (2008)	FMI (2009)	Giosi et al. (2014)	OCDE (2015)	Comissão Europeia (2017)
Regras fiscais numéricas	Regras fiscais	Princípios ou diretrizes fiscais	Regras fiscais numéricas	Orçamentação dentro de objetivos fiscais Riscos fiscais e sustentabilidade	Regras fiscais numéricas
Plurianualidade orçamentária	-	Integração entre projeções fiscais e planos orçamentários rolantes	Quadro orçamentário de médio prazo	Alinhamento com planos estratégicos e prioridades de médio prazo Estrutura orçamentária de capital	Quadros orçamentários plurianuais
Procedimentos orçamentários	Procedimentos orçamentários	Mecanismos e procedimentos orçamentários	Procedimentos orçamentários	Execução eficaz do orçamento Desempenho, avaliação e <i>value for money</i>	Procedimentos orçamentários
Órgãos independentes	Instituições independentes ou conselhos fiscais	Agências fiscais independentes	Instituições fiscais independentes	Qualidade, integridade e auditoria independente	Instituições fiscais nacionais independentes
Transparência, participação e <i>accountability</i>	Leis de responsabilidade fiscal	Transparência e controle social	-	Transparência, abertura e acessibilidade Debate participativo, inclusivo e realista Contabilidade orçamentária abrangente	Estatísticas orçamentárias

4.3 Método

Esta seção apresenta os métodos e os procedimentos que foram desenvolvidos ao longo da pesquisa, de forma a obter evidências que possibilitaram alcançar o objetivo proposto para este trabalho. Trata-se de uma pesquisa descritiva, caracterizada, predominantemente, como qualitativa (Richardson, 2012). O levantamento de dados foi feito por meio de pesquisa documental – estudos que exigem a análise de evidências documentais, com abordagem aos documentos orientada para o problema (Duffy, 2008), e a análise de conteúdo (Bardin, 2010) foi empregada como a principal técnica analítica.

O modelo adaptado a partir de recomendações de organismos internacionais e estudos anteriores, conforme Figura 4.1, serviu como referência para caracterizar a estrutura adotada no país. Não se pretende com essa comparação recomendar a simples transposição do modelo para a realidade brasileira, tendo em vista que as dimensões sugeridas serviram apenas de parâmetro para, tão somente, com as devidas ponderações, orientar o debate sobre o padrão adotado no Brasil. Apesar de as orientações dos organismos internacionais preconizarem que as regras a serem implementadas devem observar três características fundamentais: simplicidade, flexibilidade e executoriedade (Eyraud et al., 2018), as análises acerca do regime brasileiro deve ponderar, especialmente, o viés restritivo dessas recomendações e o contexto em que elas foram realizadas na década passada.

Figura 4.1

Dimensões para análise da estrutura de governança orçamentária



Na primeira dimensão, foram avaliadas as regras fiscais numéricas. A classificação proposta pelo Fundo Monetário Internacional (*Fiscal rules at glance*) e o seu banco de dados sobre regras fiscais foram utilizados para orientar a caracterização inicial das regras fiscais numéricas brasileiras. Assim, foram consideradas a regra de ouro, as metas de resultado primário, os limites para despesas com pessoal e o teto de gastos para as despesas primárias. A questão da plurianualidade orçamentária no Brasil foi analisada na segunda dimensão. Recuperou-se a discussão realizada durante a Assembleia Nacional Constituinte e outras tentativas de implementar a plurianualidade no país.

A terceira dimensão avaliou os procedimentos orçamentários. O papel desempenhado anualmente pelas leis de diretrizes orçamentárias para suprir o vácuo legislativo, em razão da não aprovação da nova lei de finanças, foi analisado com base na evolução quantitativa dos dispositivos da LDO. Também foi analisado o grau de centralização dos procedimentos orçamentários. Com relação à quarta dimensão, órgãos independentes, foi examinada a implantação da Instituição Fiscal Independente (IFI) criada em 2016 pelo Senado Federal. Por fim, na quinta dimensão, foram resgatados as regras e os mecanismos de participação social, transparência orçamentária e *accountability*. A evolução das regras constitucionais e legais que exigem a divulgação tempestiva das informações em todas as etapas do processo orçamentário, desde a divulgação das projeções macroeconômicas, inclusive a metodologia utilizada, até a aprovação das contas do governo pelo parlamento, inclui, portanto, os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Acesso a Informações (LAI).

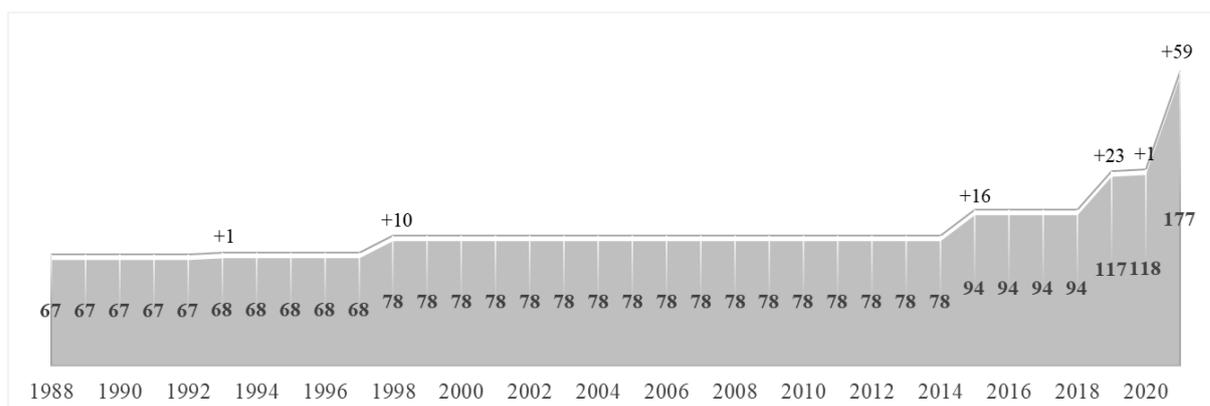
4.4 Apresentação e discussão dos resultados

No Brasil, o arcabouço institucional sobre finanças públicas compreende um capítulo específico da Constituição Federal de 1988 (artigos 163 a 169), além de dispositivos constitucionais correlatos; a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000; a Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição como Lei Complementar de Finanças Públicas; as resoluções do Congresso Nacional; as leis de diretrizes orçamentárias anuais; os decretos regulamentares; as portarias; os manuais; e os demais procedimentos estabelecidos pelos órgãos centrais dos sistemas estruturadores da administração pública federal. Nessa conta, pode-se incluir, também, decisões judiciais e determinações dos tribunais de contas.

O capítulo denominado “Das Finanças Públicas” da Constituição Federal foi emendado diversas vezes, conforme pode ser observado na Figura 4.2. Isso evidencia que, após um longo período de relativa estabilidade, o texto constitucional passou por profundas alterações a partir do ano de 2015. Nesse ano, foi aprovada a emenda do orçamento impositivo, tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais apresentadas pelos congressistas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Apesar disso, a impositividade dessas emendas já havia sido inserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014, aprovada em novembro de 2013.

Figura 4.2

Evolução do número de dispositivos do Capítulo II – Das Finanças Públicas – do Título VI – Da Tributação e do Orçamento – da Constituição Federal de 1988



Nota: Foram desconsiderados, a partir de 2019, cinco dispositivos que foram alterados para “(revogado)” pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019.

Em 2019, o Congresso Nacional ampliou o tamanho do orçamento impositivo no texto constitucional, determinando também a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual. O maior ajuste, porém, ocorreu em 2021, quando a PEC Emergencial alterou a redação de três dispositivos e incluiu mais 59 ao texto vigente. Na década de 1990, a reforma administrativa de 1998, Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20, havia alterado a redação de apenas um dispositivo e acrescentado outros 12 ao capítulo sobre finanças públicas da Constituição, e a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, incluiu um dispositivo.

A partir desse olhar para as recentes mudanças no texto constitucional, os principais resultados da investigação realizada serão apresentados e discutidos nesta seção. Conforme já estabelecido anteriormente, esses resultados serão demonstrados considerando as cinco dimensões da governança orçamentária: (i) regras fiscais numéricas, (ii) plurianualidade

orçamentária, (iii) procedimentos orçamentários, (iv) órgãos independentes e (v) participação social, transparência orçamentária e *accountability*.

4.4.1 Regras fiscais numéricas

O FMI classifica as regras fiscais em quatro tipos: regras de equilíbrio orçamentário (BBR, sigla do inglês *budget balance rules*), regras de dívida (DR, sigla do inglês *debt rules*), regras de despesa (ER, sigla do inglês *expenditure rules*) e regras de receita (RR, sigla do inglês *revenue rules*). A última base de dados, divulgada em janeiro de 2022, consolida informações sobre o uso e o desenho de regras fiscais nacionais e supranacionais de 106 países, de 1985 a 2021 (Davoodi et al., 2022). Nesse banco de dados, o FMI considera que o Brasil possui regras de equilíbrio orçamentário e regras de despesas. Os limites para a dívida pública de estados e municípios brasileiros estabelecidos na LRF não constam das informações divulgadas pelo Fundo, visto que a consolidação realizada se refere apenas àquelas regras aplicáveis ao governo central, ao governo geral ou ao setor público como um todo.

O limite para a dívida pública da União ainda não foi regulamentado. Diante disso, os congressistas incluíram um dispositivo na Emenda Constitucional nº 109, de 2021, estabelecendo que lei complementar disporá sobre a sustentabilidade da dívida, especificando os indicadores de sua apuração; os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; a trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; as medidas de ajuste, suspensões e vedações; e o planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

O Brasil possui um número extenso de regras fiscais aprovadas no âmbito federal, estadual, distrital e municipal. As principais regras aplicáveis à União compreendem a regra de ouro, as metas de resultado primário, os limites para despesas com pessoal e o teto de gastos para as despesas primárias. Em 2021, também foram inseridos na Constituição um subteto para as despesas obrigatórias primárias e um limite para as despesas correntes. Nota-se, portanto, um excesso de limites para diversos conceitos da despesa pública. Isso resulta em regras complexas, e até contraditórias, e enorme dificuldade de acompanhamento de sua aplicação.

Regra de ouro

A regra de ouro foi inserida no texto da Constituição promulgada em 1988. O inciso III do artigo 167 veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Ou seja, o governo não pode contrair dívida pública para o pagamento de despesas

correntes. Ou melhor, até pode, desde que o Congresso Nacional aprove, por maioria absoluta, créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa encaminhados pelo Poder Executivo.

Essa ressalva constitucional tem sido utilizada recorrentemente pelo governo desde o exercício de 2018. Assim, na prática, a regra nunca foi efetiva, visto que, quando verificou que o limite seria excedido, o governo formalizou pedidos ao Congresso Nacional, que foram aprovados. A regra serve, talvez, como um indicador da relação entre operações de crédito e despesas de capital. Todavia, somente com essa finalidade, não haveria a necessidade de estar consignada no texto da Carta Magna.

Limite para as despesas de pessoal

A exigência de lei complementar para definir os limites para as despesas de pessoal está prevista desde a promulgação da Constituição de 1988. Na Constituição anterior, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o limite estabelecido para as despesas de pessoal era de 50% das receitas correntes (§4º do art. 66). O anteprojeto apresentado pela Comissão Afonso Arinos³, em 1986, sugeriu que o limite fosse estipulado no texto constitucional, no qual a despesa com pessoal não poderia exceder 65% do valor das receitas correntes (art. 303). Até que fosse aprovada a lei complementar exigida pela Constituição, esse limite foi incorporado, no art. 35, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

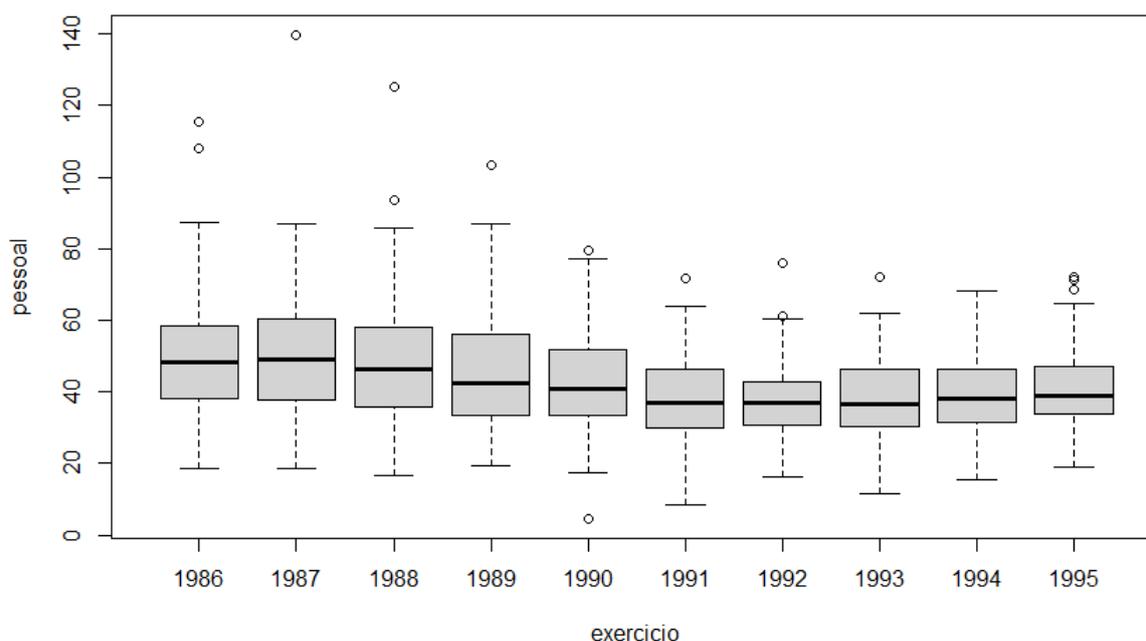
Nota-se que o limite passou, na promulgação da Constituição Cidadã, de 50%, como estava estabelecido na constituição anterior, para, transitoriamente, 65% das receitas correntes. Isso se deve, principalmente, à extrapolação do limite constitucional por diversos estados e municípios brasileiros.

A Figura 4.3 mostra a relação entre as despesas de pessoal e as receitas correntes dos estados e das capitais brasileiras entre 1986, dois anos antes da promulgação da Constituição, e 1995, ano da aprovação da Lei Camata. Em 1986, apesar da média ter ficado próxima ao limite de 50%, conforme estabelecido na Constituição de 1967, seis estados e 13 capitais extrapolaram esse limite. Nos dois anos seguintes, o descumprimento dos limites não foi muito diferente. Em 1987, dez estados e 13 capitais extrapolaram o limite, enquanto, em 1988, dez estados e 14 capitais não observaram os limites fixados na Constituição, sendo nove entes da região Norte, sete da região Nordeste, quatro da região Centro-Oeste, três da região Sudeste e um da região Sul.

³ Disponível em https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/ct_abertura.asp

Figura 4.3

Percentual da despesa de pessoal em relação à receita corrente dos estados e das capitais brasileiras (1986 a 1995)



Fonte: Tesouro Transparente.

A primeira regulamentação do comando constitucional ocorreu por intermédio da Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, denominada Lei Camata. A então deputada federal Rita Camata (PMDB-ES) apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLP) em 13 de março de 1989, mas o consenso político quanto a aprovação e os limites a serem estabelecidos na regra demorou. A deputada sugeriu que o limite para pagamento de pessoal ativo e inativo fosse de 50% da arrecadação. De acordo com a justificativa que acompanhou o PLP nº 60, de 1989,

estabelecer um máximo de dispêndio orçamentário com custeio do funcionalismo, o que, indiretamente, reduziria o nepotismo e o empreguismo eleitoreiro, dois males que se encontram entre os maiores responsáveis pela inflação, quando há prefeituras que chegam a gastar noventa por cento como seu pessoal. Por isso, os Estados e os Municípios estão impossibilitados de investir no próprio desenvolvimento, enquanto se multiplicam as mordomias e os funcionários ociosos. Cremos ter indicado um caminho para acabar com essa orgia de gastos. (PLP nº 60, de 1989).

O relator, deputado José Serra (PSDB-SP), apresentou substitutivo, em maio de 1991, com limite de 55% da receita corrente líquida (RCL) para a União e os estados e de 55% da

receita corrente para o Distrito Federal e os municípios. Em outubro de 1991, o deputado César Maia (PMDB-RJ) apresentou uma nova proposta: 60% da RCL para União e estados e 65% da receita corrente para o Distrito Federal e os municípios. Apesar disso, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, em dezembro de 1991, com o limite de 60% para todos os entes. O Senado Federal não alterou a redação final aprovada na Câmara, mas a aprovação do projeto só ocorreu naquela casa em março de 1995.

O Poder Executivo apresentou um novo projeto de lei complementar em novembro de 1998, logo após a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, que tratou da Reforma Administrativa. De acordo com a exposição de motivos do PLP nº 249, de 1998, o texto proposto visava esclarecer conceitos, preencher lacunas no controle da política de pessoal e estabelecer sanções para eventual descumprimento dos limites fixados. O texto previa, ainda, a redução no limite da União para 50% e a manutenção do limite aplicável a estados, Distrito Federal e municípios em 60%. A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados, em janeiro de 1999, e no Senado Federal, no mês de maio, resultando na Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. Para fins de controle centralizado, caberia ao órgão de controle externo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios encaminhar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, o resultado da verificação realizada pela Corte de Contas quanto ao cumprimento dos limites (art. 8º).

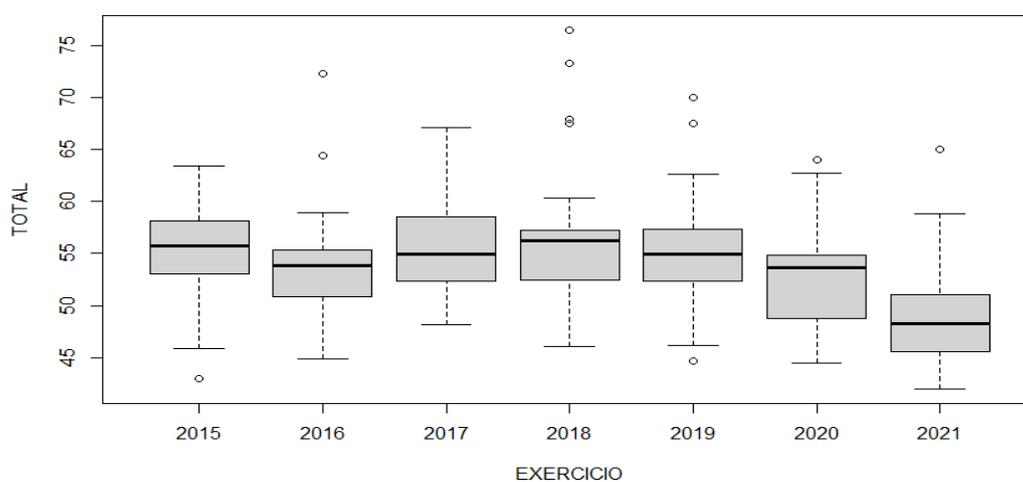
No ano seguinte, esses limites foram mantidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. A inovação da LRF foi estabelecer a repartição dos limites globais do ente da federação para os respectivos poderes. Essa repartição de limites por poder foi proposta por representantes dos governos estaduais no debate organizado pelo Ministério do Planejamento com os governos estaduais e municipais e as entidades organizadas da sociedade (Afonso, 2016). Quanto aos limites, o Projeto encaminhado pelo Poder Executivo pretendia utilizar o conceito de receita tributária disponível, em substituição ao conceito de receita corrente líquida já adotado na Lei Camata II. A opção aprovada no Congresso Nacional, no entanto, foi pela manutenção dos limites e dos conceitos já estabelecidos na Lei Complementar nº 96, de 1999.

Os dados mais recentes sobre o cumprimento dos limites pelos estados brasileiros, disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), constam da Figura 4.4. No período entre 2015 e 2018, oito estados extrapolaram o limite em pelo menos um exercício financeiro: Acre (2017, 2019 e 2020), Minas Gerais (2018 a 2020), Mato Grosso (2018 e 2019), Paraíba (2015, 2018 e 2020), Rio de Janeiro (2016 e 2017), Rio Grande do Norte (todos os exercícios, exceto 2017), Roraima (2017) e Tocantins

(2015, 2017 e 2018). Observa-se uma melhora significativa do indicador no exercício de 2021, no qual apenas o Rio Grande do Norte extrapolou o limite. Entretanto, os números observados foram decorrentes do significativo aumento da receita corrente líquida nos estados. Apesar do aumento nominal, em média, de 9,9% na despesa total com pessoal, a RCL cresceu, em média, 17,3% em 2021 na comparação com o exercício anterior.

Figura 4.4

Percentual da despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida dos estados brasileiros



Fonte: Tesouro Transparente.

Isso mostra a necessidade de repensar os limites para as despesas de pessoal. Ao considerar apenas a receita corrente líquida como balizador, eventos não recorrentes podem viabilizar a concessão de reajustes, mas comprometer a situação do ente nos exercícios seguintes. Entretanto, deve ser revisada também a política de remuneração dos servidores públicos. A concessão de reajustes e a reestruturação de carreiras hoje dependem de vontade política dos chefes dos poderes.

Definição de metas de resultado primário

A fixação de metas de resultado primário tem origem no tripé macroeconômico adotado a partir de 1999. Considerando a situação econômica, pouco depois da reeleição de Fernando Henrique, o governo anunciou o Programa de Estabilidade Fiscal com ampliação do superávit primário a partir do aumento da carga tributária. O pacote de apoio externo negociado com o FMI exigia, ainda, a remessa ao Congresso, em tempo hábil, de uma proposta de reforma da

previdência e um projeto de lei de responsabilidade fiscal, com imposição de restrições orçamentárias rígidas aos três níveis de governo (Werneck, 2014a, p. 348).

O projeto complementar para dispor sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelecer o regime de gestão fiscal responsável foi apresentado ao Congresso Nacional no dia 13 de abril de 1999, dois dias antes da entrega do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2000. No PLDO (PLN nº 2, de 1999) já foi inserido um dispositivo, no capítulo de diretrizes gerais para elaboração dos orçamentos, que previa a obtenção de superávit primário do governo central de, no mínimo, 2,7% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo 2,6% dos orçamentos fiscal e da seguridade e 0,1% das empresas estatais federais.

Assim, a LRF aprovada em maio de 2000 exigiu que o Anexo de Metas Fiscais (AMF) integrasse o projeto de lei de diretrizes orçamentárias encaminhado anualmente pelo governo no mês de abril. Nesse anexo, deveriam ser estabelecidas, conforme previsto no §1º do art. 4º, metas anuais para receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Ou seja, o comando legal exige a definição de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes. A Cartilha sobre a LRF, publicada pelo Ministério do Planejamento (2000), afirmava que se tratava de metas trienais.

De fato, o Anexo de Metas Fiscais passou a demonstrar as metas anuais para o exercício a que se referiria as diretrizes orçamentárias e para os dois seguintes. Entretanto, já no PLDO 2001, encaminhado em abril de 2000, poucos dias antes da sanção e da publicação da LRF, o governo consignou que a meta de superávit primário do governo central proposta para 2001 seria de 2,6% do PIB e que os valores apresentados para os exercícios de 2002 e 2003 (2,2% e 1,8%, respectivamente) deveriam ser vistos como indicativos, podendo ser revistos em função da própria trajetória do endividamento e das variáveis que o determinam.

Assim, foi firmado o entendimento de que, a cada ano, a LDO deveria estabelecer a meta de resultado primário para o próximo exercício e apenas indicar as metas para os dois seguintes. Além disso, também seriam apenas indicativos os valores relacionados ao resultado nominal e ao estoque da dívida do setor público, visto que, de acordo com o governo, esses agregados são impactados por fatores fora do seu controle direto, como a taxa de câmbio. Isso pode ser facilmente verificado nos projetos de diretrizes orçamentárias encaminhados pelo governo ao Congresso Nacional.

No PLDO 2019, para exemplificar, na Exposição de Motivos nº 61/2018 MP, foi consignado que “no tocante às metas fiscais, o Projeto em comento, além de fixar, em caráter indicativo, as metas para os exercícios de 2020 e 2021, estabeleceu a meta de déficit primário

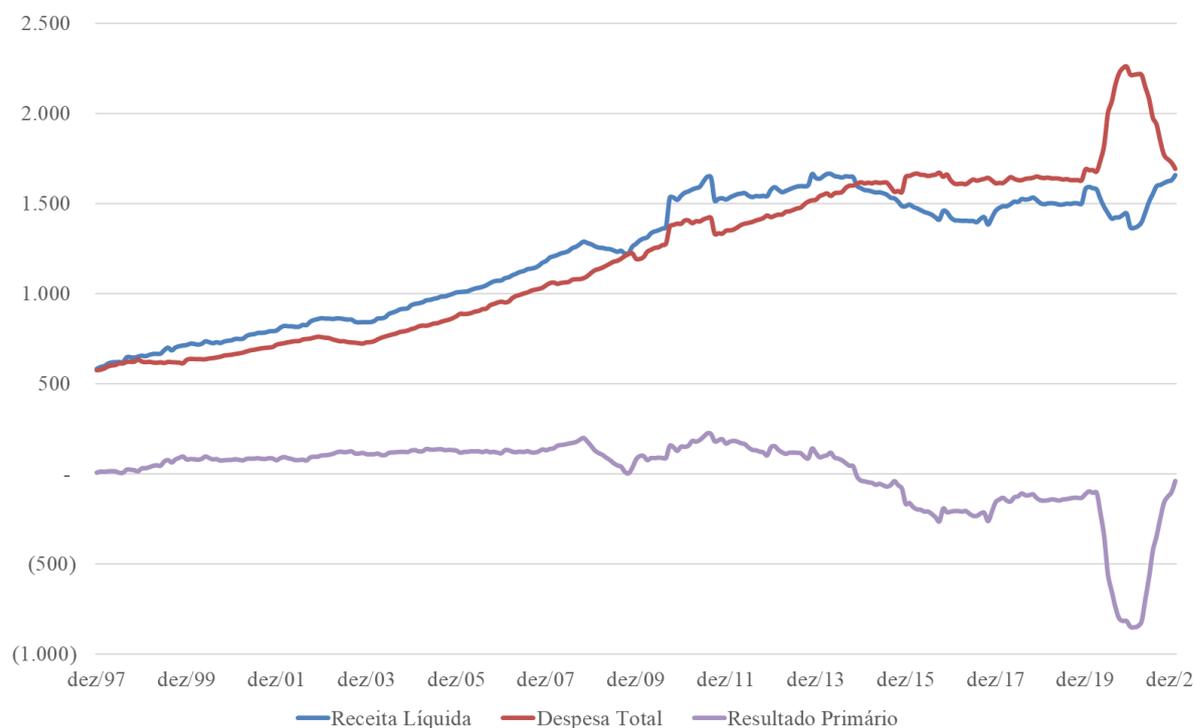
de 2019 para o setor público consolidado de R\$ 132 bilhões”. O mesmo padrão foi observado no projeto encaminhado no exercício seguinte. No caso do PLDO 2021, encaminhado ao Congresso em abril de 2020, em razão da pandemia, o governo sugeriu alterar a metodologia de estabelecimento da meta de resultado primário, mas retornou ao padrão no PLDO 2022: “O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (PLDO-2022), que ora se apresenta, além de fixar, em caráter indicativo, as metas para os exercícios de 2023 e 2024, estabeleceu a meta de déficit primário de 2022 de R\$ 170 bilhões.”

Conforme o entendimento do governo, após a aprovação da LRF, os resultados fiscais do governo central foram satisfatórios, em que pese a convivência com elevadas taxas de juros, períodos de aceleração da inflação e reduzidas taxas de investimento. Assim, após anos seguidos de superávits primários e de redução gradual da dívida pública, o cenário mudou para a contabilização de recorrentes déficits primários e, conseqüentemente, crescimento da dívida pública. A Figura 4.5 apresenta o histórico, desde o mês de dezembro de 1997 até dezembro de 2021, do resultado primário alcançado pelo governo central.

Com isso, a regra que exige a definição de um resultado primário passou a ser questionada. De fato, a opção brasileira ao aprovar a LRF não foi estabelecer diretamente nessa lei um limite para a despesa pública total ou um indicador para a dívida, como foi implantado em alguns países. Com exceção dos limites para as despesas com pessoal, no tocante ao equilíbrio das contas públicas, a LRF exigiu que as metas de resultado entre receitas e despesas fossem estipuladas nas leis de diretrizes orçamentárias. Assim, especialistas em finanças públicas e até o governo apontavam a necessidade de rever o regime fiscal vigente no país.

Teto de gastos para as despesas primárias

O teto de gastos, denominado Novo Regime Fiscal, implementado em 2016 na forma de disposição constitucional transitória, estabeleceu um limite para as despesas primárias da União pelo período de 20 anos, a partir de 2017, tendo como base as despesas pagas no exercício de 2016. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, definiu que o limite seria corrigido anualmente apenas pela variação da inflação, com possibilidade de revisão após 10 anos. Ou seja, no período estabelecido, não haveria crescimento real das despesas primárias. Na exposição de motivos, o governo alegou que a raiz do problema fiscal estaria no crescimento acelerado da despesa pública primária. Além disso, o governo apontou que a estratégia até então adotada de estabelecer metas de resultado primário como âncora da política fiscal tinha caráter procíclico.

Figura 4.5**Resultado primário do governo central**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Últimos 12 meses, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), até dezembro/2021. Em R\$ bilhões.

A regra aprovada em 2016 já foi alterada por cinco emendas constitucionais, sendo que a alteração mais relevante ocorreu no final do exercício de 2021, quando da tramitação da denominada “PEC dos Precatórios”. Em 2019, a Emenda Constitucional nº 102 excluiu do teto de gastos os recursos que a União repassa a estados, Distrito Federal e municípios em razão da arrecadação auferida nos leilões para a exploração de campos de petróleo. A aprovação dessa emenda foi uma resposta ao que aconteceu no primeiro lote de exploração do pré-sal leiloado em 2019, quando a União arrecadou R\$ 74,8 bilhões. Na oportunidade, não havia previsão de repasse pela União de parte dos valores arrecadados quando da assinatura do contrato de exploração pelas empresas vencedoras. Assim, a emenda possibilitou que parte dos recursos arrecadados pela União no leilão ocorrido em 6 de novembro fosse repassado para os demais entes da federação (Agência Senado, 2019).

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, teve como objetivo inserir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no texto da Constituição Federal e torná-lo um instrumento permanente de financiamento da educação básica pública (Martins, 2021). Nos dispositivos relacionados ao teto de gastos, a emenda apenas realizou ajustes de redação na exceção já aprovada em 2016.

Até então, o Fundeb estava previsto apenas nas disposições constitucionais transitórias. Considerando que o fundo já havia sido excluído da base de cálculo do teto de gastos em 2016, o Congresso Nacional ampliou significativamente o total da complementação, chegando, gradualmente, a 23% no exercício de 2026 ante uma complementação de 12% em 2021 (Martins, 2021). A equipe econômica foi contrária, mas não conseguiu impedir o aumento da complementação da União.

A PEC Emergencial, Emenda Constitucional nº 109, aprovada em 2021, realizou significativos ajustes no texto constitucional, especialmente no Capítulo “Das Finanças Públicas”. No teto de gastos, nas disposições transitórias, a emenda alterou a redação de sete dispositivos e incluiu outros nove. A redação do art. 109, que foi aprovada em 2016 com erro, visto a impossibilidade de descumprimento dos limites definidos e, por conseguinte, do acionamento das medidas de ajuste e das vedações previstas, foi revista para definir um subteto de 95% da despesa obrigatória em relação à despesa primária total, a ser verificado na aprovação da lei orçamentária, para serem aplicadas as vedações estabelecidas no teto de gastos.

Por fim, a chamada PEC dos Precatórios, apresentada pelo Poder Executivo em agosto de 2021, tratava, inicialmente, apenas de novas regras para o cálculo e pagamento de precatórios da União, limitando as quantias a serem desembolsadas anualmente. De acordo com Exposição de Motivos nº 206/2021 ME, de 31 de julho de 2021, a proposta de alteração do texto constitucional tinha como escopo: (i) afastar o pagamento de precatórios fora do rito tradicional, ou seja, evitar que a parcela “superpreferencial” dos precatórios escape da previsibilidade orçamentária típica do procedimento natural de quitação desses requisitórios; (ii) permitir o depósito de parte ou da totalidade do precatório à disposição do juiz da execução quando o credor for simultaneamente devedor da Fazenda Pública; (iii) permitir que o depósito mencionado no item anterior ocorra mesmo na hipótese de cessão do precatório; (iv) estabelecer o parcelamento dos precatórios vultosos e dos maiores quando o volume total de pagamentos exceder determinado percentual da Receita Corrente Líquida da União; (v) autorizar o encontro de contas dos valores de precatórios com aqueles devidos por pessoa jurídica de direito público interno; e (vi) atualizar o foro nacional, preservando-o apenas para demandas coletivas.

Entretanto, a proposta foi significativamente alterada ao longo de sua tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A Emenda Constitucional nº 113, de 2021, derivada da PEC dos Precatórios, alterou a regra de atualização do teto de gastos, em vez da inflação apurada no período de 12 meses encerrado em julho, os limites passaram a ser corrigidos pelo índice apurado no exercício anterior, disponibilizando, com esse ajuste, mais R\$ 65 bilhões no orçamento de 2022 (Agência Senado, 2021). Também foram promulgados,

nessa oportunidade, os trechos considerados consensuais entre as duas casas legislativas acerca das dívidas judiciais. O restante do texto da proposição, que sofreu muitas modificações pelo Senado, foi incorporado em outra PEC já em tramitação na Câmara para nova análise pelos deputados.

Além do período de referência do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizado para corrigir os limites estabelecidos no teto de gastos, a Emenda Constitucional nº 113, de 2021, também revogou a possibilidade de alteração do método de correção dos limites por projeto de lei complementar, a partir do décimo exercício de vigência do teto de gastos. Assim, outras alterações nesse método só poderão ser realizadas pelo rito de propostas de emenda à Constituição.

Ainda em dezembro de 2021, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 114, com a segunda parte da chamada PEC dos Precatórios. A emenda estabeleceu os limites de pagamento dos precatórios e a aplicação dos recursos economizados em 2022 exclusivamente em seguridade social e em programas de transferência de renda (Agência Senado, 2016b). No que se refere ao teto de gastos, a proposição incluiu 17 novos dispositivos ao texto, sendo que o limite de pagamento de precatórios será apenas até 2026, em vez de 2036, exercício estabelecido para o fim do regime fiscal do teto de gastos. Em algumas situações, conforme o texto promulgado, as despesas de pagamento de precatórios não serão incluídas no limite anual estabelecido e, portanto, excepcionalizadas do teto de gastos, abrindo mais espaço fiscal para o governo.

4.4.2 Plurianualidade orçamentária

O anteprojeto de constituição apresentado pela Comissão Afonso Arinos, em 1986, sugeriu a organização do processo orçamentário brasileiro em torno de quatro instrumentos: (i) plano plurianual de investimentos, (ii) diretrizes orçamentárias, (iii) orçamento trienal e (iv) orçamento anual. De acordo com o anteprojeto, os investimentos do setor público seriam autorizados em plano plurianual que explicitaria diretrizes, objetivos e metas, tendo em vista promover o desenvolvimento, a justiça social e a progressiva redução das desigualdades no País. A elaboração das propostas de orçamento trienal e anual deveriam observar as prioridades, os quantitativos e as condições estabelecidas em leis de diretrizes orçamentárias previamente aprovadas pelo Congresso Nacional. A Constituição anterior, com redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, determinava a elaboração do orçamento plurianual de investimento, com vigência de três anos.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças aprovou a instituição de um plano plurianual em substituição ao orçamento plurianual. Apesar da alteração do termo orçamento para plano, o escopo continuaria sendo os investimentos realizados pelo poder público, mas com uma maior integração entre os instrumentos. Na etapa de sistematização, a redação aprovada definiu que “a Lei do Plano Plurianual estabelecerá diretrizes, objetivos e metas para distribuição dos investimentos e outras despesas deles decorrentes, bem como a regionalização.” Depois, em agosto de 1988, a partir da agregação de cerca de 30 destaques e emendas sobre o tema, o termo “investimentos” foi alterado para a expressão “despesas de capital”, e foi realizada a inclusão das “despesas relativas aos programas de duração continuada” no artigo que trata do PPA. Ainda assim, apesar das alterações aprovadas pelos congressistas, o plano deveria orientar a elaboração dos orçamentos anuais.

Nesse escopo, a Constituição Federal promulgada em 1988, na seção “Dos Orçamentos”, instituiu um novo modelo orçamentário para a nação brasileira a ser concretizado pela elaboração pelo Poder Executivo, com a devida aprovação pelo Poder Legislativo, dentro um sistema que articula três instrumentos legais: (i) o Plano Plurianual, (ii) as diretrizes orçamentárias e (iii) os orçamentos anuais. Nesse modelo, o Plano Plurianual (PPA) deveria estabelecer, de forma regionalizada e para um período de quatro anos, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada; e, anualmente, as leis diretrizes orçamentárias, além de outras atribuições, deveriam estabelecer as metas e as prioridades para o próximo exercício financeiro e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Entretanto, na prática, registrou-se inexistência de integração e até divergências entre os instrumentos apresentados e aprovados.

Na elaboração do PPA 2020-2023, houve uma tentativa de retomar a integração entre plano plurianual e orçamentos anuais. Entretanto, apesar do resgate da abordagem do planejamento por problemas, com o uso do modelo lógico para a definição dos programas e seu alinhamento com a função de avaliação, a simplificação metodológica foi ao extremo, e a referência ao maior realismo fiscal culminou ainda com maior esvaziamento do plano, com a limitação do detalhamento dos investimentos plurianuais (Couto & Cardoso Jr., 2020). Nos dois planos apresentados e aprovados anteriormente, PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019, o modelo adotado havia distanciado ainda mais o plano dos orçamentos anuais. Na Mensagem Presidencial que acompanhou o projeto do PPA 2016-2019, foi consignado que “este modelo, fundamentado em uma leitura por temas de políticas públicas, buscou fortalecer o caráter

estratégico do Plano, evitando sua identificação com uma visão de curto prazo, mais própria dos orçamentos”. Nessa mensagem, o PPA foi concebido como um instrumento previsto no art. 165 da Constituição destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República.

De fato, a nação carece de um plano de desenvolvimento nacional, no qual sejam definidos os principais objetivos a serem perseguidos pelo país no longo prazo. Entretanto, não parece muito apropriado delegar essa função ao PPA. A própria Constituição determina, em outro capítulo, inclusive, que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (CF88, art. 174, § 1º).

Na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o §1º do art. 3º previa que o projeto de lei do Plano Plurianual seria acompanhado por um Anexo de Política Fiscal, no qual seriam estabelecidos os objetivos e as metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e os objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social. Entretanto, como o §2º estabelecia que o plano deveria ser encaminhado do Congresso Nacional até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, os dispositivos acabaram sendo vetados pelo Presidente da República.

Nas razões para o veto, o governo alegou que o prazo estabelecido representaria um reduzido período para a elaboração do projeto, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo. Além disso, o governo afirmou que a supressão do Anexo de Política Fiscal não ocasionaria prejuízo aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a Lei de Diretrizes Orçamentárias já previa a apresentação de Anexo de Metas Fiscais, contendo, de forma mais precisa, metas para cinco variáveis – receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública –, para três anos, especificadas em valores correntes e constantes.

Entretanto, como já exposto na seção sobre as metas de resultado primário, a elaboração dos primeiros projetos de diretrizes orçamentárias foi consolidando o entendimento, no âmbito do governo e com aquiescência do parlamento, de que o texto da LDO deveria estabelecer a meta de resultado primário para o próximo exercício e apenas indicar as metas para os dois exercícios seguintes. No Anexo de Metas Fiscais, também seriam apenas indicativos os valores relacionados ao resultado nominal e ao estoque da dívida do setor público. Isso afastou ainda mais o propósito de plurianualidade orçamentária colocado, inicialmente, na Constituição e incorporado, também, no autógrafo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mais um reforço acerca da plurianualidade orçamentária foi realizado por intermédio da Emenda Constitucional nº 102, de 2019. Na ocasião, foram inseridos mais dois dispositivos no art. 165 da Constituição que versam sobre o tema. Um anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter a previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na Lei Orçamentária Anual para a continuidade daqueles em andamento para o exercício a que se refere e, pelo menos, para dois exercícios subsequentes. Outro novo dispositivo constitucional possibilitou que a Lei Orçamentária Anual possa conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

4.4.3 Procedimentos orçamentários

A Constituição Federal de 1988 exige a elaboração de três instrumentos ao longo do processo orçamentário: o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Assim, caberia a uma lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização desses instrumentos. Entretanto, apesar da existência de vários projetos em tramitação nas duas casas legislativas, dentre eles, o Projeto de Lei do Senado nº 229/2009, de autoria do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que já foi aprovado pelo Senado Federal em 2016 e encontra-se em análise na Câmara dos Deputados, a nova lei de finanças públicas ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

Dessa forma, com relação aos procedimentos de elaboração e execução dos orçamentos, continua vigente a Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada como lei complementar pela Constituição. Isso mostra que, apesar das inovações constitucionais, a base conceitual e a dinâmica de confeccionar e discutir o orçamento anual ainda é da década de 1960. Com isso, o vácuo legislativo, considerando os pontos não regulamentados por essa lei, vem sendo preenchido anualmente pelas leis de diretrizes orçamentárias. Para fins de demonstrar o aumento de assuntos tratados nas LDOs, a Tabela 4.2 mostra a evolução do número de artigos e o total de dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias aprovadas no país.

A primeira LDO aprovada no país, para o exercício de 1990, Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989, possuía apenas 59 artigos e um total de 260 dispositivos, considerando apenas o texto da lei e não contabilizando os seus inúmeros anexos. Dez anos depois, desconsiderando 23 dispositivos vetados, o texto da LDO de 2000 foi sancionado com 98 artigos e 525 dispositivos. A LDO de 2010, Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, contabilizou 130 artigos, com um total de 861 dispositivos, além de 22 vetos. Para o exercício de 2020, a LDO foi sancionada com 155

artigos e um total de 1.129 dispositivos (25 vetos). Depois, essa lei foi alterada por outra lei em 2019 e outras três ao longo da execução orçamentária em 2020. Foram incluídos 58 dispositivos e alterados outros dez. Três vetos também foram derrubados. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, encaminhado pelo governo em abril de 2022, totalizou 181 artigos, com 1.372 dispositivos.

Tabela 4.2

Evolução do número de artigos e do total de dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias

Exercício	Total de artigos	Dispositivos sancionados	Variação em 10 anos	Variação acumulada
1990	59	260	-	-
2000	98	525	102%	102%
2010	130	861	64%	231%
2020	155	1129	31%	334%
2023	181	1372	22%	428%

Nota: Não foram considerados os dispositivos vetados, as alterações posteriores e os anexos das leis. Para 2023, foi considerado o projeto de lei encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional.

Em uma posição intermediária entre os planos plurianuais e os orçamentos anuais, a Constituição Federal, inicialmente, estabeleceu que competia às leis de diretrizes orçamentárias: (i) compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; (ii) orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual; (iii) dispor sobre as alterações na legislação tributária; e (iv) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a dispor também sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos de orçamentos e demais condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

A LRF também exigiu a incorporação de dois anexos à LDO. O Anexo de Metas Fiscais, no qual devem ser estabelecidas metas anuais para os próximos três exercícios relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, e o Anexo de Riscos Fiscais, no qual devem ser avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Recentemente, a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, denominada PEC Emergencial, adicionou mais uma função para a Lei de Diretrizes Orçamentárias no texto da Constituição.

De acordo com o novo texto constitucional (§2º do art. 165), a LDO também deverá estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.

A manifestação de diferentes interesses e a disputa política para apropriação dos recursos públicos ocorrem com maior intensidade durante a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos anuais. Nessa disputa, os atores envolvidos atuam para ampliar os recursos destinados para determinadas políticas públicas, regiões ou grupos de interesse. A Constituição estabelece que a LOA compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social.

Um das características desse processo se refere ao grau de centralização dos procedimentos orçamentários. Conforme visto no Capítulo 3, as regras aprovadas podem estabelecer um rito totalmente descentralizado, denominado governança feudal (*Fiefdom Governance*), ou adotar uma das formas de centralizar o processo orçamentário: a abordagem de delegação e a abordagem de contratos, também chamada de compromisso (Hallerberg, 2004; Hallerberg et al., 2007, 2009; von Hagen, 1992), com características específicas para as fases de elaboração, aprovação e execução do orçamento. Hallerberg (2004) e Raudla (2010) constataram, ainda, tipos mistos entre essas duas formas.

No caso brasileiro, a área econômica ainda possui significativo poder de decisão sobre a destinação dos recursos públicos na fase de elaboração da proposta orçamentária. A Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organizou e disciplinou os sistemas de planejamento e orçamento federal, estabeleceu que os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica dos órgãos centrais dos sistemas. A preponderância do órgão central frente aos ministérios setoriais estaria alinhada à abordagem de delegação. Entretanto, tal poder é limitado pela rigidez do orçamento federal, considerando as vinculações orçamentárias, os limites mínimos estabelecidos para alguns setores e as despesas obrigatórias.

Na fase de aprovação, a Constituição de 1988 retomou a possibilidade da proposta orçamentária ser emendada, ainda que com restrições, durante a sua apreciação pelo parlamento. Assim, a centralização do processo orçamentário poderia ser considerada do tipo misto, visto que o poder do parlamento de corrigir a proposta orçamentária do governo poderia enquadrar a fase de aprovação do processo brasileiro na abordagem de contratos. Ocorre que, nessa abordagem, a ênfase das correções realizadas pelo parlamento recai apenas na conformidade da proposta com as metas acordadas no início do processo orçamentário. Não parece ser assim o caso brasileiro, no qual a relevância das emendas parlamentares, sendo que

as individuais e aquelas de bancada se tornaram de execução obrigatória, no total de despesas discricionárias do governo, e ainda as emendas de relator, ampliaram significativamente a participação do parlamento na alocação de recursos para as suas bases eleitorais e para políticas públicas específicas. Com isso, o parlamento aumentou também o seu poder na fase de execução do orçamento, reduzindo o poder da área econômica de monitorar rigorosamente a aplicação dos recursos e corrigir os desvios em relação ao planejado.

4.4.4 Órgãos independentes

A Instituição Fiscal Independente (IFI) foi criada, no âmbito do Senado Federal, pela Resolução nº 46, de 1º de novembro de 2016, com a finalidade de divulgar as estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários, analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente, mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial, e projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.

A proposta inicial, construída no âmbito do Senado Federal em junho de 2015 (Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 83, de 2015), por iniciativa do então presidente, Renan Calheiros, seria para alterar a Constituição Federal e criar a Autoridade Fiscal Independente (AFI) no âmbito do Congresso Nacional. Apesar da proposta não atribuir qualquer poder normativo, de fiscalização, de supervisão, de punição ou de controle, a autoridade teria autonomia orçamentária e financeira, e seu diretor-geral teria mandato fixo de quatro anos. Ou seja, o órgão seria apenas mais um provedor de informações e de análises em assuntos macroeconômicos, fiscais e orçamentários

A proposta recebeu 14 emendas, sendo que cinco delas foram acatadas total ou parcialmente pelo relator da matéria, senador José Serra (PSDB-SP). O parecer do senador alterava a denominação do órgão para Instituição Fiscal Independente, ajustava as competências, ampliava o mandato do diretor-geral para seis anos e previa um quadro inicial de 50 servidores, dos quais 60%, no mínimo, deveriam ser detentores de título de mestrado ou doutorado em áreas compatíveis com o desenvolvimento das atividades. Destaca-se, nesse processo, uma emenda apresentada pelo senador Roberto Rocha (PSB-MA), que não foi acatada pelo relator, que conferia às consultorias de orçamentos, fiscalização e controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a função de instituição fiscal independente. O senador alegou,

na sua proposição, a possibilidade de utilizar as estruturas organizacionais já existentes, visto que ambas as consultorias já dispunham de servidores concursados, especializados em matéria fiscal e orçamentária, e aptos a desempenharem as funções típicas dessa instituição.

Na defesa de seu parecer em plenário, o relator alegou que o papel da nova instituição não conflitava com aquele desempenhado pelas consultorias. Nas suas palavras, “O dever da Consultoria é aprontar projetos, é dar pareceres, preparar pronunciamentos. Sempre, devo dizer e reconheço isso de forma pública reiteradamente, de muito boa qualidade. Mas nós vamos ter uma instituição separada, que vai cuidar das medições. Insisto que isso tem uma importância extraordinária.” O parecer havia sido aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em setembro de 2015, e a votação da matéria no Plenário, em primeiro turno, ocorreu em outubro de 2015, na qual a proposição foi rejeitada. A proposta recebeu apenas 40 votos favoráveis, sendo que o mínimo necessário seria de 49 votos (três quintos dos senadores).

Em razão da rejeição da proposta, a mesa diretora do Senado Federal resolveu apresentar uma proposta de resolução (Projeto de Resolução do Senado nº 61, de 2015) para criar a instituição apenas no âmbito do Senado Federal. Assim, em que pese o avanço da ideia da implantação de um órgão independente, a IFI restrita a uma das casas do Legislativo, que indica todos os integrantes do seu Conselho-Diretor, não pareceu seguir as melhores práticas internacionais. O art. 2º do Regulamento 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, por exemplo, disciplina que os organismos independentes são aqueles estruturalmente independentes ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentárias do Estado-Membro, relativamente aos quais a legislação nacional aplicável garante um grau elevado de autonomia funcional e de responsabilização. Além disso, apesar da publicação de análises e de relatórios sobre as finanças nacionais, a IFI não participa efetivamente do processo orçamentário.

4.4.5 Participação, transparência e *accountability*

A própria natureza pública do orçamento implica a existência de mecanismos de participação social, transparência orçamentária e *accountability*. O texto constitucional promulgado em 1988 exigiu a divulgação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e ampliou a participação e o controle social por intermédio dos conselhos de políticas públicas e das conferências temáticas. Além disso, a Constituição Cidadã colocou o direito ao

acesso a informações públicas no rol dos direitos fundamentais e a publicidade como um dos princípios a serem observados pela administração pública.

Com relação à transparência orçamentária, Abreu et al. (2015) argumentam que os princípios orçamentários da publicidade e da clareza são elementos básicos para o conceito. A Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou a exigência de transparência ao definir que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente. Nesse sentido, para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência: os planos, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos; a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada; o Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada; e as prestações de contas e o respectivo parecer prévio.

O direito fundamental de acesso à informação previsto na Constituição foi regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso a Informações (LAI). Para assegurar esse direito, a lei estabeleceu, como diretriz, que a administração pública deveria observar a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, e que a divulgação de informações de interesse público deveria ser realizada, independentemente de solicitação. Além de fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, os órgãos deveriam utilizar os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, propiciando amplo acesso e ampla divulgação das informações custodiadas no seu âmbito e desenvolvendo, assim, o controle social da administração pública.

O aumento da disponibilidade de informações orçamentárias nos principais portais do governo e o aperfeiçoamento de alguns instrumentos ao longo do processo orçamentário fizeram com o que o Brasil aparecesse nas primeiras colocações no *ranking* do Índice do Orçamento Aberto. A pesquisa, realizada periodicamente pela *Internacional Budget Partnership* (IBP), avalia a disponibilidade pública de informação orçamentária e outras práticas de transparência do orçamento. Entretanto, a elevada disponibilidade de dados ainda não foi traduzida em maior clareza do tema para a sociedade em geral. Vários órgãos divulgam informações sobre a execução das despesas públicas principalmente, mas adotam conceitos distintos e visões diferentes sobre o mesmo fenômeno.

No caso brasileiro, a participação da sociedade civil nas discussões relacionadas às proposições em tramitação no parlamento foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988. A LRF também incentiva a participação popular e exige a realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos. Na instrução de matérias legislativas, as audiências públicas

têm como finalidade precípua ampliar o debate e a transparência da proposição em discussão, para que sejam exibidos os fundamentos da proposta e para que se ouça e se questione a possibilidade da proposição de outras formas (Figueiredo, 2015).

A Carta Magna estabeleceu que cabe às comissões, permanentes ou temporárias, em razão da matéria de sua competência, realizar audiências públicas com entidades desse segmento. Assim, as casas legislativas inseriram, em seus respectivos regimentos internos, as regras para a realização dessas audiências na fase de discussão das proposições, tanto para instruir a matéria legislativa em trâmite como para tratar de assuntos de interesse público relevante. Entretanto, a depender das negociações e dos acordos firmados no âmbito do parlamento, o rito legislativo da audiência pública pode ser abreviado, ou até mesmo dispensado por deliberação das comissões, para atendimento dos interesses colocados em discussão ou da urgência da matéria. Assim, a participação da sociedade civil pode ser apenas protocolar na fase de discussão da proposição. Além disso, o recente aumento de poder do parlamento no orçamento foi acompanhado por uma redução, concomitante, da participação da sociedade civil nesse processo.

4.5 Considerações finais

A governança pública se refere ao processo de conduzir a economia e a sociedade para o alcance de objetivos coletivos. Nesse caso, a consecução das necessidades da sociedade passa pela alocação eficiente de recursos nos orçamentos públicos. As regras, os regulamentos e as práticas que compõem a estrutura de governança orçamentária, portanto, balizam como os orçamentos são elaborados, aprovados e executados e incluem um sistema de regras formais e informais que orientam o processo de tomada de decisão, determinando “quem” faz “o quê” e “quando”.

Este capítulo teve como objetivo caracterizar as dimensões da estrutura de governança orçamentária brasileira e identificar os principais avanços e as lacunas na regulamentação do arcabouço concebido na Constituição de 1988. Como contribuição teórica para os estudos orçamentários, um modelo com cinco dimensões foi adaptado a partir de recomendações de organismos internacionais e estudos anteriores sobre o tema, compreendendo (i) regras fiscais numéricas, (ii) plurianualidade orçamentária, (iii) procedimentos orçamentários, (iv) órgãos independentes e (v) transparência, participação e *accountability*. A análise dessas dimensões aplicadas à estrutura de governança orçamentária vigente no país, ainda que de forma breve, mostrou avanços na regulamentação dos dispositivos constitucionais, mas também lacunas

práticas e normativas em alguns componentes, confirmando, assim, a proposição estabelecida para o estudo.

A primeira dimensão analisada diz respeito às regras fiscais numéricas que estabelecem restrições de longo prazo à política fiscal. No Brasil, as principais regras aplicáveis à União compreendem a regra de ouro, as metas de resultado primário, os limites para despesas com pessoal e o teto de gastos para as despesas primárias. O limite para a dívida pública da União ainda não foi regulamentado. Os resultados da análise empreendida mostram que o extenso leque de regras fiscais implementadas ampliou ainda mais a complexidade das finanças nacionais, com um excesso de limites a serem observados para diversos conceitos da despesa pública, resultando em regras até contraditórias e enorme dificuldade de acompanhamento de sua aplicação.

No médio prazo, a dimensão relacionada à plurianualidade orçamentária inclui a implementação de quadro orçamentários de médio prazo. Desde a promulgação da Constituição, permanece a intenção de uma maior integração entre os instrumentos orçamentários implementados no país. Entretanto, o Plano Plurianual não conseguiu estabelecer efetivamente as diretrizes, os objetivos e as metas, conforme desejo dos constituintes, e orientar os orçamentos anuais no seu período de vigência. O Anexo de Política Fiscal, que integraria o plano, foi vetado na Lei de Responsabilidade Fiscal, e, na prática, registrou-se inexistência de integração e até divergências entre os instrumentos apresentados e aprovados.

A dimensão que engloba os procedimentos orçamentários corresponde aos regulamentos que orientam a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos anuais. A Constituição previu que uma lei complementar disporia sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. Considerando que a nova lei de finanças públicas ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional, continua vigente a Lei nº 4.320, de 1964, para disciplinar os procedimentos de elaboração e execução dos orçamentos. Em razão disso, o vácuo legislativo vem sendo preenchido anualmente pelas leis de diretrizes orçamentárias. Enquanto a primeira LDO aprovada no país, para o exercício de 1990, possuía apenas 59 artigos e um total de 260 dispositivos, o último projeto encaminhado ao Congresso Nacional, PLDO 2023, totalizou 181 artigos, com 1.372 dispositivos. Isso mostra que, apesar das inovações constitucionais, a base conceitual e a dinâmica de confeccionar e discutir o orçamento anual ainda é da década de 1960, com inclusão de novos conceitos e novas regras a cada exercício financeiro nas leis de diretrizes orçamentárias.

As autoridades fiscais independentes criadas devem ser avaliadas com base no papel que desempenham ao longo do ciclo de planejamento, aprovação e implementação dos instrumentos orçamentários. A IFI foi criada, no âmbito do Senado Federal, pela Resolução nº 46, de 1º de novembro de 2016. A proposta inicial previa alterar a Constituição Federal e criar uma Autoridade Fiscal Independente no âmbito do Congresso Nacional. Entretanto, a proposição foi rejeitada no Plenário do Senado Federal. Assim, em que pese o avanço da ideia da implantação de um órgão independente, a IFI restrita a uma das casas do legislativo não pareceu seguir as melhores práticas internacionais.

Por fim, como se trata da gestão de recursos do público, o processo orçamentário exige mecanismos de transparência, participação e *accountability*, quinta e última dimensão de análise da estrutura de governança orçamentária. Quanto à transparência, apesar do país aparecer nas primeiras colocações no *ranking* do Índice do Orçamento Aberto, a elevada disponibilidade de dados orçamentários ainda não foi traduzida em maior clareza do tema para a sociedade em geral. Nesse ponto, não basta a publicidade dos instrumentos e das peças produzidas ao longo do ciclo orçamentário, o princípio da clareza deve ser concomitantemente aplicado, expondo os critérios estabelecidos para a alocação dos recursos, a destinação dos recursos e os resultados alcançados com os programas executados pelo governo.

A participação da sociedade civil deve ser garantida em todas as fases do processo orçamentário. Também devem participar, considerando a dependência dos governos regionais e locais das transferências realizadas por repartição de receita por intermédio da arrecadação realizada pelo governo central, os representantes das demais unidades da federação. Além disso, os representantes eleitos e a burocracia devem prestar contas a respeito da aplicação dos recursos extraídos da sociedade e serem responsivos aos anseios dos cidadãos. Entretanto, o aumento recente do poder do parlamento no orçamento foi acompanhado por uma redução, concomitante, da participação da sociedade civil nesse processo.

A breve análise de cada dimensão e das regras implementadas em cada uma delas pode ter limitado os resultados apresentados neste capítulo. Assim, pesquisas futuras podem utilizar o modelo sugerido neste estudo e analisar em profundidade a construção e a alteração do arranjo institucional de cada dimensão da estrutura de governança orçamentária, considerando as regras, os regulamentos e as práticas vigentes no país. O papel desempenhado pelas leis de diretrizes orçamentárias, considerando o aumento de regras colocadas anualmente nesse normativo, também carece de mais estudos. Além disso, a estrutura de governança orçamentária de estados e municípios também pode ser investigada em futuras pesquisas, bem como a

participação da sociedade civil na discussão das proposições que aprovaram o arcabouço normativo vigente.

Por fim, o modelo de avaliação da estrutura de governança orçamentária em cinco dimensões oferece, ainda, uma ferramenta para avaliação da integração do arcabouço normativo e elaboração de um Código de Finanças Públicas. A integração das regras fiscais de longo prazo com as diretrizes e os quadros de médio prazo analisados na dimensão que se refere à plurianualidade orçamentária possibilita aperfeiçoar os procedimentos para ampliar a efetividade das alocações nos orçamentos anuais. Isso requer a criação de órgãos independentes ou o ajuste das competências de órgãos já existentes, como consultorias, secretarias e órgãos de controle, além de fortalecimento dos mecanismos de transparência, participação social e *accountability*.

5 O RESGATE DA IDEIA DE LIMITAR GASTOS PRIMÁRIOS NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DOS *STAKEHOLDERS* NA APROVAÇÃO DO TETO DE GASTOS⁴

Resumo

As regras fiscais são restrições duradouras à política fiscal e visam reduzir a discricionariedade dos atores que participam do processo de alocação dos recursos públicos. Embora haja muitos estudos sobre orçamento público e sobre o impacto das regras fiscais na gestão das finanças do país, o processo de construção do arranjo institucional subjacente e das regras que estabelecem limites e restrições para a gestão fiscal ainda não foi muito explorado. Assim, este trabalho teve como objetivo avaliar o papel desempenhado pelos *stakeholders* em três tentativas de implantar um teto de gastos de médio ou longo prazo para as despesas primárias da União, sendo uma em 2005 e duas em 2016. Os resultados da análise comparada dessas tentativas mostraram que a disposição em cooperar, em conjunto, dos definidores de prioridade (Presidente da República e ministros palacianos) e dos legitimadores (deputados e senadores) foi determinante para a aprovação do teto de gastos em 2016, denominado Novo Regime Fiscal.

Palavras-chave: política fiscal; regras fiscais; orçamento público; *stakeholders*; teto de gastos.

Abstract

Fiscal rules are constraints on fiscal policy and aim to reduce the discretionary of actors participating in the process of allocating public resources. Although there are many studies on public budgeting and on the impact of fiscal rules on the management of the country's finances, the process of constructing the underlying institutional arrangement and the rules that set limits and constraints on fiscal management has not been much explored. Thus, this paper aimed to evaluate the role played by stakeholders in three attempts to implement a medium or long-term expenditure ceiling for the Union's primary expenses, one in 2005 and two in 2016. The results of the comparative analysis of these attempts showed that the willingness to collaborate, together, of the priority setters (President of the Republic and palace ministers) and the legitimators (deputies and senators) was determinant for the approval of the expenditure ceiling in 2016, called New Fiscal Regime.

Keywords: fiscal policy; fiscal rules; public budget; stakeholders; expenditure ceiling.

⁴ Artigo aprovado e apresentado, em sua versão reduzida, no IX Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG 2022), sob o título “O papel dos *stakeholders* na aprovação de regras fiscais: uma análise de tentativas de implantar o teto de gastos no Brasil.”

5.1 Introdução

As regras fiscais são restrições duradouras à política fiscal que têm como objetivo proporcionar um compromisso confiável com a disciplina fiscal a partir da fixação de limites numéricos sobre os agregados orçamentários, tais como os níveis da dívida pública, do déficit ou do crescimento dos gastos públicos (Gbohoui & Medas, 2020). Além disso, a aprovação de regras fiscais visa reduzir a discricionariedade dos atores que participam do processo de alocação dos recursos públicos (Kopits, 2001).

Estudos sobre o tema indicam que a implantação de regras fiscais pode reduzir o viés do déficit da política fiscal (Debrun et al., 2008; Kaplanoglou & Rapanos, 2013; Koehler & Koenig, 2015) e os erros das estimativas fiscais (Giuriato et al., 2016; Pina & Venes, 2011; von Hagen, 2010). Entretanto, pesquisas sobre o tema também apontam impactos negativos relacionados à implantação de regras fiscais. Nessa linha, as regras estabelecidas podem reduzir os gastos públicos com políticas sociais (Schakel et al., 2018), e as contrações fiscais corretivas adotadas para cumprir a regra aprovada podem resultar em maior instabilidade macroeconômica e falhar em sinalizar corretamente as potenciais violações das regras estabelecidas (Masten & Gnip, 2016).

No caso brasileiro, conforme já explorado no Capítulo 2, embora tenha aumentado o número de pesquisas sobre orçamento público, o foco dos estudos publicados no país tem sido na análise da execução orçamentária, avaliando, principalmente, o comportamento da despesa pública, em especial, os gastos sociais, com predominância de pesquisas quantitativas e uso da estatística descritiva como técnica analítica. Assim, poucas pesquisas investigaram a construção ou a alteração de regras orçamentárias, incluindo o papel dos principais atores que influenciaram nas decisões tomadas e os fatores determinantes para a aprovação das medidas implantadas.

A reforma gerencial do orçamento brasileiro ocorrida em 2000 foi examinada por Barcelos e Calmon (2014), que constataram a predominância da perspectiva da escolha racional ou da “lógica das consequências” nas escolhas realizadas. Em outro estudo sobre regras, Antunes (2019) analisou os normativos do Brasil e dos Estados Unidos e constatou a existência de obrigatoriedade de prestar informações sobre desempenho orçamentário nos dois países, sendo o Poder Legislativo o principal destinatário dessa informação. No âmbito municipal, Dantas et al. (2014) apontaram que os gestores eleitos detêm conhecimentos limitados relacionados às regras orçamentárias.

O modelo brasileiro combina a elevada rigidez orçamentária aprovada pelo parlamento com a preponderância do governo na alocação dos recursos, mas os congressistas, a partir da aprovação do orçamento impositivo, têm aumentado o seu poder na destinação de recursos orçamentários para as suas bases eleitorais. Nesse contexto de rigidez orçamentária e de impositividade de emendas, o governo propôs, e o parlamento aprovou, em 2016, o teto de gastos para as despesas primárias da União, denominado Novo Regime Fiscal. Essa regra limitou o poder de gastar por 20 anos e, apesar de algumas reformas já realizadas, a correção dos limites apenas pela inflação vêm comprimindo as despesas discricionárias do governo federal, com destaque para a redução dos investimentos públicos.

Desse modo, considerando que o processo de construção do arranjo institucional subjacente e das regras que estabelecem limites e restrições para a gestão orçamentária ainda não foi muito explorado, e no intuito de avaliar o comportamento dos *stakeholders* nas escolhas institucionais, algumas questões poderiam orientar a discussão sobre o tema: Quais seriam os *stakeholders* mais relevantes que teriam legitimidade para participar e influenciar nas decisões ao longo do processo de elaboração e de aprovação de regras fiscais? Qual foi o papel desempenhado pelos principais *stakeholders* nas tentativas de implantação do teto de gastos? Em que medida esses *stakeholders* ameaçaram ou cooperaram com as decisões tomadas?

Orientado por essas questões, este trabalho tem como objetivo avaliar o papel desempenhado pelos *stakeholders* em três tentativas de implantação de um teto de gastos para as despesas primárias da União, sendo uma em 2005 e duas em 2016. Foram exploradas somente as propostas de fixação de limites para períodos de médio ou longo prazos, sendo desconsideradas, portanto, algumas tentativas discutidas no âmbito do governo ou até aprovadas em leis de diretrizes orçamentárias, nas quais os limites foram propostos ou fixados para apenas um exercício financeiro.

Além desta introdução, este capítulo está estruturado em quatro seções. A próxima seção faz uma breve revisão da literatura sobre o papel dos *stakeholders* na aprovação de regras fiscais. Na terceira seção, são descritos os métodos e as técnicas empregados nesta pesquisa. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados encontrados. Por fim, a última seção traz as considerações finais que este estudo possibilitou.

5.2 O papel dos *stakeholders* na aprovação de regras fiscais

A necessidade de tomar decisões unifica todas as abordagens da governança pública, considerando que o significado mais geral do termo se refere ao processo de conduzir a

economia e a sociedade para o alcance de objetivos coletivos (Peters et al., 2022). Nesse caso, a participação do governo na consecução de necessidades da sociedade passa necessariamente pela alocação de recursos públicos nos orçamentos anuais. Para tanto, a definição da estrutura de governança orçamentária, que baliza como os orçamentos são elaborados, aprovados e executados, inclui a aprovação prévia de regras fiscais que estabelecem restrições de longo prazo ao poder de arrecadar, gastar ou se endividar do governo.

As recomendações de organismos multilaterais, em geral, pautam as regras a serem estabelecidas pelos governos. O compromisso com a sustentabilidade fiscal, o aumento da transparência e a sinalização para os mercados financeiros acerca da condução da política fiscal são os principais objetivos das regras a serem implementadas, que, para serem efetivas, devem observar três características fundamentais: simplicidade, flexibilidade e executoriedade (Eyraud et al., 2018). Entretanto, encontrar o equilíbrio entre essas três características não tem sido uma tarefa simples nas reformas institucionais realizadas pelos governos.

O último levantamento do Fundo Monetário Internacional, divulgado em janeiro de 2022, apontou que 105 países possuem pelo menos uma regra fiscal implementada (Davoodi et al., 2022), sendo que as regras de equilíbrio orçamentário (em 93 países) e as regras da dívida (em 85 países) são as mais utilizadas pelos governos. Além dessas, as regras de despesas estão presentes em 55 países; e as regras de receita, em apenas 17. Entretanto, essas duas últimas foram aquelas que mais tiveram evolução desde o último levantamento publicado pelo Fundo, em 2017, com dados até 2015. Nesse intervalo, sete países implementaram regras de despesa, o que representou um aumento de 15%.

A alocação dos recursos públicos é resultado de trocas intertemporais complexas entre os atores que participam do processo orçamentário (Filc & Scartascini, 2004). Na disputa por recursos, os métodos utilizados para alocá-los não são neutros, e as maneiras pelas quais os cálculos são realizados podem afetar, inclusive, os resultados do sistema político, ou seja, “quem recebe o quê e quanto” (Wildavsky, 1979). Nesse caso, a teoria dos *stakeholders* ajuda a explicar como um grupo ou uma organização se envolve com pessoas, grupos ou outras organizações de seu ambiente em razão da necessidade de recursos, aceitação e legitimidade (Gomes & Gomes, 2007).

As definições mais utilizadas na literatura consideram *stakeholder* como “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos de uma organização” (Freeman, 1984, p. 46) ou como “pessoas ou grupos que têm ou que reivindicam propriedades, direitos ou interesses em uma corporação e em suas atividades, passadas, presentes ou futuras” (Clarkson, 1995, p. 106).

Vários autores propuseram modelos para identificação, classificação e avaliação dos *stakeholders*. Freeman (1984) propôs um modelo com duas dimensões: poder e interesse. Cada dimensão seria analisada com base em três categorias. Na primeira, seriam considerados o poder de voto, o poder econômico e o poder político, enquanto, na dimensão interesse, seriam avaliados os proprietários, os clientes e o governo, ou seja, a participação acionária, a participação de mercado e a participação social, respectivamente (Freeman, 1984). Mitchell et al. (1997) também propuseram uma metodologia para identificar e classificar os *stakeholders* a partir de três atributos: (i) o poder do *stakeholder* de influenciar a organização, (ii) a legitimidade do relacionamento do *stakeholder* com a organização e (iii) a urgência no atendimento de uma reivindicação do *stakeholder* na organização.

A partir de uma extensa revisão de estudos que utilizaram os pressupostos teóricos dessa teoria, Gomes e Gomes (2007) apontaram que ainda há um campo considerável a ser pesquisado na teoria dos *stakeholders*, com especial referência aos serviços públicos. De acordo com os autores, na abordagem descritiva, investigações empíricas podem empenhar-se na identificação de *stakeholders* confiáveis no processo decisório das organizações públicas. Na abordagem instrumental, as investigações podem identificar as relações causais entre a influência dos *stakeholders* e o desempenho organizacional. Por fim, investigações empíricas na abordagem normativa podem propor modelos que explicam a interação entre a influência dos *stakeholders* e a tomada de decisão (Gomes & Gomes, 2007)

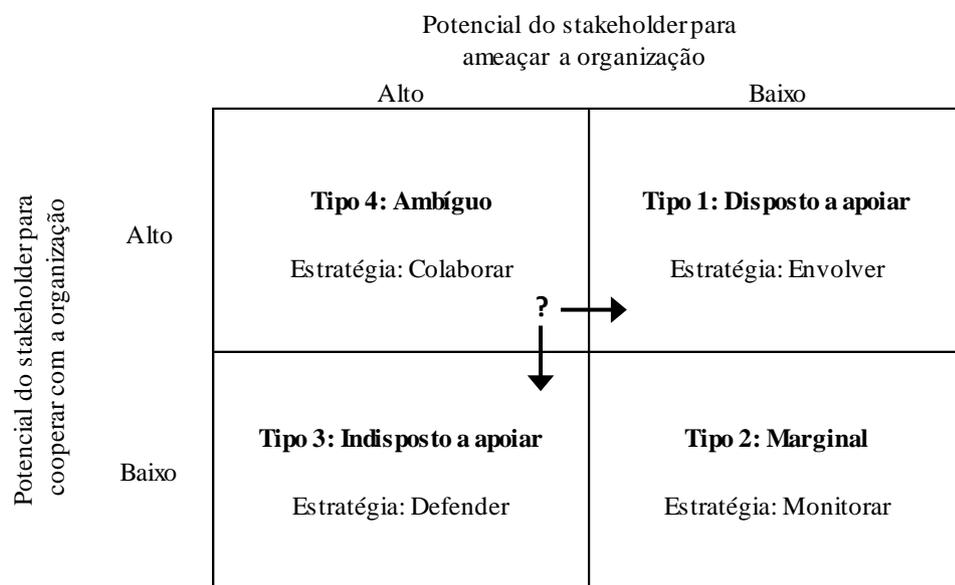
O processo de tomada de decisão sobre finanças públicas é complexo e envolve muitos atores com diferentes interesses. Dessa forma, a sugestão de Savage et al. (1991) para avaliar o potencial de cada *stakeholder* para ameaçar ou cooperar com a organização, haja vista que as organizações geralmente enfrentam um conjunto diversificado de *stakeholders* com interesses e objetivos também variados e, muitas vezes, até conflitantes, parece ser apropriada para avaliação dos *stakeholders* que atuam no processo de elaboração e de aprovação de regras fiscais. A matriz elaborada por Savage et al. (1991), conforme Figura 5.1, considera, então, duas dimensões – potencial para ameaçar e potencial para cooperar – para classificar os *stakeholders* em quatro tipos.

O *stakeholder* Disposto a Apoiar (Tipo 1) apresenta alto potencial para cooperar e baixo potencial para ameaçar os objetivos e as ações da organização. A estratégia da organização deve ser envolver esse tipo de *stakeholder* em questões relevantes, para incentivar o seu potencial cooperativo. A organização deve monitorar o *stakeholder* denominado Marginal (Tipo 2), visto que tanto o potencial para cooperar quanto o potencial para ameaçar desse grupo são baixos. Já o *stakeholder* Indisposto a Apoiar (Tipo 3) possui alto potencial para ameaçar e baixo potencial

para cooperar com os interesses da organização. Nesse caso, a estratégia de defesa a ser utilizada pela organização tenta reduzir a sua dependência em relação a esse grupo de *stakeholder*. Por fim, a organização deve adotar a estratégia de colaborar com o *stakeholder* Ambíguo (Tipo 4), na tentativa de maximizar o seu potencial cooperativo, visto que esse grupo apresenta alto potencial para cooperar, mas também alto potencial para ameaçar a organização (Savage et al., 1991).

Figura 5.1

Diagnóstico de stakeholders organizacionais



Fonte: Savage et al. (1991, p. 65).

Menezes et al. (2022) ponderaram que, apesar da utilização da tipologia proposta por Savage et al. (1991) permitir a identificação dos *stakeholders* que podem cooperar ou ameaçar a organização, a metodologia não permite classificar os *stakeholders* em função do seu grau de importância. Sendo assim, quais seriam os *stakeholders* mais relevantes que teriam legitimidade para participar e influenciar no processo decisório de alocação dos recursos públicos? Wildavsky (1979) argumentou que, considerando o papel institucional que desempenham nesse processo, os resultados orçamentários poderiam ser melhor descritos e explicados quando fosse examinada a interação de dois grupos de atores: os guardiões e os gastadores.

Apesar de não ser a tese central do trabalho de Wildavsky, cuja primeira edição foi publicada em 1964, o autor argumentou que os papéis ou as “expectativas de comportamento vinculados a posições institucionais” seriam a divisão do trabalho entre os principais participantes do processo (Wildavsky, 1979, p. 160). No caso americano, o autor considerou a

complexidade e as estratégias dos atores para elaborar o orçamento federal. Em razão dessa complexidade, surge a discussão sobre a abordagem incremental do orçamento. Nessa visão, o orçamento do ano anterior torna-se o principal determinante para o orçamento do ano seguinte. Dessa forma, a fatia do orçamento para um determinado órgão, programa ou política pública é produto de muitos anos de negociação a fim de obter uma parte justa do orçamento para aquele órgão (Wildavsky, 1979).

Os papéis, na visão de Wildavsky (1979), pareceriam ser “naturais” para os ocupantes das posições institucionais. Enquanto as agências deveriam decidir sobre o quanto pedir para o exercício financeiros, o escritório de orçamento, com o seu viés de corte, ponderaria sobre o quanto recomendar. Na instância superior, as decisões do comitê de apropriações seriam sobre o quanto dar. Assim, enquanto os guardiões seriam responsáveis por supervisionar o orçamento como um todo e garantir que os recursos alocados não acarretassem gastos excessivos, déficits indesejados ou dívidas insustentáveis, os gastadores estariam preocupados em oferecer programas e serviços suficientes, em quantidade e qualidade, para atender às crescentes demandas dos cidadãos. Além disso, ao passo que os gastadores não estariam preocupados com a totalidade do orçamento do governo, porque sabem que os guardiões estariam, os guardiões não desenvolveriam nem defenderiam programas de despesas, porque esse seria o trabalho dos gastadores (Good, 2007).

Significativas mudanças ocorridas no setor público apontaram a necessidade de ajustar o modelo conceitual proposto por Wildavsky (1979). Nessa linha, Good (2007), ao avaliar o processo orçamentário canadense, identificou mais dois grupos de atores a serem incorporados ao modelo: os definidores de prioridade e os controladores. Os definidores de prioridades seriam aqueles gastadores responsáveis pela execução da agenda prioritária do presidente e que, devido a essa posição, teriam a capacidade de influenciar diretamente na atuação dos guardiões, responsáveis pela política econômica e fiscal do governo. Já os controladores seriam aqueles interessados tanto na provisão de serviços públicos de qualidade, a partir da atuação eficiente e eficaz dos gastadores e dos definidores de prioridade, quanto na sustentabilidade da situação econômica do país, sob responsabilidade dos guardiões (Good, 2007).

Os definidores de prioridades e os controladores atuariam de maneira complementar, criando um padrão estável de expectativas mútuas (Good, 2007). Enquanto os definidores de prioridade estariam preocupados com “o quê” e “quem” da despesa pública, ou seja, se o dinheiro está indo para as prioridades definidas e se o governo está cumprindo seus compromissos políticos; os controladores estariam preocupados com o “como” da despesa

pública, ou seja, se os gastos estão sendo realizados com a devida consideração pela economicidade, eficiência e capacidade do governo para avaliar a efetividade (Good, 2007).

As funções separadas e distintas no orçamento surgem da necessidade de uma divisão do trabalho para que os complexos problemas orçamentários possam ser decompostos em partes gerenciáveis (Good, 2007). O autor argumentou que o novo modelo proposto (gastadores, guardiões, definidores de prioridade e controladores) auxiliaria na compreensão acerca da complexidade das motivações que fundamentam as diversas reformas orçamentárias, dos papéis desempenhados por cada um deles e da natureza dessa interação. Os gatilhos para as reformas decorrem da percepção de que um dos grupos se tornou muito forte e influente em relação aos demais. No caso canadense, ao contrário da percepção popular, nem sempre foram os guardiões que propuseram as reformas ocorridas naquele país. Em geral, as reformas surgiram com um novo governo e um novo primeiro-ministro, com as mudanças refletindo a concepção a respeito de gastos governamentais, impostos e assuntos fiscais (Good, 2007).

Analisando a influência dos *stakeholders* nos governos locais do Brasil e da Inglaterra, Gomes et al. (2010) se apoiaram na abordagem descritiva da teoria e propuseram um modelo para identificar como os *stakeholders* influenciam a tomada de decisão em organizações governamentais. Nesse modelo, denominado *Five-Sided*, os autores identificaram padrões de dependência de recursos, de restrições institucionais e de formação de redes e descreveram a arena na qual os governos locais, em razão da influência de alguns *stakeholders*, tomam decisões reguladas, colaboradas, orientadas, legitimadas e inspecionadas (Gomes et al., 2010).

Com base nisso, Gomes et al. (2010) classificaram os *stakeholders* em cinco *clusters*: reguladores, colaboradores, legitimadores, controladores e definidores de agenda. Como reguladores foram considerados aqueles com capacidade de afetar o desempenho, seja reduzindo ou ampliando o fluxo de recursos. Já os atores que auxiliam o governo local a prestar serviços públicos foram classificados como colaboradores. No *cluster* legitimadores, foram considerados os cidadãos e a comunidade local, que outorgam poder e legitimidade para os políticos locais dirigirem o governo por um período. Os órgãos de controle foram classificados como controladores. Por último, os definidores de agenda se referem aos atores cuja influência decorre do poder de estabelecer a agenda que o governo deve cumprir (Menezes & Vieira, 2022).

Os cidadãos, exercendo o seu direito de voto, foram identificados como legítimos titulares do poder (Gomes et al., 2010). Entretanto, a população elege e delega aos representantes o poder e a legitimidade para tomar as decisões políticas, especialmente aquelas relacionadas à destinação dos recursos públicos. Isso conduz à questão das instâncias

implicadas na ação política: a instância política, que é delegada e assume a realização da ação política, e a instância cidadã, que está na origem da escolha dos representantes do poder. Enquanto a instância cidadã elegeu a outra para realizar o desejável, a instância política, que é de decisão, age em função do possível (Charaudeau, 2018).

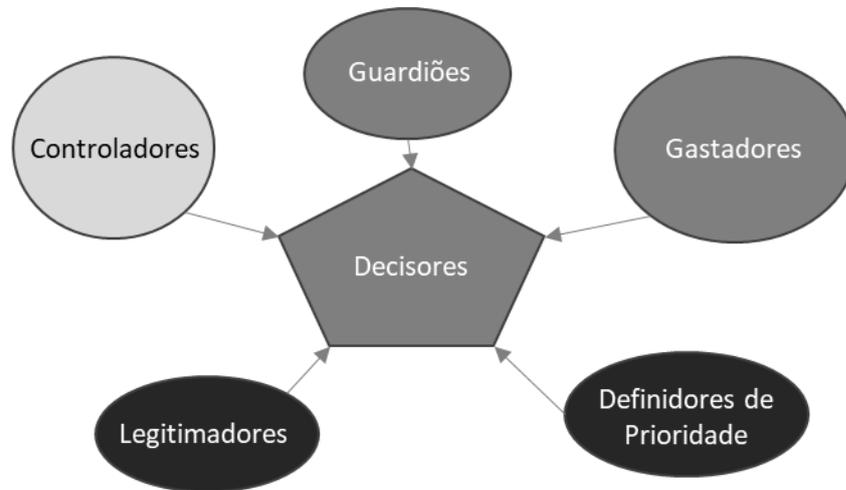
Diante disso, além dos atores apresentados por Wildavsky (1979) e Good (2007), deve ser considerado o papel relevante desempenhado pelo parlamento nas questões orçamentárias. O parlamento não governa, mas aprova leis que dão ao governo os poderes e os recursos para governar (Good, 2007). A perspectiva tradicional reconhece o parlamento como um controlador. Nessa função, os parlamentares atuam sugerindo propostas orçamentárias, aprovando as estimativas e supervisionando a execução dos gastos. Entretanto, a influência que eles podem exercer individualmente ou como membros de comissões sobre questões orçamentárias é bastante limitada. O parlamento discute, critica, raramente altera e, por fim, aprova ou rejeita a legislação ou os orçamentos apresentados pelo governo (Good, 2007).

Ampliando as lentes para além da perspectiva tradicional, adentrando no que os membros do parlamento realmente fazem, ou tentam fazer no processo orçamentário, constata-se que, além de controladores, os parlamentares são, em parte, guardiões, gastadores e, até mesmo, definidores de prioridade. Como guardião, o parlamento foca a necessidade de reduzir o gasto, eliminar déficits e alcançar o equilíbrio orçamentário. Entretanto, à medida que o governo reduz o déficit, o parlamento (ou pelo menos, a maioria de seus membros) assume o papel de gastador, pressionando por maiores gastos e investimentos nas atividades governamentais. Por fim, como definidor de prioridade, o parlamento busca apoio e recursos para as prioridades nacionais, tais como a redução da pobreza infantil e a estabilidade do sistema de saúde, bem como adota ações para reduzir o desequilíbrio fiscal entre o governo federal e os governos subnacionais (Good, 2007).

Assim, o modelo proposto por Wildavsky (1979) e ampliado por Good (2007) – guardiões, gastadores, definidores de prioridade e controladores – foi combinado, conforme exposto na Figura 5.2, com o modelo *Five-Sided* sugerido por Gomes et al. (2010) – reguladores, legitimadores, colaboradores, definidores de agenda e controladores –, resultando na identificação de cinco *clusters* de *stakeholders* que influenciam no processo decisório orçamentário, o que inclui a aprovação prévia de regras fiscais, a definição de diretrizes e metas plurianuais e os procedimentos estabelecidos para a alocação de recursos nos orçamentos anuais.

Figura 5.2

Influência dos *stakeholders* no processo decisório orçamentário



Fonte: Adaptado de Wildavsky (1979), Good (2007) e Gomes et al. (2010).

Com base nesse modelo e no intuito de avaliar o comportamento dos *stakeholders* nas escolhas institucionais em três tentativas de implantação de um teto de gastos para as despesas primárias da União, adota-se a seguinte proposição teórica: “*Quanto maior a influência dos stakeholders que atuam nos órgãos centrais do sistema orçamentário (guardiões), maiores as possibilidades de reformas orçamentárias serem implementadas*”. No caso brasileiro, o papel de guardião seria exercido hoje pelo Ministério da Economia, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Até 2018, essas secretarias pertenciam a estruturas ministeriais distintas. A SOF fazia parte do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e a STN pertencia ao Ministério da Fazenda. Os ministérios setoriais, tais como os ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, da Cidadania, da Defesa e da Infraestrutura, só para citar alguns, estariam alinhados entre os gastadores (Couto & Cardoso Jr., 2018).

Os definidores de prioridade seriam representados pelos órgãos da Presidência da República, especialmente a Casa Civil e a Secretaria de Governo, em razão da proximidade com o núcleo do governo e da capacidade de influenciar diretamente na atuação dos guardiões e dos gastadores. O Tribunal de Contas da União e os órgãos de controle interno, como a Controladoria-Geral da União e as secretarias de controle interno, pertenceriam ao grupo dos controladores.

Nesse grupo, também deveria constar o Congresso Nacional, mas, em razão do papel relevante, porém ambíguo, desempenhado pelo parlamento, a opção foi segregá-lo em um grupo distinto, para fins de avaliação do potencial para cooperar ou ameaçar dos *stakeholders*,

conforme modelo proposto por Savage et al. (1991). Isso posto, neste capítulo, o grupo de *stakeholders* denominado legitimadores inclui os parlamentares, representantes eleitos que aprovam as leis que estabelecem as regras, os limites, as diretrizes e os orçamentos anuais.

5.3 Método

Esta seção apresenta os métodos e os procedimentos desenvolvidos ao longo deste trabalho que possibilitaram alcançar o objetivo proposto. Trata-se de uma pesquisa descritiva, na qual adotou-se a abordagem qualitativa para coleta e análise dos dados, com o uso das seguintes fontes: 1) documentos oficiais e notas taquigráficas (dados secundários) e 2) matérias jornalísticas (dados secundários).

A investigação foi iniciada pela análise da tramitação no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados da Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, encaminhada pelo Poder Executivo. A proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem 329, de 15 de junho de 2016. A Câmara dos Deputados concluiu a votação, em segundo turno, da matéria em 25 de outubro de 2016. No Senado Federal, a proposição tramitou como Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, e foi aprovada, em segundo turno, em 13 de dezembro de 2016. Dois dias depois, no dia 15 de dezembro de 2016, foi realizada sessão solene do Congresso Nacional para promulgar a Emenda Constitucional.

Em seguida, as notas taquigráficas e os documentos elaborados durante a tramitação da matéria foram recuperados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Os argumentos trazidos nas discussões no parlamento acerca da proposta indicaram que outras tentativas foram iniciadas no governo com o intuito de implantar um teto de gastos para as despesas primárias da União. Dessa forma, o resultado dessa análise preliminar sobre as notas taquigráficas serviu de base para a procura de mais informações em matérias jornalísticas publicadas nos principais veículos de comunicação à época dos fatos relatados e em documentos oficiais divulgados pelo governo. Nesse momento, foi escolhido o *software* de apoio à análise qualitativa Nvivo para organizar e analisar os dados coletados.

Os resultados dessa busca foram organizados por eventos e em categorias para fins de avaliação dos *stakeholders*, conforme demonstrado na Figura 5.3. Assim, a análise de conteúdo (Bardin, 2010; Gibbs, 2009; Saldaña, 2013) empreendida concentrou-se nas notas taquigráficas, nas matérias jornalísticas e nos documentos oficiais recuperados. Com relação às matérias jornalísticas, com vistas a minimizar o possível viés dos principais veículos de comunicação do país, optou-se por extrair delas apenas as manifestações dos *stakeholders* e, quando possível,

utilizar notícias publicadas em sítios oficiais, tais como aquelas veiculadas nos portais dos ministérios, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Figura 5.3

Eventos e categorias analíticas para avaliação dos stakeholders

<i>Stakeholders</i>	Eventos	Categorias Analíticas	Tipos de <i>Stakeholders</i>
S1: Guardiões	P1: Ajuste Fiscal de Longo Prazo	C1: Baixo Potencial em Ameaçar	T1: Disposto
S2: Gastadores		C2: Alto Potencial em Ameaçar	T2: Marginal
S3: Definidores de Prioridade	P2: Reforma Fiscal de Longo Prazo	C3: Baixo Potencial em Colaborar	T3: Indisposto
S4: Controladores	P3: Novo Regime Fiscal		T4: Ambíguo
S5: Legitimadores			C4: Alto Potencial em Colaborar

Foram identificadas, analisadas e comparadas três tentativas de implantação de um teto de gastos para as despesas primárias da União. Além da Proposta de Emenda à Constituição elaborada pelos ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira, para implantar o Novo Regime Fiscal (P3), encaminhada ao Congresso Nacional em junho de 2016, foram analisadas a proposta de Ajuste Fiscal de Longo Prazo (P1) apresentada pelos ministros da Fazenda, Antonio Palloci, e do Planejamento, Paulo Bernardo, em reunião da Câmara de Política Econômica realizada em setembro de 2005, e a tentativa de realizar uma Reforma Fiscal de Longo Prazo (P3), no início de 2016, encaminhada ao Congresso Nacional sob a forma de Projeto de Lei Complementar, elaborada pelos ministros da Fazenda, Nelson Barbosa, e do Planejamento, Valdir Simão.

A consulta de matérias jornalísticas e documentos oficiais foi realizada com auxílio da pesquisa avançada do Google. Na busca, foram utilizadas as seguintes expressões para os respectivos períodos em que as propostas foram discutidas: P1: “ajuste fiscal de longo prazo”; “15/04/2005-31/12/2005”; P2: “reforma fiscal de longo prazo”; “02/02/2016-15/06/2016”; e P3: “teto de gastos” ou “novo regime fiscal”; “15/06/2016-15/12/2016”. No *cluster* gastadores, considerando o extenso leque de ministérios setoriais, foram pesquisadas apenas as manifestações dos *stakeholders* relacionados às políticas de saúde e educação, visto que, além de serem setores que administram vultosos recursos, as proposições para limitar a expansão dos

gastos primários, em regra, visavam alterar a política de limites mínimos estipulados na Constituição para esses setores.

5.4 As tentativas de limitar os gastos primários no Brasil

Na primeira audiência pública na Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, o Deputado Marcus Pestana (PSDB-MG) pediu para registrar em ata que a proposta apresentada pelo governo já fora exercitada por vários países e que não era novidade nem mesmo no país, haja vista que “o Ministro Palocci propôs a estratégia de um teto de gastos. Na época, alguns consideraram essa ideia rudimentar, mas o Ministro Palocci a introduziu.” (Marcus Pestana, Audiência 1).

De fato, durante o Governo Lula, ministros da área econômica, especialistas no tema e congressistas apontavam para a necessidade de aprimorar as instituições orçamentárias. O então deputado federal Delfim Netto (PP-SP), por exemplo, defendia que o programa de ajuste fiscal de longo prazo deveria ser estabelecido, na forma de uma emenda constitucional, como disposição transitória e deveria ter as seguintes metas: (i) trabalhar com superávits que, no horizonte de quatro ou cinco anos, produzissem um déficit nominal zero, (ii) congelamento real do custeio e ganho de produtividade da máquina pública e (iii) desvincular despesas de saúde e educação (Delfim Netto, 2005). O debate realizado na edição de aniversário da revista *Desafios do Desenvolvimento*, publicada em agosto de 2005 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), trouxe, além da apresentação da proposta pelo deputado Delfim Netto, manifestações dos ministros do Planejamento, Paulo Bernardo, e da Fazenda, Antonio Palocci, e dos senadores Aloizio Mercadante (PT-SP), Rodolpho Tourinho (PFL-BA) e Tasso Jereissati (PSDB-CE). Os ministros, preocupados com o crescimento dos gastos primários da União, apesar de discordarem da ideia de déficit nominal zero, também defendiam um programa de ajuste fiscal de longo prazo.

Depois, em dezembro de 2005, Delfim Netto e Giambiagi (2005) apresentaram quatro medidas para a diminuição da relação gastos correntes/PIB: a) estender a Desvinculação das Receitas da União (DRU) por mais dez anos; b) corrigir os gastos com saúde pela inflação e incluir um adicional real correspondente ao crescimento populacional para evitar uma redução dessa despesa *per capita*; c) limitar, por dez anos, o crescimento real anual da folha de salário de cada um dos três poderes a um percentual igual ao crescimento populacional; e d) adotar um limite constitucional, por dez anos, para as despesas correntes do governo central, excluindo as transferências a estados e municípios. O teto inicial seria de 17,4% do PIB em 2007, percentual

igual ao previsto na LDO para 2006, com redução desse teto em 0,1% do PIB a cada ano até alcançar o patamar de 16,5% do PIB.

Oliveira e Oreiro (2006), ao apontar que a rápida elevação das despesas primárias do governo central nos últimos anos seria a questão mais preocupante na condução da política econômica do governo do presidente Lula, também sugeriram ações a serem implementadas para alcançar equilíbrio fiscal, dentre elas: (i) estabelecer um teto de 17,5% do PIB para as despesas primárias do governo central, bem como permitir aumentos nominais inferiores à taxa de crescimento do PIB; (ii) garantir que o aumento do salário mínimo para os aposentados não fosse superior à taxa de crescimento do PIB por um determinado período de tempo; e (iii) fixar novos tetos para gastos com pessoal nos três poderes, já que, em alguns casos, eles se encontram abaixo dos tetos e permitem aumentos reais para os servidores públicos (Oliveira & Oreiro, 2006).

5.4.1 P1: Ajuste Fiscal de Longo Prazo (Governo Lula, 2005)

No âmbito do governo, as discussões acerca de uma proposta para limitar o crescimento da despesa primária federal começaram no Ministério da Fazenda no fim de 2004 (Lisboa, 2017). O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2006, enviado ao Congresso Nacional em abril de 2005, consignou uma tentativa de estabelecer um teto para as despesas primárias. O §3º do art. 2º do PLDO de 2006 estabelecia que “as despesas correntes primárias constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita, não poderão ser superiores a 17% do PIB.” Na ocasião, o governo justificou, na exposição de motivos do projeto, que tal dispositivo implicaria, mantido o superávit primário, uma gradual racionalização dos gastos do governo, principalmente no que diz respeito às despesas correntes, exclusive as transferências constitucionais e legais por repartição de receita, preservando-se ao máximo os investimentos sociais e de infraestrutura. Apesar de várias questões levantadas no Congresso Nacional acerca da proposta, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005, foi aprovada com esse limite.

Assim, no segundo semestre de 2005, os ministros da Fazenda, Antonio Palloci, e do Planejamento, Paulo Bernardo, apresentaram na Câmara de Política Econômica um programa de ajuste fiscal de longo prazo para um período de 10 anos. A proposta estabelecia um teto de 17,5% do PIB para as despesas primárias da União e revisava o piso para o financiamento das ações e dos serviços públicos de saúde, fixado pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

Além disso, a proposta pretendia prorrogar a DRU e a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). A ideia era limitar a expansão do gasto público a uma taxa inferior à taxa de crescimento do PIB, posto que esses gastos vinham crescendo ao dobro da taxa de crescimento do PIB (Werneck, 2014b). Na oportunidade, o ministro da Fazenda argumentou que “as metas de longo prazo são única forma de reduzir a carga tributária e as taxas de juros no país” (Folha de S. Paulo, 2005, s.p.) e que estava sendo discutida pelo governo uma proposta para que “haja uma limitação dos gastos públicos correntes primários no longo prazo” (Valor Econômico, 2005, s.p.).

Entretanto, a proposta nem chegou a ser encaminhada ao Congresso Nacional, visto que a então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, classificou a proposta apresentada a ela pelos ministros da Fazenda e do Planejamento como “bastante rudimentar e um debate absolutamente desqualificado” (Caldas et al., 2005, p. B4). Cabe salientar que a ministra foi nomeada para a Casa Civil da Presidência da República após a renúncia do ministro José Dirceu, diante das denúncias de seu envolvimento e da cúpula do Partido dos Trabalhadores no escândalo do mensalão. O deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) havia denunciado o esquema à imprensa em junho de 2005.

Conforme relatado no livro “A vida quer é coragem”, que conta a trajetória de Dilma Rousseff, os números apresentados pelos técnicos do Ministério do Planejamento na reunião da Câmara de Política Econômica acerca da política de déficit nominal zero, defendida pelo deputado Delfim Netto, mostravam que o PIB do país cairia na medida em que aumentava a economia do governo (Amaral, 2011). Isso enfureceu a ministra Dilma: “Como é que nós vamos apresentar ao país uma política fiscal que faz o PIB encolher? Quem é que vai ter coragem de apresentar isso aí ao presidente?” (Amaral, 2011, p. 125). No final do mês de novembro, a batalha do orçamento de 2005 foi decidida em favor dos ministérios setoriais, com o determinante apoio da chefe da Casa Civil na Junta de Execução Orçamentária (Amaral, 2011). Assim, o Ministério do Planejamento divulgou, em dezembro, um relatório extemporâneo de avaliação das receitas e despesas primárias com a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em mais de R\$ 2 bilhões para os órgãos do governo.

5.4.2 Meta na Lei de Diretrizes Orçamentárias para redução de despesas primárias

A crise política alterou o discurso econômico do governo. No exercício seguinte, já considerando o novo discurso, uma nova medida para redução das despesas primárias foi apresentada no PLDO de 2007, encaminhado ao Congresso Nacional em abril de 2006. O §2º

do art. 2º do projeto previa uma redução de despesa de pelo menos 0,1 ponto percentual do PIB em relação àquela executada no ano anterior. O governo argumentou que essa medida seria mais eficiente do que a fixação de um percentual do PIB como teto para a execução dessas despesas.

O governo ressaltou, ainda, que a criação de condições para um crescimento mais acelerado do produto ao longo dos próximos anos abriria espaço para uma expansão adequada das despesas sociais, mesmo com a redução das despesas correntes como proporção do PIB. Ademais, de acordo com o governo, essa redução deveria ocorrer prioritariamente nas denominadas “despesas de funcionamento” e na racionalização das demais despesas correntes, mediante a modernização da gestão pública, de forma a não prejudicar a prestação de serviços ao cidadão, tais como saúde, educação e segurança.

Entretanto, após o Congresso Nacional alterar a redação do dispositivo, substituindo a expressão “dotações autorizadas” por “valores empenhados”, a medida acabou sendo vetada pelo Presidente da República, com a justificativa de que essa alteração retirou dos processos de elaboração e aprovação do orçamento a responsabilidade de se manter o montante das despesas em questão dentro, ou pelo menos próximo, do limite a ser obtido em termos de valores empenhados. Nos projetos de diretrizes orçamentárias encaminhados nos exercícios seguintes não foi incluída qualquer medida semelhante.

5.4.3 Medidas para conter o custeio administrativo

A partir de 2011, algumas medidas para conter as “despesas de funcionamento” foram publicadas. O Decreto nº 7.446, de 1º de março de 2011, estabeleceu limites por órgão do Poder Executivo para despesas com diárias, passagens e locomoção. Também suspendeu a realização de novas contratações relacionadas a aquisição, locação e reformas de imóveis, aquisição e locação de veículos e locação de máquinas e equipamentos. No exercício seguinte, esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012. O novo normativo definiu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e estabeleceu que o Ministério do Planejamento definisse anualmente limites para os gastos com diárias e passagens. Tal dispositivo foi alterado em 2013, ampliando o escopo, para o que o ministério também fixasse limites anuais para a despesa com a contratação de bens e serviços.

Com base nesse dispositivo, o Ministério do Planejamento, com apoio do Ministério da Fazenda, editou a Portaria nº 268, de 30 de julho de 2013, definindo limites para oito itens de despesa. O limite total para os itens listados e as respectivas naturezas de despesa foi fixado em

R\$ 11,7 bilhões. Dias antes, em 22 de julho de 2013, após reavaliação da projeção das receitas e das despesas do exercício, o governo havia anunciado um contingenciamento adicional de R\$ 4,4 bilhões nas despesas discricionárias, além dos R\$ 22,5 bilhões dessas despesas já contingenciados ao final do 2º bimestre. Vale lembrar que o total de despesas primárias aprovado no orçamento de 2016 totalizava R\$1.166,2 bilhões. Ou seja, a lupa do Ministério do Planejamento sobre as despesas de funcionamento atingia apenas 1% do total de despesas primárias.

A medida não foi utilizada em 2014, mas foi reeditada nos exercícios de 2015 (Portaria nº 172, de 27 de maio de 2015) e de 2016 (Portaria nº 67, de 1º de março de 2016). Em maio de 2016, o Ministério do Planejamento também instituiu o Boletim de Despesas de Custeio Administrativo a ser divulgado trimestralmente (Portaria nº 156, de 6 de maio de 2016). De acordo como o normativo, o boletim tinha como objetivo promover a transparência e a ampla divulgação da composição das despesas administrativas necessárias ao funcionamento da administração pública federal. O Boletim continua sendo divulgado pelo Ministério da Economia, e, em 2017, também foi lançado o Painel de Custeio Administrativo.

5.4.4 P2: Reforma Fiscal de Longo Prazo (Governo Dilma, 2016)

No início de 2016, ao anunciar o contingenciamento de R\$ 23,4 bilhões no orçamento anual, os ministros da Fazenda, Nelson Barbosa, e do Planejamento, Valdir Simão, apresentaram uma proposta de reforma fiscal de longo prazo, a qual apontava que o esforço realizado pelo governo no ano anterior para contenção de gastos não foi suficiente para gerar superávits primários. Importante resgatar que o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016 foi encaminhado ao Congresso Nacional, em agosto de 2015, com a previsão de um déficit primário de R\$ 30,5 bilhões (0,5% do PIB). Foi a primeira vez, desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que o governo entregou uma proposta orçamentária admitindo déficit nas suas contas. Na oportunidade, Joaquim Levy ainda era o ministro da Fazenda, e Nelson Barbosa estava no Ministério do Planejamento.

Na abertura dos trabalhos do Congresso Nacional, em fevereiro de 2016, a presidente Dilma Rousseff chegou a defender, em seu discurso, o controle dos gastos primários da União. A agenda proposta pela presidente incluía a recriação da CPMF, a prorrogação da DRU e a aprovação das reformas previdenciária e tributária. Na sua fala, a presidente afirmou que a agenda fiscal teria pouco impacto no curto prazo, mas garantiria a sustentabilidade fiscal do Estado no longo prazo: “Precisamos construir uma agenda de prioridades com o Congresso,

que permita a transição do ajuste fiscal para uma reforma fiscal. Queremos construir as bases para uma sustentabilidade no médio e longo prazo” (Agência Câmara de Notícias, 2016a, s.p.).

O texto da proposta de reforma fiscal de longo prazo foi encaminhado ao Congresso Nacional, com solicitação de tramitação em regime de urgência, em 22 de março de 2016, sob a forma de Projeto de Lei Complementar que estabelecia o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, bem como medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Especificamente sobre a implementação de um teto de gastos, a proposta previa que o limite do gasto público primário fosse redefinido a cada quatro anos na aprovação do Plano Plurianual como um percentual do PIB.

Apesar do pedido de urgência, a matéria não foi apreciada em várias sessões do Plenário da Câmara dos Deputados em que constava da pauta. Quando da sua aprovação, os dispositivos que alterariam a LRF não foram sequer considerados pelo relator da matéria. Do total de 141 dispositivos que alterariam essa lei, apenas seis, relacionados à transparência da gestão fiscal, foram inseridos na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Isso se deve, principalmente, às discussões já avançadas sobre a Proposta de Emenda à Constituição que estabelecia, por 20 anos, um teto de gastos para as despesas primárias.

5.4.5 P3: Novo Regime Fiscal (Governo Temer, 2016)

O afastamento provisório da presidente Dilma Rousseff, quando o Senado Federal decidiu pela admissibilidade do processo de *impeachment*, ocorreu em 12 de maio de 2016. Na mesma data, o vice-presidente Michel Temer passou a ocupar interinamente o cargo e deu posse aos ministros que comporiam o novo governo. A Proposta de Emenda à Constituição que estabelecia o teto de gastos foi encaminhada ao Congresso Nacional em 15 de junho de 2016, ou seja, apenas, aproximadamente, um mês após o início do governo interino.

A exposição de motivos apresentada, conjuntamente, pelos ministros da Fazenda e do Planejamento apontou o crescimento acelerado da despesa pública primária como a raiz do problema fiscal do Governo Federal. No documento submetido ao Presidente da República, em exercício, os ministros afirmaram que as regras orçamentárias constitucionais e legais aprovadas faziam com que a despesa pública fosse procíclica. Além disso, argumentaram que o processo descentralizado e disperso de criação de novas despesas gerou crescimento acelerado e descontrolado do gasto, haja vista que gastos presentes e futuros em diversas políticas públicas foram aumentados, sem levar em conta as restrições naturais impostas pela capacidade de crescimento da economia.

Em razão disso, a equipe econômica, recém-empossada, propôs a implantação de um Novo Regime Fiscal, válido apenas para União e com duração de 20 anos. A proposta previa um crescimento real zero para a despesa primária total, a partir do exercício subsequente ao de aprovação da proposta. Ou seja, a partir do exercício de 2017, o teto de gastos para as despesas primárias da União seria equivalente à despesa realizada em 2016, corrigida apenas pela inflação anual. Nos anos seguintes, os limites fixados apenas com base na inflação seriam incorporados no processo anual de elaboração do orçamento. Dessa forma, de acordo com as justificativas apresentadas, o novo regime seria anticíclico, com uma trajetória real constante para os gastos, ainda que a receita variasse de acordo com o ciclo econômico.

A proposta recebeu apoio do presidente Michel Temer e dos ministros palacianos. Antes da votação da proposição no Plenário da Câmara dos Deputados, o presidente ofereceu jantar no Palácio da Alvorada para mais de 300 convidados, entre deputados da base governista, ministros e economistas, para garantir apoio e quórum para votação. Um segundo evento, outro jantar, desta vez com cerca de 80 convidados, foi oferecido aos senadores, sendo que, além deles, participaram deputados e ministros do governo (G1, 2016b). Os ministros da Casa Civil, Eliseu Padilha, e da Secretaria de Governo, Geddel Vieira Lima, atuaram fortemente junto aos parlamentares para convencê-los sobre a necessidade de aprovação da matéria.

Os titulares de ministérios setoriais também demonstraram apoio à medida apresentada pela área econômica. O ministro da Saúde, Ricardo Barros, após não comparecer em audiência realizada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, defendeu a PEC do Teto de Gastos em audiência na Comissão Mista de Orçamento, garantindo que saúde e educação não iriam perder recursos. Nas suas palavras: “Teto de gastos não será problema para saúde e educação” (Agência Senado, 2016a, s.p.). Não foi diferente a posição do ministro da Educação, Mendonça Filho: “A proposta não vai afetar os investimentos na área”, ressaltando que “colocar um teto para os gastos do governo pode fazer com que os investimentos em educação cresçam” (Portal MEC, 2016, s.p.).

A proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados, em segundo turno, no dia 25 de outubro de 2016. As alterações promovidas pelo relator da matéria na Comissão Especial e apresentadas no seu substitutivo foram aquelas aprovadas no Plenário da Câmara. Foram 359 votos a favor, 116 contra e duas abstenções. Ou seja, 75,3% dos deputados presentes na sessão apoiaram a medida do governo. O Senado Federal também não alterou o texto aprovado na Câmara dos Deputados. Na votação, em segundo turno, da matéria, foram 53 votos favoráveis (76,8%) e 16 votos contrários. O resultado da votação ficou alinhado às previsões do governo e representou um balde de água de fria na oposição, que esperava, em razão da crise política

causada pela saída de ministros da Cultura, Marcelo Calero, e da Secretaria de Governo, Geddel Vieira Lima, que o governo sofresse impactos na votação do Senado (Exame, 2016).

5.4.6 Potencial para ameaçar ou para cooperar dos *stakeholders*

Com base nos relatos relacionados às três tentativas (P1, P2, P3), a análise do potencial para ameaçar ou para cooperar dos *stakeholders*, conforme modelo proposto por Savage et al. (1991), resultou no quadro mostrado na Tabela 5.1. Conforme pode ser observado, os guardiões sempre estiveram dispostos para cooperar com a implantação do teto de gastos, haja vista a responsabilidade desse grupo por zelar pelas finanças nacionais, de forma a evitar gastos excessivos, déficits indesejados ou dívidas insustentáveis.

No grupo dos gastadores, a coalizão formada no governo de Michel Temer, com a indicação de ministros alinhados à estratégia fiscal formulada, aumentou o potencial dos ministérios setoriais, em especial dos políticos indicados para ministros da Saúde e da Educação, para cooperar com a implantação de um novo regime fiscal, apesar da luta nos bastidores para mais recursos. Na negociação, conseguiram aumentar, ainda que pouco, o limite mínimo para as despesas com saúde para o exercício de 2017 e postergar a correção do limite para o setor pela inflação somente a partir de 2018. Nas tentativas anteriores, esses ministérios se manifestaram contrários às medidas sugeridas para uma política fiscal mais restritiva.

O papel desempenhado pelos *stakeholders* do Centro de Governo, incluindo o apoio ou o veto do Presidente da República ou dos ministros palacianos, mostrou que, sem a colaboração desse grupo, as propostas ficam restritas ao debate dentro do próprio governo. Na tentativa de 2005, o veto da ministra da Casa Civil foi suficiente para arquivar a proposta e, considerando a crise política do mensalão, alterar a política econômica até então adotada pelo Governo Lula e liberar mais recursos para os gastadores. No início de 2016, o breve discurso da presidente Dilma Rousseff no início dos trabalhos legislativos não foi suficiente para aprovar a medida apresentada pela área econômica. Contudo, no segundo semestre de 2016, o apoio e a interlocução do presidente Michel Temer e dos ministros palacianos foram considerados fundamentais para a aprovação do teto de gastos no parlamento.

Os controladores pouco se manifestam formalmente durante as fases de elaboração e aprovação de regras fiscais. O comportamento desse grupo, em regra, depende da prévia aprovação da regra fiscal. Entretanto, cabe considerar que o processo de afastamento da presidente Dilma, em 2016, foi embasado em pareceres do Tribunal de Contas da União que apontavam irregularidades na gestão das finanças públicas da União. Desde o relatório e o

parecer prévio sobre as contas de governo do exercício de 2014, o Tribunal identificou diversas ocorrências acerca da execução do orçamento federal.

Tabela 5.1

Potencial dos stakeholders para ameaçar ou para cooperar com a aprovação do teto de gastos

Stakeholder	Cluster	P1: 2005 (Ajuste Fiscal de Longo Prazo)			P2: 2016 (Reforma Fiscal de Longo Prazo)			P3: 2016 (Novo Regime Fiscal)		
		Potencial para ameaçar	Potencial para cooperar	Classificação	Potencial para ameaçar	Potencial para cooperar	Classificação	Potencial para ameaçar	Potencial para cooperar	Classificação
Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento	Guardiões	Baixo	Alto	Dispostos	Baixo	Alto	Dispostos	Baixo	Alto	Dispostos
Ministérios Setoriais	Gastadores	Alto	Baixo	Indispostos	Alto	Baixo	Indispostos	Alto	Alto	Ambíguo
Presidência da República	Definidores de Prioridade	Alto	Baixo	Indispostos	Baixo	Baixo	Marginal	Baixo	Alto	Dispostos
Tribunal de Contas da União	Controladores	Baixo	Baixo	Marginal	Baixo	Alto	Dispostos	Baixo	Alto	Dispostos
Congresso Nacional	Legitimadores	Baixo	Baixo	Marginal	Alto	Baixo	Indispostos	Baixo	Alto	Dispostos

Fonte: Elaboração própria, com base no modelo proposto por Savage et al. (1991).

O Congresso Nacional, todavia, desempenhou, em cada tentativa, um papel diferente. Em 2005, as manifestações ocorreram apenas em alguns discursos dos parlamentares, inclusive daqueles pertencentes à coalizão do governo, já que a proposta sequer foi encaminhada ao parlamento. Em 2016, a crise política do final do Governo Dilma Rousseff mostrou a indisposição dos congressistas em discutir e aprovar as matérias encaminhadas pelo Poder Executivo. A mudança no potencial para cooperar desse grupo ocorreu após o afastamento da presidente e o início do novo governo. A nova coalizão e o trabalho conjunto das lideranças dos Poderes Executivo e Legislativo possibilitaram que a proposta fosse apresentada ao Congresso Nacional em aproximadamente um mês após o início do governo interino e, além disso, fosse discutida e aprovada nas duas casas legislativas em apenas seis meses.

Isso evidencia que os papéis desempenhados pelos guardiões, gastadores e controladores estavam alinhados à posição institucional que ocupavam, confirmando o entendimento de Wildavsky (1979). Entretanto, os papéis desempenhados pelos definidores de

prioridade e pelos legitimadores refletiram, além da respectiva posição institucional ocupada, o contexto político e econômico vivenciado no país quando as proposições foram apresentadas. Com base nisso, tais *stakeholders* se alinharam e defenderam as propostas de outros grupos, ora dos gastadores, ora dos guardiões e dos controladores.

5.5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo avaliar o papel desempenhado pelos *stakeholders* em três tentativas de implantação de um teto de gastos para as despesas primárias da União em 2005 e 2016. A última delas, a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em junho de 2016, foi aprovada nas duas casas legislativas, e a Emenda Constitucional nº 95, promulgada no dia 15 de dezembro de 2016, estabeleceu, por 20 anos, um teto de gastos para as despesas primárias da União, denominado Novo Regime Fiscal.

Na avaliação de quais seriam os *stakeholders* mais relevantes que teriam legitimidade para participar e influenciar no processo decisório de alocação dos recursos públicos, foram identificados, a partir da adaptação do modelo proposto por Wildavsky (1979) e aperfeiçoado por Good (2007) combinado com o modelo *Five-Sided* sugerido por Gomes et al. (2010), cinco *clusters* de *stakeholders* – guardiões, gastadores, definidores de prioridade, controladores e legitimadores. A contribuição teórica desse modelo adaptado se deve à relevância conferida ao *cluster* legitimadores que, a depender do contexto, assume um dos papéis dos demais grupos. Considera-se, portanto, o significativo papel desempenhado pelo parlamento nas questões orçamentárias, que não governa, mas aprova leis que dão ao governo os poderes e os recursos para governar.

Na sequência, a influência desses *stakeholders* foi analisada conforme modelo proposto por Savage et al. (1991). Os resultados da análise comparada das três tentativas apontaram que o potencial para ameaçar ou para cooperar dos *clusters* de *stakeholders* que participam do processo de alocação dos recursos públicos mudou ao longo dos anos, principalmente, em razão de crises políticas, econômicas e fiscais enfrentadas pelos governos. Isso confirmou apenas parcialmente a proposição teórica formulada para este estudo, visto que, apesar da relevante contribuição dos guardiões, *stakeholders* que atuam nos órgãos centrais do sistema orçamentário, os resultados mostraram que a disposição em cooperar, em conjunto, dos definidores de prioridade (Presidente da República e ministros palacianos) e dos legitimadores (deputados e senadores) foi determinante para a aprovação do teto de gastos em 2016.

Na disputa por recursos, os atores atuam para aprovar novas regras fiscais ou alterar as regras vigentes. Como implicação prática, este trabalho inovou ao analisar longitudinalmente o processo político de aprovação de regras fiscais e focar o potencial para ameaçar ou para cooperar dos *stakeholders* nas escolhas realizadas ao longo da tramitação das proposições relacionadas à ideia de estabelecer um teto de gastos para as despesas primárias da União. No caso analisado, o comportamento dos *stakeholders* foi determinante para o novo arranjo institucional estabelecido. Também restou evidenciado que as possibilidades de reformas orçamentárias prosperarem dependem principalmente da influência e da articulação dos *stakeholders* que atuam nos órgãos do Centro de Governo.

Entretanto, o estudo analisou apenas o conteúdo de dados secundários coletados (documentos oficiais, notas taquigráficas e matérias jornalísticas). Isso evidencia tão somente o aspecto visível da discussão relacionada acerca da proposição apresentada e pode ter limitado o alcance dos resultados apresentados. Além disso, o contexto político vivenciado no país em cada uma das tentativas e a coalizão entre governo e parlamento, com apoio da mídia e do mercado, para implementar mudanças institucionais no processo orçamentário federal também podem ter afetado a classificação dos *stakeholders* adotada neste trabalho.

Assim, futuras pesquisas podem entrevistar atores relevantes que participaram efetivamente das escolhas realizadas, incorporando a análise dos bastidores e do contexto vivenciado na ocasião em que as propostas foram apresentadas. Esses estudos podem ampliar as lentes sobre a formação de alianças, coalizões e parcerias, assim como sobre as estratégias utilizadas pelos atores poderosos, quando interessados em estruturas institucionais específicas, para alavancar recursos e mobilizar outros atores para criar instituições ou transformar as existentes. Ainda, tendo em vista a necessidade de considerar o papel das ideias nas escolhas institucionais realizadas, pesquisas futuras podem aprofundar a análise realizada neste trabalho, utilizando o modelo de análise apresentado e incorporando o papel das ideias e dos discursos na reformulação dos arranjos institucionais existentes.

6 ARTICULAÇÃO ENTRE GOVERNO E PARLAMENTO PARA APROVAÇÃO DE REGRAS FISCAIS: A DEFESA DO CAMINHO ÚNICO NA IMPLANTAÇÃO DO TETO DE GASTOS⁵

Resumo

A reforma de regras orçamentárias é fundamentalmente política, sendo as crises fiscais e as pressões de organismos externos consideradas como fatores determinantes para a implantação e/ou alteração do arcabouço institucional subjacente. Sendo assim, este estudo teve como objetivo analisar o processo de elaboração, discussão e aprovação do teto de gastos para as despesas primárias da União, denominado Novo Regime Fiscal. A abordagem qualitativa foi adotada para analisar o conteúdo de notas taquigráficas, documentos oficiais, matérias jornalísticas e transcrições de entrevistas semiestruturadas realizadas com atores que participaram do processo de elaboração e aprovação da regra. Os resultados demonstraram que a discussão no Congresso Nacional pouco explorou possíveis alternativas à proposta apresentada pelo governo e que os argumentos colocados em discussão serviram mais para defender que havia um caminho único: aprovar o teto de gastos. Isso confirmou a proposição formulada para o estudo, na qual as menores possibilidades de veto no contexto político ampliaram as oportunidades de mudança no regime fiscal.

Palavras-chave: orçamento público; regras fiscais; despesas primárias; teto de gastos; fatores determinantes.

Abstract

The reform of budget rules is fundamentally political, with fiscal crises and pressures from external organisms being considered as determining factors for the implementation and/or alteration of the underlying institutional framework. Thus, this study aimed to analyze the process of drafting, discussion, and approval of the spending ceiling for the Union's primary expenditures, called New Fiscal Regime. A qualitative approach was adopted to analyze the content of typescripts, official documents, newspaper articles, and transcripts of semi-structured interviews with actors who participated in the process of drafting and approving the rule. The results show that the discussion in the National Congress did little to explore possible alternatives to the proposal presented by the government and that the arguments put forward in

⁵ Artigo aprovado e apresentado, em sua versão preliminar, no XXIV Seminários em Administração (SemeAD) 2021 sob o título “Aprovação de regras fiscais no Brasil: a defesa do caminho único na implantação do teto de gastos para as despesas da União.”

the discussion served more to defend that there was a single path: approve the spending ceiling. This confirmed the proposition formulated for the study, in which the lower veto possibilities in the political context expanded the opportunities for change in the fiscal regime.

Keywords: public budget; fiscal rules; primary expenditure; spending ceiling; determinant factors.

6.1 Introdução

A política fiscal envolve uma infinidade de escolhas técnicas e políticas sobre os níveis de receitas, despesas e dívida públicas. As regras fiscais são, portanto, amplamente utilizadas para restringir a discricionariedade dos atores que atuam na formulação e na implementação dessa política (Eyraud et al., 2018; Kopits, 2001). O principal objetivo perseguido com a implantação dessas regras seria reduzir o viés do déficit da política fiscal e o caráter procíclico das políticas públicas (Debrun et al., 2008; Gbohoui & Medas, 2020; Kaplanoglou & Rapanos, 2013; Koehler & Koenig, 2015), a partir da fixação de limites numéricos sobre os agregados orçamentários, tais como os níveis da dívida pública, do déficit ou do crescimento dos gastos (Gbohoui & Medas, 2020).

No caso brasileiro, as principais regras aplicáveis à União compreendem a regra de ouro, as metas de resultado primário, os limites para despesas com pessoal e o teto de gastos para as despesas primárias. O teto de gastos foi estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Na ocasião, o governo argumentou que a raiz do problema fiscal federal estava no crescimento acelerado da despesa pública primária. De acordo com o relato apresentado na Exposição de Motivos que acompanhou a proposta encaminhada ao Congresso Nacional, essa despesa cresceu 51% acima da inflação no período 2008-2015, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Sendo assim, para o governo, seria necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública.

Os resultados da revisão de literatura realizada no Capítulo 3 mostraram que as crises fiscais e as pressões/recompensas de organismos externos foram os fatores preponderantes nas pesquisas realizadas. Essa lacuna de pesquisa apontou a necessidade de confirmação desses antecedentes, bem como a investigação de outros fatores que também podem ser determinantes para a implantação e/ou alteração de regras fiscais, incluindo o contexto histórico, político, econômico e social no qual as proposições foram aprovadas. Apontou, ainda, a necessidade de investigar o comportamento dos parlamentares (Raudla, 2010), o efeito de fatores ideacionais

em escolhas políticas (Kaplan, 2017) e a responsividade dos governos em relação às demandas e às preferências dos cidadãos (Degner & Leuffen, 2020).

Sendo assim, no caso específico da aprovação do teto de gastos para as despesas primárias da União, algumas questões nortearam a investigação empreendida: O parlamento promoveu ajustes substanciais na proposta encaminhada pelo governo? Quais fatores foram determinantes para a aprovação do teto de gastos? Como e por que os parlamentares aprovaram uma regra constitucional que limita o poder de gastar por 20 anos? Tendo em vista as perguntas de pesquisa estabelecidas, este trabalho tem como objetivo analisar o processo de discussão e aprovação do Novo Regime Fiscal (teto de gastos para as despesas primárias da União), investigando os fatores determinantes para a aprovação da emenda constitucional e considerando o contexto histórico, político, econômico e social brasileiro.

Para tanto, adotou-se a abordagem qualitativa para analisar o conteúdo de notas taquigráficas, documentos oficiais, matérias jornalísticas e transcrições de entrevistas semiestruturadas realizadas com atores que participaram ou que acompanharam o processo de construção da proposta nos órgãos do governo e de aprovação da proposição no parlamento. Isso revelou como a medida foi discutida, alterada e aprovada. Além disso, o exame das manifestações realizadas nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial e dos ajustes promovidos pelo parlamento mostrou-se relevante para o debate teórico e prático acerca das escolhas institucionais efetivadas na gestão das finanças públicas nacionais.

Além desta introdução, este capítulo está estruturado em mais quatro seções. A próxima seção faz uma breve revisão da literatura sobre institucionalização e os tipos de mudança institucional. Na terceira seção, são descritos os métodos e as técnicas empregados nesta pesquisa. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados encontrados. Por fim, a última seção traz as considerações finais que este estudo possibilitou.

6.2 Mudanças em instituições orçamentárias

A reforma das regras orçamentárias é fundamentalmente política. Trata-se de mudar o relativo equilíbrio de influência entre gastadores, guardiões, definidores de prioridades e controladores (Good, 2007). Há de se considerar, ainda, o papel do parlamento na gestão das finanças públicas, os legitimadores, conforme definido no Capítulo 5, visto que o parlamento não governa, mas aprova leis que dão ao governo os poderes e os recursos para governar (Good, 2007). Apesar da alegação de que o institucionalismo não é capaz de fornecer uma teoria positiva de padrões que possa ser usada para avaliar as escolhas e os resultados políticos

(Immergut, 1998), a perspectiva histórica-neoinstitucionalista tem sido amplamente adotada nos estudos sobre orçamento público (Couto & Cardoso Jr., 2018).

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade (North, 1990), as fundações da vida social (Campbell, 2004), e compreendem as regras formais e as restrições informais concebidas pelo homem que estruturam a interação política, econômica e social (North, 1990). Apesar de as instituições camuflarem as verdadeiras preferências e distribuírem o poder assimetricamente (Andrews, 2005), a Teoria Institucional pode ser o ponto de partida para o entendimento da lógica de governança (Lynn et al., 2000). Existem três principais versões da análise institucional: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico (Campbell, 2004). Esses três diferentes métodos de análise reivindicam o título de “neo-institucionalismo” e foram designados por Hall e Taylor (1996) como escolas de pensamento.

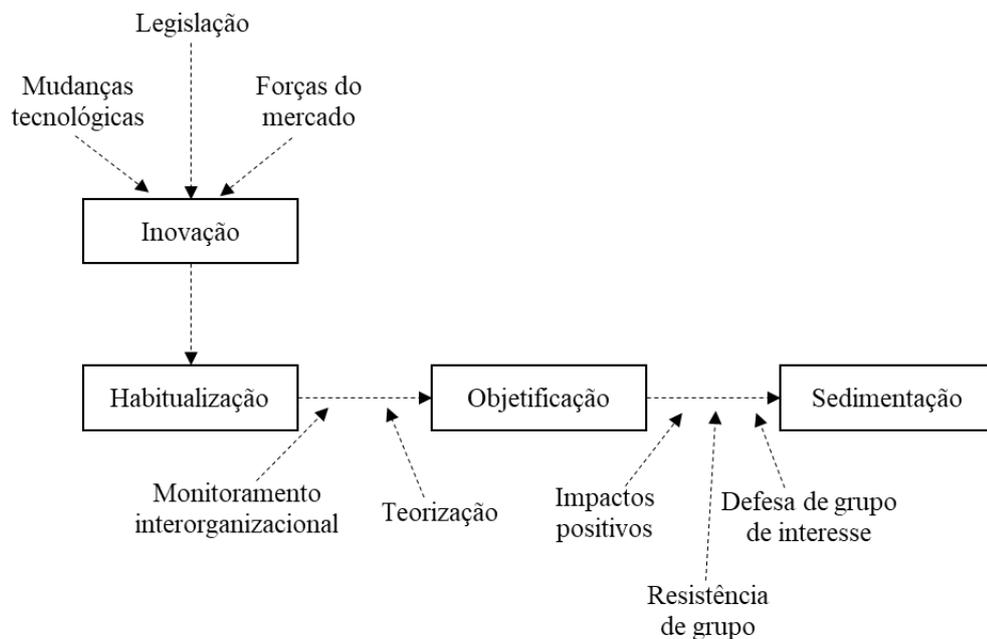
Os institucionalistas da escolha racional consideram as instituições como conjuntos de regras formais e informais e de mecanismos de monitoramento e sanção que levam os atores a cumprirem essas regras (Campbell, 2004). Essas instituições são criadas por um processo centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados que compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação delas (Hall & Taylor, 1996). Já os institucionalistas históricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais e enfatizam os aspectos instrumentais do comportamento humano orientados no sentido de um cálculo estratégico (Hall & Taylor, 1996). Para esses teóricos, as instituições são regras e procedimentos formais e informais que estruturam a conduta (Campbell, 2004). Além disso, eles atribuem elevada importância ao poder, em particular às relações de poder assimétricas, e tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (Hall & Taylor, 1996). Os institucionalistas sociológicos, por sua vez, tendem a definir as instituições de maneira muito mais abrangente do que os demais, incluindo não só as regras, os procedimentos ou as normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana (Campbell, 2004; Hall & Taylor, 1996).

A institucionalização pode ser entendida como um processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros (Tolbert & Zucker, 1996). Esse processo é um ciclo no qual instituições surgem, se difundem, mudam, morrem e são substituídas por novas instituições (Scott, 1991), no qual a variabilidade nos níveis de institucionalização pode ser

resultado do seguinte conjunto de processos sequenciais, conforme demonstrado na Figura 6.1, quais sejam: habitualização, objetificação e sedimentação (Tolbert & Zucker, 1996).

Figura 6.1

Processos inerentes à institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (1996).

O processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. Já a objetificação envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso. Por fim, a sedimentação caracteriza-se tanto pela propagação como pela perpetuação das estruturas (Tolbert & Zucker, 1996).

Assim, apenas quando for do interesse daqueles com poder de barganha suficiente para alterar as regras formais, haverá mudanças significativas no quadro institucional formal (North, 1990), e as três escolas da análise institucional também apresentam divergências quando analisam o processo de mudança institucional. Os institucionalistas da escolha racional examinam como a mudança institucional tipicamente segue um padrão incremental e evolutivo, em vez de um padrão de equilíbrio pontuado (Campbell, 2004). Já a ênfase do institucionalismo sociológico é muito maior nas ideias normativas e cognitivas (Campbell, 2004). Os

institucionalistas históricos podem estar localizados em algum lugar entre a escolha racional e os institucionalistas organizacionais, no sentido de que procuram oferecer um tratamento mais equilibrado em seu trabalho de interação entre ideias e uma lógica de adequação, por um lado, e interesses e uma lógica da instrumentalidade, por outro lado (Greenwood et al., 2008).

O institucionalismo histórico examina como os processos temporais e os eventos influenciam a origem e a transformação das instituições que governam as relações políticas e econômicas (Fioretos et al., 2016). Os fatores contextuais gerados historicamente explicam os interesses dos atores e suas relações de poder e podem afetar o funcionamento e a saliência das instituições (Immergut, 1998). Na abordagem histórica, a dependência da trajetória envolve elementos de continuidade e mudança, as instituições são concebidas em termos relacionais e os arranjos institucionais não podem ser entendidos de forma isolada do ambiente político e social (Thelen, 1999).

Alguns fatores foram apontados como determinantes para as mudanças institucionais implementadas no campo orçamentário. A aprovação de uma regra depende do sistema eleitoral do país, da fragmentação política e da composição partidária do Poder Executivo (Hallerberg et al., 2007, 2009; Kaplan, 2017). Os estados que passaram por crises fiscais são mais propensos a introduzir novas regras fiscais ou alterar aquelas existentes (Hallerberg et al., 2009; Raudla, 2010; Raudla et al., 2020), nas quais as escolhas institucionais refletem, possivelmente, as recomendações de organismos multilaterais (Di Mascio et al., 2020; Hallerberg et al., 2009; Raudla, 2010; Raudla et al., 2020). Além disso, a aprovação das regras é influenciada pelas lições aprendidas da história e por exemplos de outros países (Raudla, 2010), e, em alguns casos, também são consideradas as demandas e as preferências dos cidadãos (Degner & Leuffen, 2020; Nicoli, 2019).

O institucionalismo histórico investiga, analiticamente, o papel dos fenômenos temporais em influenciar a origem e a mudança em instituições que regem as relações políticas e econômicas (Fioretos et al., 2016). Dessa forma, oferece uma via fértil para o retorno às questões normativas, que são centrais ao paradigma institucionalista, tendo em vista que as instituições não determinam o comportamento, mas simplesmente oferecem o contexto para a ação, o que possibilita entender por que os atores fazem as escolhas que fazem (Immergut, 1998). Assim, a principal preocupação teórica dos institucionalistas orçamentários é compreender os motivos das mudanças institucionais e como os arranjos aprovados favorecem ou prejudicam os interesses dos atores envolvidos no complexo processo de alocação dos recursos públicos (Couto & Cardoso Jr., 2018).

Os institucionalistas históricos aperfeiçoaram os métodos de pesquisa qualitativa e comparativa para estudar como os processos que se desdobram por longos períodos impactam a distribuição de poder e os resultados de políticas públicas (Fioretos et al., 2016). Entendidas como regras, normas e práticas que organizam e constituem as relações sociais, as instituições foram examinadas quanto ao seu papel na criação de restrições e oportunidades para a ação política, na distribuição do poder e na formação de preferências políticas ao longo do tempo, incluindo a relação entre as instituições e a agência política (Fioretos et al., 2016).

As instituições, uma vez criadas, geralmente mudam de maneira sutil e gradual ao longo do tempo (Mahoney & Thelen, 2010). Tendo em vista que as principais abordagens da análise institucional enfrentam problemas para explicar a mudança institucional, Mahoney e Thelen (2010) consideram que uma abordagem de distribuição de poder às instituições fornece o motor básico para a mudança que geralmente ocorre quando problemas de interpretação ou de aplicação das regras abrem espaço para que os atores implementem as regras existentes de novas maneiras.

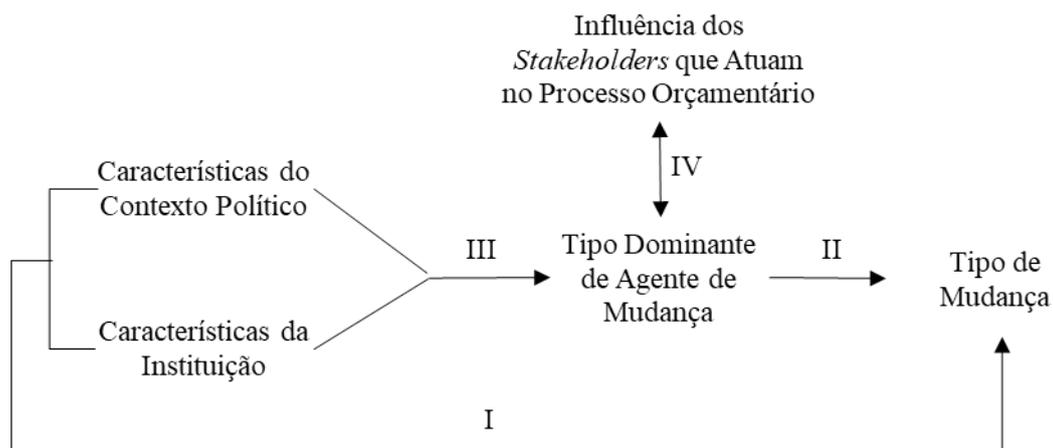
O modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010) enfatiza que a interação entre as características do contexto político e as características das próprias instituições explica o tipo de mudança institucional. Isso considerado, os autores apresentam quatro tipos de mudança institucional: deslocamento, sobreposição, derivação e conversão. O deslocamento (*displacement*) está presente quando as regras existentes são substituídas por novas. Esse tipo de mudança ocorre de forma abrupta e acarreta uma mudança radical. A sobreposição (*layreing*) ocorre quando novas regras são anexadas às existentes, alterando, assim, a maneira como as regras originais estruturam o comportamento. A derivação (*drift*) ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas seu impacto muda como resultado de mudanças nas condições externas. E, por último, a conversão (*conversion*) ocorre quando as regras permanecem formalmente iguais, mas são interpretadas ou executadas de novas maneiras (Mahoney & Thelen, 2010).

Entretanto, apesar de demonstrar a relação de causalidade, esse modelo não leva em consideração as ações estratégicas dos atores, além de considerar apenas o contexto político (Miranda & Calmon, 2018). Com base nisso, o modelo sugerido por Mahoney e Thelen (2010) para explicar formas de mudança institucional foi aperfeiçoado por Miranda e Calmon (2018), agregando a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) acerca das formas de ação institucional dos agentes de mudança. A ação institucional (*institutional work*) se refere ao esforço intencional de indivíduos e organizações com o objetivo de criar, manter ou extinguir instituições (Lawrence & Suddaby, 2006).

Com base nisso, Miranda e Calmon (2018) sugeriram acrescentar as formas de ação institucional ao modelo analítico para responder como ocorrem os processos e os mecanismos de mudança institucional. A variável acrescentada ao modelo teria características bidirecionais na sua relação com o tipo dominante de agente de mudança. Nesse escopo, resgatando o modelo apresentado no Capítulo 5, no qual foram identificados cinco *clusters* de *stakeholders* que influenciam no processo decisório orçamentário (guardiões, gastadores, definidores de prioridade, controladores e legitimadores), optou-se, para fins de análise dos tipos de mudança em instituições orçamentárias, substituir a variável acrescentada por Miranda e Calmon (2018) pela influência dos *stakeholders* que atuam no processo orçamentário, conforme demonstrado na Figura 6.2.

Figura 6.2

Modelo teórico para explicar a mudança em instituições orçamentárias



Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010) e Miranda e Calmon (2018).

Assim, no modelo adaptado, o tipo de mudança na instituição (regras formais e informais) depende das características do contexto político, bem como das características da instituição em questão (relação I). As características do contexto e da instituição também influenciam o tipo dominante de agente de mudança (relação III) que surgirá e se desenvolverá no contexto institucional específico e adotará as estratégias para concretização da mudança (II). Além disso, as estratégias adotadas pelo agente dominante recebem influência e influenciam os *stakeholders* que atuam no processo orçamentário (relação IV).

No contexto político, as possibilidades de veto e a extensão da discricionariedade na aplicação e na interpretação das instituições também explicam os diferentes modos de mudança institucional (Mahoney & Thelen, 2010). As possibilidades de veto podem derivar de *veto*

players poderosos ou de vários pontos de veto institucional. Da mesma forma que o deslocamento é improvável no contexto de fortes possibilidades de veto, os esforços para a conversão também serão difíceis nesse contexto. Entretanto, a derivação ou a sobreposição serão mais promissoras como estratégias de mudança em ambientes políticos com fortes possibilidades de veto. Com isso, pode-se formular a proposição teórica a ser considerada na avaliação da discussão realizada na implantação do teto de gastos: “*Quanto menores as possibilidades de veto no contexto político, maiores as chances de mudanças no regime fiscal prosperarem.*”

Com relação às características da instituição, Mahoney e Thelen (2010) procuram responder se a instituição visada oferece oportunidade aos atores para exercer discricionariedade na interpretação ou no *enforcement*. Nesse caso, as diferenças nos níveis de discricionariedade das regras ajudam a explicar os tipos de mudança institucional. Enquanto a conversão e a derivação são pouco prováveis; quando os níveis de discricionariedade são baixos, a sobreposição e o deslocamento não contam com a exploração de ambiguidades nas próprias regras (Mahoney & Thelen, 2010).

Mahoney e Thelen (2010) apresentam também quatro tipos de agentes de mudança: insurgentes, simbioses (parasitas ou mutualísticos), subversivos e oportunistas. De acordo com os autores, os insurgentes procuram extinguir as instituições ou as regras existentes, mobilizando-se ativamente e visivelmente contra elas. Já os simbioses existem em duas variedades – parasitários e mutualísticos que dependem (e prosperam) de instituições que não são de sua autoria. Enquanto os simbioses parasitários exploram uma instituição para obter ganhos privados, os simbioses mutualísticos contribuem para a robustez das instituições, ampliando a coalizão de apoio no qual a instituição se baseia. Os agentes subversivos estão associados a padrões de sobreposição, mas não violam as regras da instituição e aguardam o momento adequado para adotar uma postura de oposição. Por fim, os oportunistas são agentes que têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional (Mahoney & Thelen, 2010).

No modelo adaptado, conforme mostrado na Figura 6.2, as estratégias adotadas pelo agente dominante para mudança em instituições orçamentárias recebem influência e influenciam os *stakeholders* que atuam nesse processo. Mahoney e Thelen (2010) afirmam que os agentes de mudança geralmente não atuam sozinhos. Em vez disso, eles agem em conjunto com outros atores institucionais – defensores e oponentes das instituições existentes. Portanto, a relação bilateral inserida no modelo pode evidenciar os *stakeholders* que influenciaram e aqueles que foram influenciados pelo agente de mudança. Caso o tipo dominante seja, por exemplo, um agente subversivo, aguardando o momento adequado para adotar uma postura de

oposição, mas também seja um *stakeholder* definidor de prioridade, a influência recebida de guardiões e controladores em uma proposta de regra fiscal restritiva, pode, em razão da sua posição no governo, influenciar o posicionamento dos gastadores e dos legitimadores quanto a medida apresentada. O contrário também poderia ser observado na proposição de uma regra que visasse expandir o gasto público. Nesse caso, gastadores e legitimadores influenciariam o definidor de prioridade e esse agente adotaria estratégias para convencer guardiões e controladores quanto ao mérito da proposta apresentada.

6.3 Método

Esta seção apresenta os métodos e os procedimentos desenvolvidos ao longo da pesquisa que possibilitaram alcançar os objetivos propostos para este trabalho. Foi selecionado o caso da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que estabeleceu, por 20 anos, um teto de gastos para as despesas primárias da União, denominado Novo Regime Fiscal. A abordagem qualitativa se mostrou como a mais apropriada para o desenvolvimento do estudo, tendo em vista que parte da noção da construção social das realidades em estudo e está interessada nas perspectivas e nas práticas cotidianas dos participantes (Flick, 2009). Assim, a análise empreendida concentrou-se nas discussões realizadas nas quatro audiências públicas promovidas pela Comissão Especial e nas alterações propostas pelo relator da matéria em seu parecer, em documentos oficiais recuperados em sítios governamentais, em matérias jornalísticas publicadas desde que a proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional até a sua promulgação e em transcrições de entrevistas semiestruturadas com atores que participaram do processo de elaboração ou de aprovação da regra.

O primeiro esforço empreendido foi comparar a proposta de emenda encaminhada pelo Poder Executivo com a emenda constitucional promulgada pelo Congresso Nacional. Esse esforço teve o intuito de identificar os principais pontos da proposta alterados no rito legislativo.

Para tanto, o texto original da proposta e o texto da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foram recuperados no Portal da Legislação do Centro de Estudos Jurídicos da Presidência da República. Os textos foram formatados no padrão do *Microsoft Word*. Na sequência, os arquivos foram comparados com o uso da ferramenta “Comparar Documentos” da aba “Revisão” do referido *software*. Com isso, as marcações no novo documento gerado a partir do controle de alterações disponibilizado pelo *Microsoft Word* mostraram os ajustes mais relevantes promovidos pelo parlamento e serviram para orientar as análises iniciais empreendidas neste estudo.

Na sequência, buscou-se identificar o momento do processo legislativo em que as alterações realizadas pelo parlamento foram aprovadas. Assim, passou-se à análise dos substitutivos anexados durante a tramitação da proposta. Os documentos foram recuperados da página na qual foram armazenadas as informações sobre a tramitação da proposição no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Os resultados dessa comparação possibilitaram delimitar o escopo inicial da análise para os trabalhos realizados no âmbito da Comissão Especial, concentrando-se, assim, somente na instância em que as alterações foram promovidas no parlamento, tendo em vista que as alterações promovidas pelo relator da matéria na Comissão e apresentadas no seu substitutivo foram aquelas aprovadas na versão final da emenda constitucional. Foram desconsiderados os ajustes de redação.

A partir dessa delimitação, as notas taquigráficas das reuniões foram recuperadas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Também foram recuperados e analisados o parecer proferido pelo relator e as emendas apresentadas pelos congressistas. Nesse momento, foi escolhido o *software* de apoio à análise qualitativa Nvivo para organizar e analisar os dados coletados. Gibbs (2009) leciona que os *softwares* Atlas.ti, MAXqda e Nvivo compartilham os mesmos recursos básicos para trabalhar com documentos *on-line*, codificação, acesso a texto, exibição de codificação e redação de memorandos. Assim, a escolha considerou a experiência anterior com o *software* selecionado. O Nvivo facilitou a sistematização dos códigos para a categorização dos dados coletados e a consolidação dos resultados alcançados.

Com o intuito de mensurar o equilíbrio de vozes favoráveis e contrárias durante a discussão do tema nessas audiências, a duração dos trechos dos vídeos, segregados pelas manifestações dos oradores, foi somada, considerando o posicionamento dos participantes em relação à proposta em discussão. O posicionamento (favorável ou contrário), no caso dos parlamentares, foi assinalado com base na sua votação, no Plenário da Câmara dos Deputados, em segundo turno, da proposta de emenda à Constituição. Foi considerado favorável o parlamentar que tenha votado “SIM” e contrário aquele que votou “NÃO”. O posicionamento dos convidados que participaram das audiências públicas foi averiguado com base nos argumentos apresentados durante as exposições realizadas.

Na sequência, a exposição dos convidados, as manifestações e os questionamentos dos parlamentares foram identificados nas notas taquigráficas com o uso da função “*Autocode By Speaker*” do *software* Nvivo. Para auxiliar na análise, as características dos participantes das audiências públicas foram enumeradas com auxílio da função “*Case Classifications*” do *software*. Nessa classificação, foram inseridas, além da identificação do participante, informações sobre o cargo ocupado, o nome do órgão/entidade (Câmara dos Deputados, Senado

Federal, Ministérios, outros) que representava, a vinculação desse órgão/entidade (Poder Legislativo, Poder Executivo, organização da sociedade civil, setor financeiro, universidade, etc.), o partido político (somente para parlamentares), a unidade da federação que representava (somente para parlamentares) e, por fim, o posicionamento quanto à regra fiscal proposta.

A construção preliminar do código de análise utilizado nas análises de conteúdo (Bardin, 2010; Gibbs, 2009; Saldaña, 2013) empreendidas neste estudo foi realizada a partir dos vídeos das reuniões e da leitura exploratória das notas taquigráficas e dos demais documentos coletados, identificando os principais temas discutidos, as ideias apresentadas e as divergências apontadas. A primeira leitura do material possibilitou, então, de forma indutiva, estruturar os dados e elaborar uma lista de códigos descritivos. Ao longo do processo de codificação, foram inseridos novos códigos descritivos, formando, assim, uma nova lista que serviu de base para a categorização. Nessa etapa, a sistematização dos códigos descritivos teve como objetivo identificar categorias abstratas.

Os *insights* extraídos das notas taquigráficas serviram de base para a procura de mais informações em matérias jornalísticas publicadas nos principais veículos de comunicação à época dos fatos relatados. As consultas foram realizadas com auxílio da pesquisa avançada do Google, utilizando a expressão “teto de gastos” ou “novo regime fiscal” para o intervalo entre 15/06/2016 e 15/12/2016, que compreende o período entre a apresentação da proposta pelo governo e a promulgação da emenda constitucional pelo Congresso Nacional. Nesse caso, com vistas a minimizar o possível viés dos principais veículos de comunicação do país, optou-se por extrair dessas matérias apenas as manifestações dos *stakeholders* e, quando possível, utilizar notícias publicadas em sítios oficiais, tais como aquelas veiculadas nos portais dos ministérios, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Após a análise de conteúdo preliminar das notas taquigráficas e das matérias jornalísticas, a realização de entrevistas semiestruturadas com atores que participaram do processo de elaboração e aprovação da regra fiscal teve o intuito de preencher as lacunas de informação ainda existentes no caso examinado. A seleção dos entrevistados considerou os nomes citados nas notas taquigráficas e as pessoas nominadas pelo relator da matéria em seu parecer. Alguns contatos também foram indicados por outros entrevistados, adotando-se, portanto, a amostragem em bola de neve.

O roteiro de entrevistas foi elaborado com base nas categorias já identificadas nas etapas anteriores (vide APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS). Foram realizadas dez entrevistas, conforme lista de entrevistados apresentada na Tabela 6.1, que indica a

caracterização dos grupos a que pertencem e a respectiva vinculação, com a indicação do órgão a que pertenciam quando da discussão e aprovação da emenda constitucional.

Tabela 6.1

Relação de entrevistados

Código	Entrevistado	Grupo	Vinculação	Órgão
E1	Entrevistado 01	Políticos	Poder Legislativo	Câmara dos Deputados
E2	Entrevistado 02	Burocratas	Poder Executivo	Ministério do Planejamento
E3	Entrevistado 03	Burocratas	Poder Legislativo	Câmara dos Deputados
E4	Entrevistado 04	Burocratas	Poder Executivo	Ministério da Saúde
E5	Entrevistado 05	Burocratas	Poder Executivo	Ministério da Fazenda
E6	Entrevistado 06	Especialistas	Instituição de Pesquisa	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
E7	Entrevistado 07	Políticos	Poder Executivo	Ministério da Fazenda
E8	Entrevistado 08	Especialistas	Instituição de Pesquisa	Universidade Estadual de Campinas
E9	Entrevistado 09	Burocratas	Poder Executivo	Presidência da República
E10	Entrevistado 10	Burocratas	Poder Legislativo	Senado Federal

As entrevistas foram realizadas entre novembro de 2021 e março de 2022, sendo a primeira conduzida de forma presencial, em Brasília-DF, e as demais de modo virtual, com auxílio do aplicativo *Microsoft Teams*. As entrevistas tiveram duração total de 9 horas e 46 minutos, com 259 páginas de transcrição. Após a oitava entrevista, foi atingido o ponto de saturação. Ainda assim, foram realizadas as outras duas entrevistas que já estavam previamente agendadas com os entrevistados.

6.4 Resultados e discussão

Nesta seção, serão apresentados e discutidos os principais resultados da investigação realizada. A Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, foi encaminhada ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem 329, de 15 de junho de 2016, para alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e instituir o Novo Regime Fiscal. A Câmara dos Deputados concluiu a votação, em segundo turno, da matéria em 25 de outubro de 2016. No Senado Federal, a proposição tramitou como Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, e foi aprovada, em segundo turno, em 13 de dezembro de 2016. Dois dias depois, no dia 15 de dezembro de 2016, foi realizada sessão solene do Congresso Nacional para promulgar a emenda constitucional.

6.4.1 O contexto brasileiro e os eventos antecedentes à proposta

O contexto político e econômico vivenciado no país importa para compreender o processo de elaboração e aprovação da regra fiscal. Em 2016, o país encontrava-se em uma das piores recessões de sua história. No biênio 2015-2016, considerando os números já revisados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2022c), o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro contraiu 6,8%, sendo 3,5% em 2015 e 3,3% em 2016. Em 2014, a alta registrada havia sido de apenas 0,5%. Somente para fins de uma simples comparação, em 2020, durante a pandemia da covid-19, a queda da economia brasileira foi de 3,9%. Essa recessão refletiu na situação fiscal do país. A forte queda da receita do governo e a rigidez dos gastos primários levaram o governo central a registrar, em 2014, o primeiro déficit primário nas contas públicas (0,4% do PIB) desde a implementação, em outubro de 1998, do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), que estabeleceu significativas mudanças no regime fiscal do país. A receita primária total do governo reduziu de uma média de 22,3% do PIB no triênio 2011-2013 para 21% do PIB no triênio seguinte (2014-2016). Enquanto as transferências para estados e municípios por repartição de receita permaneceram praticamente estáveis nesse período (3,5% do PIB, em média), as despesas primárias da União aumentaram de 16,8% do PIB em 2011 para 19,9% do PIB em 2016 (STN, 2022).

O mercado de trabalho também sofreu uma forte deterioração. Após sucessivas retrações, a taxa de desocupação saltou para 12,2% no último trimestre de 2016; quase dobrou em apenas três anos, visto que, no 4º trimestre de 2013, havia sido registrada a taxa mínima da série histórica, com apenas 6,3%. O rendimento médio também caiu, e, após atingir o pico em outubro de 2014 (R\$ 2.777), reduziu para R\$ 2.644 em junho de 2016 (IBGE, 2022b). Além do aumento do desemprego, a inflação voltou a registrar uma variação de dois dígitos em 2015, na qual o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apresentou variação anual de 10,67%. Desde a implementação do Plano Real, em apenas dois exercícios, a inflação registrada havia sido superior aos dois dígitos: em 1995, primeiro ano após a vigência do plano, quando a inflação anual foi de 22,41%, e, em 2002, ano da primeira eleição de Lula para presidente, quando a variação de preços foi de 12,53% (IBGE, 2022a).

A escalada da inflação no país levou o Comitê de Política Monetária (Copom) a elevar a taxa Selic, a taxa básica de juros da economia brasileira. Em 2012, a taxa Selic, após sucessivos cortes realizados pelo comitê desde setembro de 2011, havia alcançado o patamar mínimo de 7,25% a.a. Entretanto, essa trajetória foi invertida a partir de abril de 2013, quando o Copom aumentou a taxa em 25 pontos percentuais. Daí em diante, a taxa foi majorada

sucessivamente até atingir o pico de 14,25% a.a. na reunião de julho de 2015. A taxa Selic permaneceu nesse patamar até outubro de 2016, ocasião em que a trajetória de queda foi reiniciada (Banco Central do Brasil [BCB], 2022).

Além do contexto de crises enfrentadas pelo governo, alguns eventos antecedentes à apresentação da proposta de regra fiscal pela nova equipe econômica podem contribuir para interpretar o discurso dos atores favoráveis à medida e suas implicações para as decisões tomadas na instância política. Nesse sentido, um dos alertas para o mercado e para o Congresso acerca da deterioração da situação fiscal do país foi o encaminhamento, em agosto de 2015, da proposta orçamentária para 2016 com previsão de déficit primário de 0,5% do PIB (R\$ 30,5 bilhões). Foi a primeira vez, desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que o governo entregou uma proposta orçamentária admitindo déficit em suas contas. Isso “assustou o mercado, porque se pensava que não podia. Além do mercado, jornalistas e pesquisadores do meio acadêmico também ficaram surpresos com a proposta do governo” (E7). A partir da discussão acerca da possibilidade de apresentar um orçamento deficitário, ficou evidenciado que a definição de metas de resultado tornou-se uma regra não mais apropriada para o contexto brasileiro e apontou a necessidade de estabelecer outra regra fiscal (E3).

Na Comissão Mista de Orçamento, o relator designado para o orçamento de 2016, deputado Ricardo Barros (PP-PR), solicitou às consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado que analisassem a proposta apresentada pelo governo, buscando alternativas para construir uma lei orçamentária que contribuísse para a superação do atual cenário de crise; que oferecessem subsídios para ampliar o debate no âmbito do Congresso Nacional; e que listassem alternativas para reduzir o déficit. Os consultores elaboraram o Estudo Técnico nº 3/2015, denominado “Alternativas para o ajuste fiscal: 47 medidas para redução do déficit no PLOA 2016 – emergenciais e de longo prazo”. O estudo foi elaborado em apenas 10 dias após o encaminhamento da proposta pelo governo, e apresentado em 10 de setembro de 2015, com indicações de medidas que, se aprovadas, teriam impacto positivo de R\$ 102,3 bilhões nas contas da União (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados [CONOF/CD] & Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal [CONORF/SF], 2015).

A crise fiscal acirrou o debate sobre as finanças públicas nacionais. Nessa perspectiva, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União acerca das contas de governo do exercício de 2014 também pode ser relacionado como um dos eventos antecedentes. Na sessão realizada em 7 de outubro de 2015, o Tribunal recomendou, por unanimidade, ao Congresso Nacional a rejeição das contas do governo em razão de irregularidades na execução do orçamento do

exercício anterior, especialmente quanto à ausência de contingenciamento de despesas discricionárias, à inscrição imprópria em restos a pagar e à fixação de cronograma mensal de desembolso sem considerar a elevação de despesas primárias obrigatórias e a frustração de receitas. A omissão de passivos da União com bancos públicos nas estatísticas da dívida pública bem como os adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal e pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço também foram listados como razões que motivaram a recomendação realizada pela Corte de Contas (TCU, 2015).

Além do debate acerca da suposta contabilidade criativa, que desconfigurava os resultados fiscais, o partido do vice-presidente Michel Temer, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)⁶, por intermédio da fundação ligada a ele, apresentou, no final de outubro de 2015, o documento intitulado “Uma ponte para o futuro”. O documento apontava a crise fiscal como principal obstáculo para a retomada do crescimento econômico e que o desequilíbrio fiscal significava aumento da inflação, juros altos, incertezas econômicas, impostos elevados, pressão cambial e retração do investimento privado. A solução do desajuste, conforme mostrado ao longo do texto, seria muito dura para o conjunto da população, e, em princípio, deveria ser evitado o aumento de impostos. O partido propunha a implementação de um novo regime orçamentário, com o fim de vinculações e indexações, inclusive aquelas relacionadas aos gastos com saúde e educação, a implantação do orçamento inteiramente impositivo e de “base zero” e a criação de uma Autoridade Orçamentária (Fundação Ulysses Guimarães, 2015).

Outro evento que chamou a atenção dos *stakeholders* que atuam no processo de alocação de recursos orçamentários foi a proposta de reforma fiscal de longo prazo apresentada pela equipe econômica do Governo Dilma em fevereiro de 2016. A proposta incluía a recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), além da necessidade de aprovação das reformas previdenciária e tributária. Na apresentação da proposta, o ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, justificou que a recuperação da estabilidade fiscal dependeria do controle do crescimento do gasto público. Para tanto, seria necessário reformar a previdência, controlar o gasto com pessoal e adotar um limite global para o gasto primário da União.

A presidente Dilma Rousseff chegou a defender essa proposta na sessão solene de abertura dos trabalhos do Congresso Nacional em 2016. No seu discurso, a presidente negou que a carga tributária estivesse em crescimento no país. Sendo assim, a CPMF seria a melhor

⁶ A alteração do nome do partido e da respectiva sigla ocorreu em agosto de 2017. Como na década de 70, a legenda voltou a se chamar Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

solução disponível no curto prazo. Além disso, ela defendeu a adoção de uma meta flexível para o resultado fiscal do governo que acomodasse as flutuações da economia e a construção de agenda fiscal em bases que permitissem a transição do ajuste fiscal no curto prazo para uma reforma fiscal que garantisse a sustentabilidade das contas no médio e longo prazos (Agência Câmara de Notícias, 2016a). As medidas econômicas apresentadas pelo governo repercutiram imediatamente entre os parlamentares. Os líderes argumentaram que algumas das propostas já se encontravam em discussão no Congresso Nacional, mas que enfrentavam dificuldades na Câmara. A proposta de emenda à Constituição que recriava a CPMF, por exemplo, havia sido encaminhada pelo governo em setembro de 2015, entretanto o aumento da carga tributária dividia opiniões, e o governo não tinha apoio sequer de alguns partidos da base aliada (Agência Câmara de Notícias, 2016b).

A forte retração da economia brasileira em 2015 já não era novidade no início de 2016, mas a divulgação do resultado do PIB pelo IBGE em 3 de março de 2016, confirmando a queda de 3,8%, em linha com as estimativas de mercado, pressionou ainda mais o governo. Foi a maior queda desde 1990, quando, no Governo Collor, o produto interno recuou 4,35% (O Estado de S. Paulo, 2016). O PIB *per capita*, uma medida do padrão de vida do brasileiro, caiu 4,6%, acumulando um recuo de 5,5% no biênio 2014-2015 (Valor Econômico, 2016). O governo tentou amenizar o resultado negativo, alegando que diversas iniciativas permitiriam a retomada do crescimento e a estabilização da renda e do emprego. Nota divulgada pelo Ministério da Fazenda informou que havia sido realizado um esforço fiscal de 2,3% do PIB em 2015, principalmente em medidas de contenção da despesa. Além de manter esse esforço em 2016, o governo prometeu encaminhar a proposta de reforma fiscal de longo prazo, com limites para a expansão do gasto público e mecanismos de reversão da tendência de crescimento da despesa em % do PIB, ainda em março e a proposta de reforma da previdência até o final de abril (Ministério da Fazenda, 2016).

Para alguns dos entrevistados, o contexto “favoreceu demais para que o teto de gastos fosse implementado do jeito que foi” (E6), e a instabilidade política “já estava instaurada no país desde o resultado das eleições de 2014” (E8). A crise política, conjugada com o cenário econômico e social, culminou no afastamento da presidente Dilma Rousseff, alterando, assim, a composição das forças políticas que estavam no poder e modificando a direção da política econômica do governo. Dessa forma, a nova composição do executivo e a recente coalizão formada no Congresso Nacional aproveitaram a “tempestade perfeita” para implementar o teto de gastos. De acordo com Peres e Santos (2020), a recessão e a contínua elevação dos gastos obrigatórios, dos subsídios ao setor privado e do pagamento de juros da dívida levaram a uma

situação de crise fiscal, intensificada pela crise política, com conseqüente mudança radical do regime fiscal brasileiro.

6.4.2 O resgate da ideia e a materialização da proposta

O capítulo 5 já fez uma breve análise das tentativas de implantar um teto de gastos para as despesas primárias da União ocorridas em 2005 e em 2016. Em 2005, no Governo Lula, as discussões avançaram no âmbito da equipe econômica a partir da proposta do então deputado federal Delfim Netto (PP-SP) de, no médio prazo, alcançar um déficit nominal zero. Entretanto, a crise política do mensalão alterou a configuração do Centro de Governo. Naquela oportunidade, Dilma Rousseff assumiu a chefia da Casa Civil e vetou a continuidade da proposta. Na ocasião, não havia a percepção da necessidade de fazer algo radical, porque os superávits primários alcançados pelo governo eram expressivos, talvez por isso a equipe econômica não tenha tido apoio político, nem da sociedade, nem tampouco do Congresso (E7).

A ideia de estabelecer um teto para os gastos primários da União parece que sempre esteve no debate das equipes econômicas do governo e do parlamento. Na quarta audiência realizada na Comissão Especial, o então presidente da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), Murilo Portugal, defendeu que a proposta do teto representava uma mudança estrutural muito importante para as finanças públicas do país. Acrescentou, ainda, que tal “mudança foi tentada por alguns no passado, mas não conseguiram” (Murilo Portugal, Aud4) e que ele mesmo havia tentado quando participou do governo. Na audiência anterior, o deputado Edmar Arruda (PSD-PR) mencionou a existência de vários estudos e propostas com relação à delimitação do teto na Comissão Mista de Orçamento, da qual participou nos últimos anos. De acordo com o parlamentar, a necessidade de estabelecer um teto já seria “entendimento tecnicamente pacífico” (deputado Edmar Arruda, Aud3).

No final do Governo Dilma Rousseff, o projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional com a proposta de reforma fiscal de longo prazo foi, na opinião de um dos entrevistados, o precursor do teto de gastos (E8). Apesar de não propor o congelamento real do gasto primário, a proposta continha os gatilhos e apresentava a ideia de regra de gasto. O entrevistado acrescentou que a ideia era coerente com a “narrativa dos excessos” que se construiu ao longo do tempo e se tornou dominante no final de 2014 (E8). Assim, várias ideias são frequentemente resgatadas, dentre elas, a do resultado primário estrutural, a do limite da dívida e a do déficit nominal zero (E10).

Apesar de considerar que a ideia de controlar despesas já estava presente, os atores que atuaram na elaboração do teto dos gastos criticaram a proposta anterior do ministro Nelson Barbosa, considerando-a inadequada ou com força insuficiente para equilibrar as contas públicas. O primeiro argumento contrário se refere ao teto vinculado ao PIB, que mantinha o caráter procíclico da despesa pública. Outra crítica estava relacionada ao prazo de apenas quatro anos e o estabelecimento dos limites na lei do Plano Plurianual, ou seja, a regra fiscal poderia ser facilmente alterada quando o governo quisesse. E, por fim, a implantação do teto por lei complementar poderia não ter força suficiente, como já vinha ocorrendo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (E2, E5, E7).

A filosofia do teto de gastos foi realizar um ajuste fiscal suave ao longo do tempo. Isso foi como a medida foi vendida pelo governo na época. Na ocasião, esse discurso foi muito bem aceito pelos congressistas e persistiu nos primeiros anos de vigência do novo regime (E2). A discussão foi iniciada antes da posse do Governo Michel Temer. Apesar de várias mudanças de desenho, o item principal da medida, estabelecer um teto para as despesas primárias, foi mantido. A versão inicial da proposta, entretanto, estabelecia um teto que não precisava obrigatoriamente ser atendido. Nessa versão, caso o governo ultrapasse o teto fixado, vários gatilhos seriam acionados. Para surpresa dos elaboradores da proposta, o direcionamento político do Centro de Governo considerou que a medida estava muito fraca e que seria necessário torná-la mais dura. O teto não poderia ser rompido e seria fixado *ex ante* (E5).

Já na concepção, ficou definido que o limite seria por poderes, visto que o diagnóstico apontava que os demais poderes estavam abusando excessivamente da despesa e jogando o custo para o resto da população. A redação inicial da PEC contemplava, ainda, além do teto de gastos, algumas reformas. A ala política do governo, porém, não concordou, alegando que essas pequenas reformas não seriam aprovadas no Congresso. Uma delas seria a extinção do abono salarial. A equipe econômica, mais uma vez, tentou extinguir esse benefício, com a justificativa de que se trata de uma política que beneficia apenas quem já está formalizado no mercado de trabalho. Em várias oportunidades, os técnicos propuseram a extinção do benefício, com base em estudos e avaliações realizadas no âmbito dos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Além disso, a proposta também apresentava redesenho do seguro defeso, limitações ao reajuste real do salário-mínimo e outras medidas de controle de despesa.

Havia um ceticismo muito grande por parte dos técnicos (E7). Nas simulações, o cumprimento seria possível por uns três, quatro anos. Depois, caso não fossem aprovadas as reformas estruturantes, principalmente a da previdência, as despesas obrigatórias comprimiriam as discricionárias (E7). Além disso, o método de correção foi o tópico que gerou maior

discussão entre os técnicos da área econômica. Alguns defendiam usar o exercício de 2015 como base, para evitar uma corrida para acelerar a execução de 2016 e, assim, ampliar o seu limite para os anos seguintes. Só que a solução ficou complexa: utilizar a despesa de 2015 como base, corrigir pela inflação e oferecer um pequeno aumento real. A complexidade desse método inviabilizou o seu prosseguimento, em razão, principalmente, da ideia da equipe de apresentar uma regra fiscal simples. Essa preocupação, conforme alegado, se devia ao histórico de contabilidade criativa. Dessa forma, o método de correção deveria ser o mais simples possível para que fosse blindado de eventuais interpretações enviesadas.

Outra discussão relevante entre os técnicos foi relacionada à fase da despesa que seria considerada para calcular a base de referência e os limites a serem impostos nos exercícios seguintes. O debate ficou entre considerar os valores empenhados ou os valores efetivamente pagos no exercício. A opção escolhida foi a ideia do teto de pagamento. Isso, conforme alegado, ampliaria o leque de despesas a serem incluídas no teto e, ao mesmo tempo, contribuiria para reduzir o estoque de restos a pagar. Em que pesem as várias interpretações, inclusive para quem trabalha no Tesouro Nacional, para o conceito de pagamento, a regra de empenho foi considerada como mais fácil de ser burlada na execução do teto.

Após os acertos entre os ministérios da Fazenda e do Planejamento com as equipes da Casa Civil, a proposta foi apresentada ao Congresso Nacional em 15 de junho de 2016. No mesmo dia, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, concedeu entrevista na TV para explicar a medida. Os atores que participaram ativamente da elaboração e do processo de aprovação no Congresso Nacional mencionaram que a proposta foi pouco discutida no âmbito do Poder Executivo. A proposta foi elaborada pela assessoria especial do Ministro da Fazenda, com poucos ajustes por parte das equipes técnicas dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, e, também, não sofreu significativos ajustes nas discussões com as subchefias da Casa Civil. As discussões foram mais intensas durante a tramitação da proposta no Congresso Nacional, mas as alterações promovidas não alteraram a essência da minuta apresentada pelo governo. Vale notar que a essência da proposta encaminhada pelo Governo Temer ao Congresso Nacional não era muito diferente daquela sugestão apresentada pelo então deputado federal Delfim Netto em 2005.

6.4.3 O discurso da necessidade e o rito legislativo

“Havia excesso de gastos. Ponto” (E1). Assim foi o início de uma conversa sobre os motivos que levaram à aprovação do teto em 2016. O aumento de imposto para cobrir o déficit

foi desconsiderado pelo governo e pelo parlamento, com a justificativa de que a carga tributária brasileira já se encontrava extremamente elevada para o padrão do país, além de possivelmente aumentar a inflação e diminuir a produtividade. A opção de cortar gastos, fazer um corte drástico, também foi descartada. “Com o país na beira do precipício, se cortássemos tudo, enterraríamos o país” (E1). Essa foi a justificativa para elaborar uma proposta que não cortava, imediatamente, nenhum gasto, mas limitava à variação da inflação o aumento da despesa para os anos seguintes.

Na exposição de motivos que acompanhou a proposta, os ministros da Fazenda e do Planejamento argumentaram que a medida buscava reverter, no horizonte de médio e longo prazos, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal do governo federal. A raiz do problema, conforme exposto no documento, estaria no crescimento acelerado na despesa pública primária, que havia crescido 51% acima da inflação entre 2008 e 2015, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Nesse contexto, os ministros defendiam a necessidade de estabilizar o crescimento da despesa primária para conter a expansão da dívida pública. Para tanto, a opção do governo foi encaminhar ao parlamento uma proposta de emenda à Constituição para implementar um teto de gastos, denominado Novo Regime Fiscal. O teto seria estabelecido como disposição constitucional transitória pelo período de 20 anos. Nesse prazo, com vistas a mudar a trajetória do gasto público, a despesa primária teria crescimento real zero, a partir do exercício de 2017, com previsão de queda substancial da despesa primária como porcentagem do PIB ao final do regime.

Nas audiências públicas, alguns parlamentares alegaram que não precisava ser uma emenda constitucional para tratar da limitação da despesa. O governo justificou a necessidade de uma emenda por considerar que a regra fiscal a ser implementada não poderia ser facilmente alterada no seu período de vigência. O receio era que, caso o teto fosse aprovado por lei ordinária ou lei complementar, poderia acontecer o mesmo que já vinha ocorrendo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é uma lei complementar e foi alterada em diversas ocasiões por outras leis complementares (E5). O período de 20 anos era considerado pela equipe econômica como necessário para transformar as instituições fiscais do país.

Entretanto, apesar de não explicitar, na proposição encaminhada ao Congresso, as razões para a opção legislativa escolhida, o governo argumentou que, para alterar o caráter procíclico da despesa, seria essencial alterar a regra de fixação do gasto mínimo nas áreas da saúde e da educação. Além disso, o governo alegou que a fixação de limite mínimo para essas despesas, estabelecido na Constituição como proporção da receita, criava problemas fiscais e seria fonte de ineficiência na aplicação de recursos. Assim, a necessidade de desvincular os

gastos com saúde e a educação foi o único motivo pelo qual o teto de gastos foi uma emenda à Constituição (Rossi & Dweck, 2016).

Um dos entrevistados apontou que, com exceção da regra de ouro, em razão da sua especificidade, o país não tem regras macroeconômicas na Constituição. Ele citou como exemplos de medidas estruturantes implementadas no país e que não precisaram alterar o texto constitucional: o Plano Real, o regime de câmbio, o regime de metas para a inflação e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Na opinião do entrevistado, foi uma emenda constitucional porque precisava desvincular saúde e educação juntas. E acrescentou que “se fizesse separado não passaria no Congresso, porque o Congresso não votaria a desvinculação da saúde e da educação, sem um pacote que trouxesse confusão no debate público. E foi isso que aconteceu” (E8).

A aprovação de uma proposta de emenda à Constituição exige o voto favorável de três quintos dos parlamentares, após dois turnos de discussão, nas duas casas legislativas, ou seja, pelo menos, 308 votos na Câmara dos Deputados e 49 votos no Senado Federal. A tramitação de uma PEC apresentada pelo Presidente da República se inicia pela Câmara dos Deputados. Antes, porém, de ser discutida e votada no Plenário da casa, a proposição deve ser submetida à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), para avaliação quanto aos aspectos relacionados à admissibilidade da proposta, e, se admitida, o exame de mérito é realizado por uma Comissão Especial designada pelo presidente da Câmara. Caso seja aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, observado o quórum necessário, a PEC segue para o Senado Federal. Também nessa casa, antes da discussão e da deliberação em Plenário, a proposição deve ser analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Aprovada nas duas casas, as mesas da Câmara e do Senado, em sessão do Congresso Nacional, promulgam a emenda constitucional.

No caso da Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, apresentada no dia 15 de junho de 2016, o despacho do presidente da Câmara dos Deputados para a CCJ ocorreu logo no dia seguinte. Nessa comissão, o deputado Danilo Forte (PSB-CE) foi designado como relator em 29 de junho. Um mês depois, o deputado apresentou o parecer pela admissibilidade. O parecer foi aprovado no dia 9 de agosto, com 33 votos favoráveis e 18 contrários. Na mesma data, foi criada a Comissão Especial para examinar o mérito da proposição. A Comissão Especial foi instalada no dia 11 de agosto, sendo eleito o deputado Danilo Forte como seu presidente, e o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RJ) designado como relator da matéria. Todas as sessões foram bastante tumultuadas, em razão do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, já afastada, em andamento no Senado Federal, e das manifestações contrárias à proposta de teto de gastos.

6.4.4 O espaço de discussão e o papel da oposição

Na Comissão Especial, foram protocolados 61 requerimentos para a realização de audiências públicas, com a indicação de 136 representantes a serem convidados. Além desses representantes, o deputado Patrus Ananias (PT-MG) ainda protocolou um requerimento para a realização de audiências públicas em todos os estados da Federação e no Distrito Federal para debater a proposta de emenda constitucional. Entretanto, foram realizadas apenas quatro sessões com a participação de 11 convidados, sendo oito favoráveis à proposta e apenas três contrários. A audiência convocada para o dia 4 de outubro de 2016 não ocorreu, tendo em vista que, conforme informado pelo presidente da Comissão Especial na abertura da sessão, os convidados não compareceram.

De acordo com as regras apresentadas na Comissão, os convidados poderiam dispor de até 20 minutos para a sua exposição inicial. Durante as suas falas, eles não poderiam ser aparteados e deveriam limitar-se ao tema em debate. Findadas as apresentações, o presidente concederia a palavra, por três minutos, primeiramente, ao relator da matéria e, em seguida, aos demais deputados inscritos para o debate. Ao interpelar os convidados, os parlamentares também só poderiam fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição. Na sequência, seria concedida novamente a palavra aos convidados para, no mesmo tempo, responder aos questionamentos realizados pelos parlamentares.

A Tabela 6.2, elaborada com base em informações disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, apresenta o detalhamento da distribuição do tempo entre os participantes das audiências públicas. No total, as quatro sessões contabilizaram mais de 17 horas de discussão sobre a matéria. A tabela mostra, ainda, que as regras estabelecidas não foram rigorosamente obedecidas. Os convidados utilizaram, em média, 28 minutos para a exposição inicial e, considerando o tempo para responder às interpelações dos deputados, tiveram, em média, 51 minutos para defender o seu posicionamento quanto à proposta de emenda à Constituição.

Haja vista que o número de convidados favoráveis foi superior àqueles contrários à medida, como já exposto, o tempo utilizado pelos convidados favoráveis também foi significativamente superior, ou melhor, quatro vezes maior ao tempo que tiveram os convidados contrários. Enquanto os primeiros tiveram 7 horas e 36 minutos para expor os seus argumentos, os demais tiveram apenas 1 hora e 50 minutos para apresentar e defender os argumentos contrários à implantação da medida.

Tabela 6.2*Participação nas audiências públicas*

Participantes	1ª audiência 24/08/2016		2ª audiência 29/08/2016		3ª audiência 31/08/2016		4ª audiência 12/09/2016		Total	
	Exposição inicial	Demais	Exposição inicial	Demais	Exposição inicial	Demais	Exposição inicial	Demais		
Convidados	00:49	01:15	01:22	00:54	01:05	01:16	01:51	00:52	09:26	54%
Favoráveis	00:49	01:15	00:44	00:35	01:05	01:16	01:15	00:34	07:36	44%
Ministro da Fazenda	00:32	00:53							01:25	8%
Ministro do Planejamento	00:16	00:21							00:38	4%
Subsecretário MS			00:20	00:14					00:34	3%
Diretor CCiF			00:24	00:20					00:45	4%
Economista					00:27	00:32			01:00	6%
Pesquisador FGV					00:38	00:44			01:22	8%
Presidente Ipea							00:38	00:17	00:55	5%
Presidente Febraban							00:36	00:17	00:54	5%
Contrários			00:37	00:19			00:35	00:17	01:50	11%
Presidente CONASEMS			00:14	00:08					00:23	2%
Presidente UNDIME			00:23	00:11					00:34	3%
Coordenadora ACD							00:35	00:17	00:52	5%
Deputados(as)		02:06		01:11		00:36		01:07	05:01	29%
Favoráveis		01:30		00:38		00:23		00:21	02:54	17%
Contrários		00:35		00:33		00:12		00:45	02:07	12%
Mesa Diretora		00:49		00:51		00:36		00:41	02:58	17%
Presidente		00:35		00:34		00:29		00:25	02:05	12%
Relator		00:13		00:16		00:06		00:15	00:52	5%
Total	00:49	04:11	01:22	02:57	01:05	02:28	01:51	02:40	17:26	100%

O espaço concedido para os parlamentares contrários à proposta também foi reduzido. Durante as quatro audiências públicas, as intervenções dos parlamentares da nova coalizão formada na Câmara dos Deputados, considerando as regras regimentais da casa, que possibilitam crescer o tempo de liderança aos três minutos concedidos para a fala dos inscritos, totalizaram 2 horas e 54 minutos, enquanto a oposição pôde contrapor a medida apresentada, expor alternativas e questionar os convidados por apenas 2 horas e 7 minutos. Nota-se, assim, que não houve um equilíbrio de vozes favoráveis e contrárias durante a discussão do tema nas audiências públicas.

O entendimento inicial da oposição era que a proposta apresentada pelo governo era muito dura e que não passaria assim (E8). Essa também era também a opinião daqueles que elaboraram a proposta, que acreditavam que “a batalha seria mais difícil” (E5). Entretanto, a forte articulação do governo com a nova coalizão formada no parlamento frustrou as expectativas daqueles contrários à medida e que supunham que os termos seriam negociados no Congresso. “Um dos pilares da democracia é a pluralidade de ideias, instituições fortes” (E1). O entrevistado considerou que a oposição fez o seu papel e foi guerreira, mas que vendeu para a população que o teto de gastos era o teto da morte, da desesperança, e acrescentou: “a oposição poderia estudar mais” (E1).

O esforço da oposição pode ser mensurado pelas emendas apresentadas ao texto da proposição. Na Comissão Especial, foram apresentadas 22 emendas, sendo 15 delas protocoladas por deputados contrários à medida proposta pelo governo. Em geral, as emendas da oposição versaram sobre a exclusão das despesas com saúde e educação ou, em alguns casos, a adição de um crescimento real aos limites mínimos estabelecidos. Uma emenda também propôs excluir as despesas com assistência social. Além disso, as despesas financeiras, especialmente aquelas relacionadas com os juros e os encargos da dívida pública, foram objeto de seis emendas apresentadas. Esses temas também foram incluídos em seis emendas apresentadas pela oposição no Plenário da Câmara dos Deputados, sendo três protocoladas pela deputada Moema Gramacho (PT-BA) e as outras três pela deputada Erika Kokay (PT-DF). Apesar desse esforço, as emendas apresentadas pela oposição foram rejeitadas na tramitação da proposição da Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, a proposição recebeu 65 emendas, das quais 59 foram protocoladas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e outras seis foram apresentadas no Plenário. Desse total, 62 emendas (95%) foram subscritas por senadores contrários à aprovação do teto de gastos. Entretanto, todas as emendas foram rejeitadas, e o Senado Federal manteve o texto aprovado na Câmara dos Deputados. Ou seja, no desenrolar da tramitação, o espaço da oposição foi ainda mais reduzido, e as emendas apresentadas não trouxeram alternativas que convencessem os seus pares quanto à necessidade de rever o texto da proposta em discussão. Integrantes do governo e do parlamento consideraram que foram dadas oportunidades à oposição, “mas não tinha ninguém que fazia um debate à altura. Os espaços são ocupados. Não são dados” (E3). A oposição fazia um “papel de obstrução, sem proposta alternativa. Obstruir por obstruir” (E5). “Fez muito barulho, mas não conseguiu travar o debate” (E7).

Considerando o contexto, a oposição “estava completamente fragilizada, sem condições de ter uma atuação mais forte” (E6) e, no caso da saúde, os contrários à aprovação do teto “estavam trabalhando sempre no Saúde +10 e queriam o Saúde +10” (E4). A oposição ainda “estava contaminada, ainda que aguerrida, com o espírito de incredulidade com o que estava acontecendo. Ou seja, um trator passando por cima” (E8). Assim, não houve capacidade de convencimento dos líderes políticos de que “seria importante lutar contra isso, dentro da filosofia, da ideologia dos partidos. Eles não conseguiram se mobilizar e digamos que foi um momento de fraqueza política das oposições” (E9).

Os gastos sociais com educação, saúde e assistência social eram os principais pontos combatidos pela oposição. O deputado Alessandro Molon (Rede-RJ), no dia da votação do parecer do relator, seguindo os argumentos anteriores da oposição, alegou que o congelamento

dos gastos sociais violava cláusulas pétreas da Constituição. De acordo com o deputado, a proposta seria inconstitucional, pois atentava contra o princípio da vedação do retrocesso social, o princípio da proibição da proteção deficiente e o dever da progressividade na concretização de direitos sociais. Na sua proposta, bastava o governo retirar os gastos em saúde, educação e assistência social da proposta, para que a PEC fosse “aprovada por uma larga margem de votos, sem precisar oferecer jantar à noite no Palácio da Alvorada, no domingo”.

Nem mesmo a crise política gerada com a saída dos ministros da Secretaria de Governo, Geddel Vieira Lima, e do Ministério da Cultura, Marcelo Calero, após virem a público denúncias de corrupção, impediu que a proposta tivesse votação expressiva no Senado Federal. Senadores contrários à medida afirmaram que a oposição jogaria a toalha e recorreria da aprovação do teto no Supremo Tribunal Federal, na esperança de que o Tribunal declarasse a inconstitucionalidade da emenda (Exame, 2016).

6.4.5 As audiências públicas e a defesa do caminho único

A discussão, considerando, claro, o viés dos convidados que participaram das audiências públicas, pouco explorou possíveis alternativas à proposta apresentada pelo governo. Os argumentos colocados em discussão serviram mais para defender que havia um caminho único: aprovar o teto de gastos. Na primeira audiência, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, argumentou que o problema do déficit e da dívida não poderia ser resolvido por meio do aumento de impostos, porque a carga tributária brasileira seria uma das mais altas do mundo. Apesar disso, o ministro pontuou que “em hipótese de necessidade, caso haja, de fato, uma absoluta prioridade e a necessidade de se aumentar impostos, claramente seremos levados a propor isso ao Congresso, se absolutamente necessário. Mas não é o caminho para resolver o problema estrutural de forma definitiva” (ministro Henrique Meirelles, Aud1).

Esse posicionamento também foi sustentado pelo ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira: “qual é a alternativa, então? Nós temos que fazer o controle do gasto. Temos que fazer isso. Mas poderíamos fazer isso de outra maneira. Qual seria essa outra maneira? Aumentar a carga tributária indefinidamente também” (ministro Dyogo Oliveira, Aud1). Entretanto, o ministro alegou que não seria sustentável aumentar a carga tributária para estabilizar o crescimento da dívida, além do crescimento anual da despesa acima da inflação.

Os deputados aliados acompanharam os argumentos apresentados pelos ministros do governo para defender a aprovação do teto de gastos e a inexistência de alternativas viáveis para o retomar o equilíbrio fiscal. O deputado Carlos Marun (PMDB-MS) usou a palavra para

reafirmar o argumento do governo para alcançar credibilidade na gestão das contas públicas: “Por acaso aumentando impostos, como queria o Governo anterior? Não. Por quê? Porque a carga está elevada, a carga tributária no Brasil é elevada”. Ao defender a estabilização das despesas públicas com o único caminho, o deputado ainda alegou que a busca do ajuste fiscal por meio do corte abrupto nos gastos públicos poderia ser uma opção, mas que poderia produzir os “efeitos maléficos que a cantilena mentirosa da oposição tenta fazer adentrar os corações e mentes dos brasileiros, que por tanto tempo eles enganaram e agora querem continuar enganando” (deputado Carlos Marun, Aud1).

O deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA) também discutiu as possibilidades para o ajuste fiscal. O parlamentar argumentou que existiam poucas alternativas na economia. A primeira seria aumentar impostos, mas o país não aguentaria mais o aumento da carga tributária. Ele afirmou que era verdade que o país não tinha a maior carga tributária do planeta, mas que o peso dos tributos suportado pelos brasileiros seria um dos mais elevados do mundo. Dessa forma, “se não podemos aumentar impostos, temos que diminuir despesas e, sobretudo, qualificar o gasto público” (deputado Arthur Oliveira Maia, Aud1).

Assim, foi formado um coro quanto à impossibilidade de aumentar impostos, considerando, para tanto, a alta carga tributária brasileira. Ao mesmo tempo, as alternativas discutidas e o discurso hegemônico da nova coalizão indicavam apenas o caminho de estabelecer um teto de gastos para as despesas primárias. O deputado José Carlos Aleluia (DEM-BA) argumentou com o ministro da Fazenda que, se ele estivesse propondo aumento de imposto, “ficaria com uma cara feia, e estaria dizendo: não, um novo imposto não” (deputado José Carlos Aleluia, Aud1). Então, o ministro Henrique Meirelles fechou a sua participação na audiência pública sustentando que, no momento, o governo não estaria considerando a possibilidade de aumento de impostos.

O assunto foi retomado na segunda audiência pública, na qual as lentes para possíveis alternativas foram ampliadas, mas também rechaçadas para a defesa do teto de gastos como único caminho viável no momento. Enquanto, na audiência anterior, a discussão travada entre convidados e deputados rejeitou a possibilidade de aumentar impostos para cobrir o déficit fiscal, restando, apenas, a limitação do crescimento da despesa, com o discurso sobre a necessidade de estabelecer prioridades e qualificar o gasto público, na segunda rodada de audiências públicas, algumas alternativas vieram à tona.

O convidado Bernard Appy expôs algumas alternativas. Para ele, a primeira alternativa de ajuste é o aumento da carga tributária. Entretanto, o convidado, apesar de apontar o aumento de impostos como uma possibilidade que exigia decisão política, defendeu, com argumentos

extraídos da literatura e de experiências internacionais, que, do ponto de vista do crescimento, o ajuste feito via gasto tende a ser mais positivo que o ajuste feito via aumento de carga tributária. O convidado chegou até a expor a possibilidade de não aprovar qualquer ajuste fiscal: “Há outra trajetória possível? Sim: é não fazer nada. Não fazer nada, a inação. Manter tudo como está significa, no caso brasileiro, caminhar para uma trajetória de insolvência do setor público” (sr. Bernard Appy, Aud2). Caso os congressistas optassem pela segunda opção, o convidado argumentou que o país se tornaria insolvente em um período de 5 a 10 anos, com duas saídas possíveis para a situação: dominância fiscal, com explosão da inflação, ou calote da dívida pública.

O presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Alessio Costa Lima, contrário à aprovação do teto de gastos e da redução do limite mínimo para a educação, alegou que os governos precisavam, primeiro, eliminar os desperdícios de recursos públicos. Nas suas palavras: “tem que ser feito um esforço no sentido de controlar essa questão da recessão e tem que ser feito um esforço também no sentido da redução de gastos, despesas e, acima de tudo, dos desperdícios dos governos nas três instâncias” (presidente Alessio Costa Lima, Aud2). Para o convidado, seria necessário discutir outros mecanismos sem violar o que está assegurado na Constituição. No caso da educação, o convidado mencionou a questão das vinculações como fundamentais à manutenção do ensino.

O deputado Thiago Peixoto (PSD-GO) usou a palavra para trazer novamente à tona as alternativas já apresentadas: “Falou em calote. Nós vivemos essa situação na década de 80, e sabemos as consequências disso. Ou seja, isso não pode ser pensado. (...) Outra alternativa: aumento de impostos. Todo mundo entende que o nosso País não suporta mais a carga tributária que tem. (...) E a outra alternativa era não fazer nada. Essa nos deixa no mesmo ponto em que nós estamos hoje.” A exposição foi acompanhada novamente pelo também deputado Carlos Marun, fiel às propostas do novo governo. Nas suas palavras: “A primeira solução seria o aumento da carga tributária. E daí vem a terceira pergunta que transmito aos expositores: alguém aqui é favorável ao aumento da carga tributária? (...) Existe uma solução alternativa: podemos nos fazer de cegos e continuarmos na tempestade, esperando que o enfrentamento da montanha se dê por meio da explosão inflacionária.” E na defesa do teto de gastos como o único caminho, o deputado Carlos Marun argumentou: “Aí, sobra o quê? O controle das despesas (...) a única medida razoavelmente admissível, porque carga tributária e explosão inflacionária, dentro da razoabilidade, praticamente são inconcebíveis” (deputado Carlos Marun, Aud2).

O novo método de correção dos limites mínimos para aplicação nas ações e nos serviços públicos de saúde e na manutenção e no desenvolvimento do ensino foi, dentre os pontos

alterados pelo parlamento, o mais debatido na segunda audiência pública. Em pese o intenso debate sobre os pisos da saúde e da educação, a proposta apresentada pelo relator em seu parecer não chegou a ser discutida durante as audiências públicas. Durante as reuniões, o governo argumentou que a correção dos limites mínimos para a educação e a saúde pela inflação providenciaria, na realidade, uma proteção a esses setores, pois a vinculação da despesa à receita tende a ser ineficiente. Os deputados da base aliada também seguiram o discurso do governo. O deputado Carlos Marun defendeu que a proposta não limitava o gasto em saúde e educação, mas, ao contrário, em razão da importância e da imprescindibilidade na vida dos brasileiros, oferecia tratamento preferencial a esses setores. Na sua manifestação, declarou que “o que é teto para outros setores é piso para a saúde e a educação.” O deputado Altineu Côrtes (PMDB-RJ) reforçou esse discurso ao afirmar que tinha “certeza e convicção absolutas de que não vai haver redução no investimento em educação, nem em saúde.”

A oposição rebateu os argumentos, com a alegação que os custos da saúde e da educação se ampliam acima da inflação. O presidente do Conselho Nacional de Secretarias municipais de Saúde (Conasems) argumentou que a proposta do governo congelaria os gastos em saúde por 20 anos com base no piso de 2016, que já representava uma redução de 16 bilhões de reais, com a implementação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. O presidente da Undime também pontuou que, no Brasil, diante de crises econômicas, a primeira providência que adotam é cortar recursos para as áreas da educação e da saúde, na contramão da história mundial. Rechaçando estudos apresentados e discursos realizados, que argumentavam que não haveria perdas para esses setores, o deputado Danilo Cabral (PSB-PE) mostrou um estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados que apontava a retirada de R\$ 345 bilhões no horizonte de 2017 a 2025 para as áreas da saúde, da educação e da assistência social. Em razão disso, o deputado Odorico Monteiro (PROS-CE) exigiu a ampliação do debate e propôs a retirada da saúde e da educação da PEC 241, de 2016. Nessa audiência, o relator Darcísio Perondi, apesar de ainda não explicar como seria o seu parecer, garantiu que “vamos tentar consertar. (...) E eu asseguro: o dinheiro da saúde não vai diminuir e não haverá corte; o dinheiro da educação não vai diminuir e não haverá corte.”

A terceira audiência ocorreu no mesmo dia da votação final do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff no Senado Federal, da qual participaram como convidados os economistas Raul Veloso e Samuel Pessoa. O título da apresentação de Raul Veloso já mostrava o tom da sua exposição: “Desastre fiscal, necessidade de reformas e a inevitabilidade do teto do crescimento dos gastos”. O convidado defendeu a aprovação do teto dos gastos como uma âncora de transição indispensável, enquanto as reformas fossem discutidas. Para o Veloso, o

Brasil optou por fazer pagamentos a pessoas, manter um mínimo em educação e saúde e não fazer investimentos. A ampliação da rigidez do gasto seria em razão da “grande folha de pagamento”, que era 39% do gasto em 1987, foi ganhando peso com o passar do tempo e alcançou 70% em 2015. De acordo com o seu argumento, o grosso do gasto da União seria o pagamento a pessoas: o pessoal ativo, os inativos e pensionistas, os beneficiários do INSS, os abonos, o seguro-desemprego, os beneficiários da LOA, a renda mensal vitalícia e o Bolsa Família.

A apresentação de Samuel Pessoa reforçou a necessidade de aprovação da medida, que seria o instrumento para organizar a economia política brasileira e impedir que essa economia colocasse o país novamente no abismo inflacionário. Em tom alarmista, o convidado alegou que a depressão enfrentada no período seria a pior ou a segunda pior dos últimos 120 anos e que haveria um risco real da inflação chegar na casa dos 20% em cinco anos. A crise brasileira seria um problema de solvência e de uma economia política disfuncional. A disfuncionalidade estaria no gasto. O Deputado Thiago Peixoto retomou o assunto para além da redução da despesa, inserindo a discussão sobre a qualidade do gasto público brasileiro: “Eu acho que nós vivemos um momento importante para também debater a qualidade do gasto público. Nós vamos ter que reduzir o gasto, sim, mas também temos que buscar maior eficácia no gasto público.”

A construção do caminho único possível para aprovação da proposta pelo governo ganhou novos defensores na quarta audiência realizada. O então presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ernesto Lozardo, argumentou que “aumento de imposto é a pior coisa que pode ocorrer”. O deputado da oposição Patrus Ananias chegou a rebater o argumento da situação, com alegações sobre a regressividade do sistema tributário brasileiro e a necessidade de estabelecer justiça tributária no país. Segundo ele, “a discussão que está aqui não é aumentar impostos, é estabelecer justiça tributária no Brasil no sentido de que estabeleçamos um imposto progressivo, inclusive sobre a propriedade improdutiva, rural e urbana.” Entretanto, até mesmo o deputado Danilo Cabral, contrário à aprovação da proposta de teto de gastos, argumentou que não caberia mais um ajuste pelo modelo tradicional de aumento da carga tributária.

Assim, os argumentos já apresentados nas sessões anteriores foram resgatados pelo deputado Thiago Peixoto, que listou aquelas alternativas já apresentadas, segundo o qual “alguns chegaram a citar a possibilidade de aumento de tributos, de impostos, algo que é completamente, do meu ponto de vista, descartado; chegaram a falar aqui em calote da dívida. Nós temos uma experiência triste com relação a isso na década de 80; e não fazer nada, que

significa o colapso nos próximos anos”. E, por fim, o relator da matéria na Comissão, deputado Darcísio Perondi, afirmou com firmeza, antecipando o que viria em seu relatório, que “não vai ter imposto. Não vai ter imposto, doutor, não vai ter imposto.”

6.4.6 A articulação política e o papel do relator

A articulação política, durante a tramitação da proposta no parlamento, foi conduzida pelo próprio Presidente da República e pelos ministros palacianos. Os entrevistados enfatizaram que o êxito da aprovação da medida decorreu do papel desempenhado por esses atores. “Andou porque o presidente sinalizou e comandou. Em todas as reformas a gente tinha a firmeza, o desejo, a atitude, a determinação, a confiança do Presidente da República. Senão não teria saído” (E1). “Foi fundamental o envolvimento do presidente, pois quem tem capacidade para sensibilizar o meio político é o presidente. Ele comprou a ideia e foi o seu grande defensor” (E7). Os jantares oferecidos pelo presidente aos deputados e aos senadores da base governista exemplificam a articulação do governo para garantir apoio e quórum nas votações. Nesses eventos, para dar credibilidade à proposta e mostrar que não era uma coisa apenas da equipe econômica, além da exposição do ministro da Fazenda, “o presidente convidou economistas de fora do governo, que eram professores universitários, para falar sobre a importância do teto e do controle de gastos” (E7).

A articulação política foi fundamental, e “existia uma coordenação muito grande da Casa Civil e da Secretaria de Governo com as lideranças partidárias do Congresso” (E5). A discussão da proposta no parlamento ocorria em um ambiente no qual os apoiadores do governo estavam organizados. “O Planalto sabia controlar. Não tinha risco de a gente ir para uma audiência pública em que todas as perguntas fossem feitas pelo bloco de oposição ao governo. A organização do Planalto tinha muito cuidado para mesclar as manifestações dos parlamentares, um parlamentar de oposição faz a pergunta, depois um parlamentar da base do governo” (E7).

No Congresso Nacional, além de reuniões com as bancadas, com a participação de autoridades do Poder Executivo, incluindo ministros, secretários e assessores, da assessoria do relator e dos consultores, todos os líderes foram trabalhados (E1). A base do governo recebia informações antes das reuniões e tirava dúvidas com as equipes técnicas dos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Assim, os parlamentares sabiam defender a proposta, “eles tinham a narrativa para defender o teto” (E7).

Além do jogo político conduzido pelo Centro de Governo, o trabalho de convencimento realizado pela equipe econômica foi considerado como extremamente relevante para a aprovação da medida. Nesse sentido, foi destacado o papel desempenhado pelos ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira. A aprovação de medidas de austeridade precisa que as propostas apresentadas pelos ministros da área econômica sejam apoiadas pelo Presidente da República. “O Henrique Meirelles era desse tamanho. Que nem era o Pedro Malan, lá com o Fernando Henrique. E, de certa forma, em alguns momentos, os ministros da Fazenda do Lula. Então, quando o presidente, o chefe de Estado, banca a austeridade do ministro da Fazenda, aí tudo vai bem” (E2). Além disso, a parte técnica do Legislativo entrou muito cedo no desenho da regra (E5). Na primeira audiência pública, o relator da matéria, deputado Darcísio Perondi, informou que o cronograma traçado estava sendo rigorosamente cumprido e que os consultores da Câmara estavam trabalhando há mais de 60 dias em conjunto com as equipes dos ministérios da Fazenda e do Planejamento para aprimoramento do texto da proposta.

A negociação com os demais poderes, especialmente com o Judiciário e o Ministério Público, foi considerada a batalha mais complicada ao longo da tramitação da proposta no Congresso Nacional. “A reação mais dura não foi da oposição. Olha o que eu vou te dizer. A reação mais dura foi da ‘privilegiatura’, do Poder que tinha dinheiro à vontade. E nós cortamos isso” (E1). Os relatos apontaram que os demais poderes reagiram fortemente, nos bastidores, contra a aprovação da medida. Uma reunião ocorrida no Palácio do Planalto com o ministro-chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha, da qual participaram quase todos os presidentes de tribunais, ilustra essa reação. Nessa reunião, foi transmitida a seguinte mensagem: “essa PEC é inconstitucional, a menos que nos tire do limite. Se nos tirar do limite, ela não será inconstitucional. Mas, se nós ficarmos, ela será inconstitucional” (E5).

O governo não queria comprar uma briga com o Judiciário. A situação foi parcialmente contornada em outra reunião com os presidentes de tribunais, da qual participou também a ministra Cármen Lúcia, então presidente do Supremo Tribunal Federal. “A ministra fez um discurso muito duro sobre o alto custo do Judiciário, mostrou o seu contracheque e desafiou os outros ministros a também mostrarem” (E5). Apesar de a ministra ter enquadrado os demais presidentes de órgãos do Judiciário, a compensação pelo Poder Executivo durante os três primeiros exercícios de vigência do teto foi, então, a solução encontrada para amenizar a resistência e, com isso, bancar o reajuste do Judiciário aprovado em 2016 e escalonado durante três anos. De fato, como a folha de pagamento dos demais poderes corresponde quase à totalidade do orçamento desses órgãos, um dos méritos apontados com a aprovação do teto foi

ter limitado o excesso de gastos com reajustes e outros benefícios concedidos a membros e a servidores dos tribunais.

Na última hora, até o Exército tentou mudar a regra. Um pouco antes da votação do parecer do relator na comissão, integrantes da cúpula militar procuraram o governo e propuseram que as forças armadas ficassem fora do teto, colocando uma exceção com relação às promoções dos militares. Na redação da proposta, havia uma vedação, caso o teto fosse descumprido, para a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e de empregados públicos e militares. A alegação era que isso prejudicaria os militares, porque “o militar, quando se aposenta, é promovido. Então, se o militar se aposentar sem poder ser promovido, isso afetaria o resto da carreira dele, pro resto da vida” (E5). O relator não concordava com o pedido do ministro-chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha, de incluir tal exceção no seu parecer. Assim, o deputado contornou a situação, alegando que não havia mais tempo, visto que o relatório já havia sido entregue e que estavam na reunião para a sua aprovação.

No caso das despesas com saúde, o ajuste no piso foi um paliativo (E6), mas que foi essencial para aprovação do teto. A mudança do mínimo da saúde, aprovado pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, ocorreu justamente quando a receita do governo caiu drasticamente. Naquela ocasião, “o Governo Dilma Rousseff não apoiou a regra que veio da sociedade, que era o Saúde +10” (E6). Esse movimento almejava aumentar o mínimo para a saúde para 10% da receita corrente bruta, “só que, quando foi aprovada a regra da 86, ela veio com patamares progressivos. Então começando lá em 13,2% e chegando a 15% em 2020” (E6) da receita corrente líquida, em vez da receita bruta. Os cálculos da época apontavam que os 10% da receita bruta seriam aproximadamente 18 ou 19% da líquida. Isso exemplifica que o “pessoal da saúde é muito menos articulado politicamente. Eles são melhores tecnicamente e fazem uma política pública melhor que o pessoal da educação” (E5).

Historicamente, o gasto da União em manutenção e desenvolvimento do ensino tem sido bem superior ao mínimo constitucional exigido (Martins, 2021). Entretanto, na saúde, os gastos realizados estão sempre próximos ao mínimo estabelecido na Constituição, e “sempre com muita traquinagem contábil para chegar nesse mínimo” (E6). Enquanto “o pessoal da educação vinculou o gasto mínimo deles à receita lá atrás, e pegou toda a onda positiva de crescimento da receita durante o *boom de commodities*” (E5), a equipe da saúde só conseguiu mudar a forma de correção do gasto do setor “na hora errada, na hora que a receita desabou” (E5).

Assim, quando “resolveu a questão da saúde, aí viabilizou” (E5). O relator, como antigo defensor das pautas da saúde, precisava politicamente negociar algum aumento para o setor. A

proposta de antecipar o percentual de 15% da receita corrente líquida para 2017, antes previsto apenas para o exercício de 2020, conforme disposto na Emenda Constitucional nº 86, de 2015, partiu do próprio Ministério da Saúde em discussões com o deputado Darcísio Perondi (E3). O relator apresentou, então, essa sugestão para a área econômica, que foi favorável ao pleito. Essa concessão nem foi para ganhar o voto da oposição, o aumento do limite para a saúde foi importante para manter os votos da base do governo (E7).

6.4.7 O apoio da mídia e do mercado

O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, em entrevista concedida no dia em que a proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional, defendeu que a aprovação da medida traria efeitos positivos ainda em 2016, com a retomada da confiança, e possibilitaria a recuperação da economia no ano seguinte (G1, 2016a). O mercado apoiou imediatamente a medida. O então presidente da Federação Brasileira de Bancos, Murilo Portugal, confirmou o apoio do mercado financeiro à proposta do governo quando participou, como convidado, da quarta audiência pública realizada na Comissão Especial. Na abertura da sua apresentação, o convidado declarou que as suas opiniões seriam de “natureza estritamente pessoal (...) embora os bancos, como a Febraban, apoiem integralmente essa proposta” (Murilo Portugal, Aud4).

Parlamentares contrários à aprovação da medida argumentaram que o governo atuava na defesa do interesse econômico – interesses financeiros, interesses dos bancos, interesses dos grandes proprietários fundiários (deputado Patrus Ananias, Aud1) – e que não seria justo impor o congelamento dos benefícios àqueles que terão que contribuir com o equilíbrio, visto que o resultado desse equilíbrio seria para outros segmentos: o mercado, os empresários e o mercado financeiro (deputado subtenente Gonzaga, PDT-MG, Aud1).

A mídia também apoiou a implantação do teto de gastos. Para obter esse apoio, o relator e sua equipe, da qual participavam dois jornalistas, organizaram diversos *workshops* para a imprensa, com a participação de representantes dos ministérios da Fazenda e do Planejamento. “Nós tínhamos que ganhar a opinião pública e ganhar a imprensa” (E1). A PEC “só ganhou corpo quando a gente chegou, falou com as lideranças, chegou, falou com a imprensa. A imprensa se convenceu. Porque é uma regra fiscal simples. Por isso que vendeu.” (E3). “Além disso, a gente fez um trabalho muito forte com a imprensa. Então toda vez que a imprensa questionava, a gente ia e respondia as dúvidas da imprensa, mandava texto, mandava tabelas, provando que determinada crítica que se estava fazendo não era correta” (E7).

Na opinião daqueles contrários à medida, o mercado financeiro, a mídia e os seus representantes foram, sim, os atores fundamentais para a aprovação do teto de gastos. “Eles mostravam no Jornal Nacional dez economistas, os dez economistas a favor da regra. Não havia espaço para o contraditório. E aí os deputados vão na onda” (E8). Para eles, a comparação da economia do país com a economia doméstica foi um discurso enganoso (E6), e isso seria mais um dos argumentos falsos utilizados pelo governo e pela mídia para defender a proposta. Um verdadeiro rolo compressor (E6). Para os deputados da oposição, havia “um terrorismo na mídia, (...) a criação de uma unanimidade” (deputado Ivan Valente, PSOL-SP, Discussão1), no qual o Brasil acabaria se o teto de gastos não fosse aprovado, a partir de “toda a maquiagem da mídia hegemônica monopolista” (deputado Jorge Solla, PT-BA, Discussão2). Para os defensores do teto, entretanto, a comparação com o orçamento doméstico foi uma forma de traduzir para o cidadão a necessidade de aprovação da medida, uma tentativa de vender, da melhor possível, a urgência do ajuste fiscal. “Quando você envolve a sociedade, a imprensa e a política, as coisas funcionam” (E3).

6.4.8 Os ajustes acordados e a essência mantida

A proposição foi muito aperfeiçoada no Congresso Nacional, mas quase que tão somente quanto à tecnicidade (E2), e algumas alterações realizadas na Comissão Especial contribuíram para a aprovação da matéria. Foram realizadas diversas reuniões entre as áreas técnicas dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e a Consultoria da Câmara dos Deputados. A dinâmica adotada para essas discussões era a seguinte: o relator da matéria discutia intensamente o assunto com os consultores; depois, os consultores se reuniam com os técnicos da área econômica. A participação do deputado e dos ministros acontecia apenas em algumas reuniões e para fechar os acordos realizados. Apenas duas das 17 sugestões de alteração formuladas pelo relator, com apoio dos consultores, não foram aceitas pela equipe econômica: a extinção do abono salarial e a previsão de gatilhos. Sobre isso, o relator consignou que os consultores foram competentes e a área econômica foi humilde.

Esses dois pontos também não foram consensuais entre o relator e os consultores. O relator gostaria de inserir a extinção do abono salarial, mas os consultores mostraram que a medida teria um impacto muito negativo. A primeira versão da proposta, ainda no âmbito do Executivo, também previa a extinção do abono salarial, que foi retirada das discussões iniciais com a ala política do governo. As discussões com o relator, deputado Darcísio Perondi, foram muito intensas e de alto nível. Os consultores do Congresso também participaram ativamente.

Na ocasião, a equipe econômica elaborou diversas simulações para as alternativas apresentadas nas discussões (E2).

Quanto à previsão de gatilhos, a consultoria entendia que a rigidez imposta com a correção dos limites apenas pela inflação poderia aumentar a necessidade de flexibilização da regra alguns anos após ser implantada. Assim, a proposta seria inserir gatilhos no teto, após quatro anos, por exemplo, caso o PIB crescesse suficientemente nesse período. “Se nós, em três ou quatro anos, estivermos crescendo 3 ou 4%, havia uma estimativa de retomada do crescimento econômico, por que não repassar isso para os ministérios?” O relator discordou da consultoria, mas levou o assunto para discussão com a equipe econômica. “Se o governo topar, inserimos o gatilho”, mas o governo também não concordou com a possibilidade de prever gatilhos na regra do teto de gastos.

A Tabela 6.3 apresenta os principais ajustes aprovados pelo parlamento na Proposta de Emenda à Constituição apresentada pelo Poder Executivo para a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. A proposta previa um limite para cada poder. Entretanto, após a discussão no Congresso Nacional, a opção escolhida foi individualizar o limite para cada um dos órgãos que compõem o Poder Judiciário e o Poder Legislativo (alteração 1). Assim, os limites foram individualizados para as despesas primárias do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário, e do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo. Também foram individualizados os limites para o Ministério Público da União e para o Conselho Nacional do Ministério Público.

O relator da matéria justificou a alteração da fixação de limites por órgão orçamentário, com exceção do Poder Executivo, em vez de por poder, como foi encaminhada a proposta, com base na alegação de que “o processo orçamentário já é organizado a partir de autorizações de despesas específicas para cada órgão orçamentário”, resgatando, nas palavras do relator, “um mecanismo adotado com sucesso a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinou a repartição de limites da despesa com pessoal por órgão com autonomia para elaboração de sua proposta orçamentária” (Parecer do relator, p. 40).

Tabela 6.3*Principais alterações aprovadas pelo parlamento na proposta do governo*

Principais alterações	Proposta do Governo	Emenda Constitucional Promulgada
1. Fixação dos limites por órgão e não por poder, exceto no Poder Executivo.	O limite seria estabelecido para cada um dos Poderes e para os órgãos com autonomia administrativa e financeira.	Atribuição de limites individualizados por órgão orçamentário no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo.
2. Compensação pelo Poder Executivo do excesso contabilizado nos demais poderes.	Não prevista.	Entre 2017 e 2019, o Poder Executivo foi autorizado a ceder até 0,25% do seu próprio limite para compensar o excesso de despesas primárias dos demais poderes e órgãos autônomos.
3. Alteração do período de referência do IPCA.	IPCA de janeiro a dezembro do ano anterior. A elaboração e a aprovação do orçamento anual seriam realizadas com base apenas na previsão de inflação para o exercício.	IPCA apurado no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior (entre julho de um ano e junho do outro). A elaboração, aprovação e execução do orçamento observarão índice de correção já divulgado.
4. Exclusão de restos a pagar inscritos até 31/12/2015.	Não prevista.	O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites.
5. Ajustes na possibilidade de alteração do teto após 10 anos.	Envio de projeto de lei ordinária pelo Presidente da República.	Envio de projeto de lei complementar pelo Presidente da República, com restrição de apenas uma alteração em cada mandato presidencial.
6. Ampliação das sanções pelo descumprimento.	Previsão de cinco vedações: concessão de reajustes, criação de cargos, alteração de carreiras, admissão de pessoal e realização de concursos.	Inclusão de mais três vedações: criação ou majoração de auxílios ou vantagens, criação de despesa obrigatória e adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.
7. Alteração da base de cálculo para os limites mínimos para aplicação em saúde e educação.	Correção dos limites mínimos pela inflação a partir de 2017, adotando o valor executado no ano de 2016 como base de cálculo.	Saúde: aplicação do percentual de 15% da receita corrente líquida no ano de 2017 e correção pelo IPCA nos anos seguintes. Educação: aplicação do percentual de 18% da receita de impostos no ano de 2017 e correção pelo IPCA nos anos seguintes.
8. Restrições ao processo legislativo.	Não prevista.	Exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro para proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, com previsão de suspensão da tramitação por 20 dias para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.
9. Correção do valor para emendas parlamentares impositivas	Não prevista.	Correção do valor mínimo de execução obrigatória (§ 11 do art. 166) correspondente ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, atualizado pelo IPCA.

As projeções, de acordo com o relator, já apontavam para o descumprimento dos limites pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público da União (MPU), em razão de leis já aprovadas que reajustaram os salários de membros e servidores desses órgãos, cujos efeitos sobre as despesas primárias obrigatórias se estenderiam até 2019. O reajuste para as

carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União, por exemplo, aprovado pela Lei nº 13.317, de 20 de julho de 2016, foi implementado em oito parcelas sucessivas desde 1º de junho de 2016 até 1º de janeiro de 2019. O reajuste foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em 1º de junho de 2016, e pelo Senado Federal, em 29 de junho, sendo sancionado pelo Presidente da República, no dia 20 de julho. Portanto, a sanção presidencial ocorreu após o envio da proposta de emenda pelo governo para o Congresso Nacional.

O período de referência do IPCA foi alterado para considerar os 12 meses encerrados em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, em vez daquele encerrado em dezembro (alteração 3). Para o exercício de 2007, exceto os limites mínimos para as despesas com saúde e educação, foi fixado o percentual de 7,2% em relação à despesa primária paga no exercício de 2016 para correção do limite. Além disso, em vez de constar na LDO, os limites seriam evidenciados na mensagem que encaminha a proposta de lei orçamentária.

Na proposta encaminhada pelo governo, a correção dos limites seria pelo IPCA do ano anterior àquele ao qual se refere a Lei Orçamentária Anual. Ou seja, o teto de gastos para as despesas primárias a ser fixado para o exercício de 2017 seria a despesa paga em 2016, inclusive restos a pagar, corrigida pela inflação observada entre janeiro e dezembro de 2016. Com base na redação original do dispositivo, a proposta orçamentária seria elaborada pelo governo e aprovada pelo parlamento com base apenas na estimativa de inflação. O ajuste, caso a inflação observada no ano anterior fosse diferente daquela estimada pelo governo na elaboração da proposta orçamentária, seria realizado pelo próprio governo durante a execução do orçamento.

O ajuste negociado entre o relator da Comissão Especial e a equipe econômica deslocou o período de referência da inflação para os 12 meses encerrados em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. No seu parecer, o relator justificou a alteração da seguinte forma: “Entendemos que o deslocamento do período de apuração do IPCA simplifica a lógica da obtenção dos limites. Fixando-se esse período entre julho de um ano e junho do outro, o orçamento pode ser elaborado, aprovado e executado com o índice de correção já conhecido. Com isso, dispensa-se a futura atualização do orçamento, o que poderia trazer incertezas, complicações operacionais e possível espaço para práticas indesejadas.” (Parecer do relator, p. 42).

O governo argumentou, no envio da proposta, que adotaria medidas gerenciais e legais adicionais para uma política prudente de empenho de despesas, inclusive com limitações à inscrição de despesas em restos a pagar e com regras mais rigorosas para cancelamento automático de restos a pagar não processados. De acordo com o governo, o intuito seria evitar

que os limites estabelecidos com a implantação do teto de gastos fossem contornados por meio do represamento de gastos e acúmulo de restos a pagar.

A proposta não excluía restos a pagar já inscritos do cálculo dos limites, visto que o conceito de despesa sobre o qual seria estabelecido o limite de gastos escolhido considerou a despesa paga (aquela que gerou efetivo desembolso financeiro), aí incluídos os “restos a pagar” vindos de orçamentos de exercícios anteriores e que são efetivamente pagos no ano, em vez de despesa empenhada (ou seja, aquela que o Estado se comprometeu a fazer, contratando o bem ou serviço). Entretanto, o relator da matéria argumentou que “no novo regime fiscal haverá fixação de limites orçamentários em valores compatíveis com os financeiros. Desse modo, anula-se o principal fator de crescimento dos restos a pagar” (Parecer do Relator, p. 45). Assim, de acordo com o relator, para permitir que maior parcela desses restos a pagar possa ser paga, ainda que de forma gradativa, foi inserido no texto da emenda um dispositivo que possibilitava o pagamento de restos a pagar inscrito até 31 de dezembro de 2015, sem que fosse computado na apuração do limite (alteração 4).

A proposta encaminhada pelo governo considerou a possibilidade de alteração do método de correção dos limites, após 10 anos de implantação no novo regime, a partir da apresentação de projeto de lei ordinária pelo Presidente da República. Essa possibilidade de alteração foi mantida no substitutivo apresentado pelo relator, todavia, passou a ser exigida a proposição de projeto de lei complementar, com limitação de apenas uma alteração do método por mandato presidencial (alteração 5). A justificativa apresentada pelo relator considerou que a possibilidade de alteração do método se refere a conteúdo material do texto constitucional e que, portanto, seria necessário exigir quórum qualificado para aprovação de lei complementar, o que geraria maior debate e constância da regra fiscal estabelecida.

A proposta do governo listava algumas vedações a serem aplicadas aos órgãos que descumprirem os limites fixados anualmente. A proposta inicial listava cinco vedações: concessão de reajustes, criação de cargos, alteração de carreiras, admissão de pessoal e realização de concursos. Após a discussão no parlamento, foram incluídas mais três vedações: criação ou majoração de auxílios ou vantagens, criação de despesa obrigatória e adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação. Além disso, o período de vigência das vedações foi ampliado para até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites (alteração 6).

A regra aprovada dedicou grande parte do seu texto para listar as possíveis sanções pelo descumprimento dos limites. Os dispositivos do art. 109 da Emenda Constitucional totalizam 446 (26%), do total de 1.698, palavras da emenda aprovada. Entretanto, considerando que as

despesas primárias a serem autorizadas na Lei Orçamentária Anual já estariam sujeitas aos limites individualizados e calculados na forma estabelecida pelo novo regime, a regra aprovada não permite o descumprimento dos limites pelos órgãos. Isso tornou ineficaz o longo texto que listou inúmeras vedações que seriam aplicadas aos órgãos em caso de descumprimento.

A alteração da regra de correção dos limites mínimos obrigatórios para as despesas com saúde e educação foi, sem dúvida, o ponto mais polêmico na discussão sobre a implantação do teto de gastos. O governo propôs que a correção dos limites mínimos já fosse feita pela inflação a partir de 2017, adotando o valor executado no ano de 2016 como base de cálculo. O governo argumentou que seria necessário proteger esses setores e sair do viés procíclico da despesa pública, em especial dessas despesas, visto que os pisos foram fixados na Constituição como proporção da receita fiscal. Nesse regime, em momentos de forte expansão econômica, os gastos nessas áreas também obrigatoriamente aumentam e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tendem a reduzir bruscamente.

Após intenso debate nas audiências públicas, o relator da matéria, histórico defensor da ampliação dos gastos com saúde, consignou em seu parecer que “adotar o ano de 2016 como base de cálculo para as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde causaria imensa perda para o setor” e propôs alterar o ano base para 2017, com a incidência do percentual de 15% da receita corrente líquida nesse ano e a correção pelo IPCA nos anos seguintes. A alteração no ano base também foi proposta para os limites mínimos a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Nesse caso, foram definidas a aplicação do percentual de 18% da receita de impostos no ano de 2017, conforme previsto na Constituição, e a correção pelo IPCA nos anos seguintes (alteração 7).

Importante observar que, enquanto o limite mínimo para as ações e os serviços públicos de saúde foi alterado inúmeras vezes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério da Educação já havia conseguido expandir consideravelmente os seus recursos nos anos anteriores. Assim, no caso da saúde, o ajuste realizado, com a antecipação do piso de 15% da RCL para o exercício de 2017 e a correção pela inflação a partir de 2018, contribuiu para amenizar o discurso da oposição e de especialistas no tema acerca da redução dos gastos em políticas sociais e manter os votos da base aliada.

O relator também propôs, e foi aprovada, a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro para proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, com previsão de suspensão da tramitação por 20 dias para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal (alteração 8). Uma regra ornamental. Entretanto, o Congresso também atuou para proteger o seu quinhão no orçamento anual. Com a

possibilidade de redução das despesas discricionárias em razão da expansão das despesas obrigatórias, o parlamento aprovou que a correção do valor mínimo de execução obrigatória, as denominadas emendas parlamentares impositivas, seria correspondente ao montante aprovado para o exercício de 2017, atualizado nos anos seguintes pelo IPCA (alteração 9). Assim, a inclusão do dispositivo que também corrigia o limite para emendas individuais pela inflação protegeu a principal ferramenta utilizada pelos parlamentares nas suas bases eleitorais.

O substitutivo apresentado pelo relator da matéria na Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados foi aquele, com apenas alguns ajustes de redação, aprovado no plenário das duas casas legislativas. O Senado Federal não alterou a versão aprovada na Câmara dos Deputados, e, assim, o parlamento manteve a essência da proposta encaminhada pelo governo.

6.4.9 Enfim, o teto de gastos é um novo regime fiscal?

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, considerando a literalidade do seu texto, instituiu um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a vigorar por 20 exercícios financeiros. Entretanto, conforme argumenta Lima (2021), no que tange à gestão fiscal federal, o teto de gastos não veio a substituir o regime anteriormente existente, mas a ele se somar. O autor justifica o seu posicionamento mostrando que a regra impõe restrições ao crescimento de um único agregado fiscal (ou orçamentário), qual seja a despesa primária federal, por meio de um limite numérico predefinido para o seu período de vigência.

As alegações dos agentes que atuaram para elaborar e aprovar a nova regra para considerá-la um novo regime partem da premissa de que o orçamento tem que ter algum teto (E2) e que, ao enquadrar o gastador, inclusive o judiciário e o legislativo, o teto de gastos fez uma revolução nas contas públicas (E1). Seria um novo regime fiscal por se tratar de uma regra superior muito forte, visto que o máximo que o governo pode gastar foi inserido na Constituição (E9). Além disso, alguns argumentaram que nenhum país do mundo adotou uma regra de controle de gasto público como o teto de gastos implementado no Brasil (E6, E8). Assim, como a nova regra impõe redução no tamanho do gasto público e, portanto, redução no tamanho do Estado, o teto pode ser considerado um novo regime a partir da restrição adicional colocada sobre o gasto público (E8).

A definição de meta para o resultado primário, exigida no país desde o Programa de Estabilização Fiscal, era o principal instrumento do regime fiscal vigente até 2016. A reorientação da política econômica do governo, a partir de 2005, alterou também a maneira

como as metas de resultado foram sendo definidas e redefinidas anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias, com possibilidade de dedução de investimentos públicos. Tais deduções nas metas foram consignadas nas leis, com aquiescência dos organismos internacionais e do parlamento, apesar de não ter havido alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso caracteriza uma mudança institucional no regime de metas de resultado do tipo conversão, quando as regras não são formalmente alteradas, mas são interpretadas e executadas de novas maneiras (Mahoney & Thelen, 2010).

Na ocasião, considerando o ambiente político com fortes possibilidades de veto, as novas equipes dos ministérios da Fazenda e do Planejamento (guardiões), a partir da posição da equipe técnica e dos ministros do Tribunal de Contas União (controladores), defenderam, antes da realização de reformas estruturantes, a implantação do teto de gastos como âncora fiscal. Nesse ambiente, a sobreposição, quando novas regras são anexadas às existentes e alteram a maneira como as regras originais estruturam o comportamento, pode ser mais promissora como estratégia de mudança (Mahoney & Thelen, 2010). Sendo assim, uma nova regra foi acrescentada ao arcabouço vigente, mantendo as regras anteriores, inclusive a previsão de estabelecer metas de resultado anuais. Ou seja, ocorreu uma mudança institucional do tipo sobreposição no regime fiscal-orçamentário federal.

A equipe econômica defendeu junto ao Centro de Governo (definidores de prioridade) que, sem corte imediato de despesas, a nova regra apenas limitaria o crescimento das despesas primárias à variação da inflação, mas seria suficiente para alterar o comportamento dos atores que participam do processo orçamentário e resgatar a confiança do mercado. Com base nisso, os definidores de prioridade, em especial, o Presidente da República e os ministros palacianos, a partir da influência dos guardiões e dos controladores, atuaram como o tipo dominante de agente de mudança. Com apoio da nova configuração do Executivo, em especial, dos ministérios setoriais mais relevantes (gastadores) e da forte articulação política junto aos membros do Congresso Nacional (legitimadores), as autoridades do Centro de Governo adotaram as estratégias necessárias para aprovar a medida no parlamento, confirmando a proposição formulada para o estudo, na qual as menores possibilidades de veto no contexto político ampliaram as oportunidades de mudança no regime fiscal.

Assim, as características da instituição orçamentária em vigor (metas de resultado, déficit primário), visto que o regime fiscal criado e emendado desde os anos 1980 sempre levou a uma permanente pressão pelo crescimento da despesa pública (E5), bem como as características do contexto político (fortes possibilidades de veto, afastamento da presidente, nova configuração do Executivo e nova coalizão no Congresso Nacional), explicam o tipo de

mudança institucional ocorrida no regime fiscal em 2016. Os entrevistados alegaram que o caráter anticíclico do teto contribuiu para a gestão das finanças do governo (E2), mas reconhecem que o teto de gastos, sozinho, não é capaz de prover um regime fiscal estável (E5). Dessa forma, ele se “sobrepõe ao existente. Não substitui, mas complementa” (E8). O teto é, portanto, um passo na direção de um novo regime fiscal (E5).

Ocorre que, apesar da alegação de Lima (2021) considerar que o teto de gastos impôs limite para apenas um dos agregados, a restrição adicional colocada sobre o gasto público federal afetou, notadamente, o agregado mais relevante do orçamento público. A nova regra, conforme assinalado por Mahoney e Thelen (2010), alterou consideravelmente a maneira como as regras originais estruturam o comportamento daqueles que atuam no processo de alocação dos recursos públicos. Trata-se, portanto, de um novo regime fiscal, com significativos impactos na gestão das finanças nacionais e no financiamento das políticas públicas implementadas no país.

6.5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar o processo de discussão e aprovação do Novo Regime Fiscal (teto de gastos para as despesas primárias da União), investigando os fatores determinantes para a aprovação da emenda constitucional, tendo em vista o contexto político e econômico. Para tanto, adotou-se a abordagem qualitativa para analisar o conteúdo de notas taquigráficas, documentos oficiais, matérias jornalísticas e transcrições de entrevistas semiestruturadas realizadas com atores que participaram ou que acompanharam o processo de construção da proposta nos órgãos do governo e de aprovação da proposição no parlamento.

Os eventos antecedentes à apresentação da proposta e o contexto político e econômico vivenciado no país em 2016 contribuíram significativamente para as decisões tomadas na instância política, que aprovou uma regra que limitou o poder de gastar por 20 anos. Nesse caso, além do contexto de crises enfrentadas pelo governo, alguns eventos foram considerados fundamentais para aprovação da medida, tais como o encaminhamento, em agosto de 2015, da proposta orçamentária para 2016 com previsão de déficit primário de 0,5% do PIB (R\$ 30,5 bilhões) e o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União acerca das contas de governo do exercício de 2014, que recomendou, por unanimidade, a rejeição das contas em razão de irregularidades na execução do orçamento.

Além disso, a publicação, no final de outubro de 2015, pelo partido do então vice-presidente, do documento intitulado “Uma ponte para o futuro” apontou a crise fiscal como

principal obstáculo para a retomada do crescimento econômico, e a proposta de reforma fiscal de longo prazo apresentada pela equipe econômica do Governo Dilma Rousseff, em fevereiro de 2016, nem sequer foi considerada pelo Congresso Nacional. Assim, a crise política, conjugada com cenário econômico e social, culminou no afastamento da presidente Dilma Rousseff, alterando, assim, a composição das forças políticas que estavam no poder e modificando a direção da política econômica do governo.

Considerando as tentativas de implantar um teto de gastos para as despesas primárias da União ocorridas em 2005 e em 2016, parece que a ideia de limitar os gastos primários sempre esteve no debate das equipes econômicas do governo e do parlamento. Apesar de considerar que a ideia de controlar despesas já estava presente, os atores que atuaram na elaboração do teto dos gastos criticaram a proposta anterior do ministro Nelson Barbosa, considerando-a inadequada ou com força insuficiente para equilibrar as contas públicas.

A discussão no Congresso pouco explorou possíveis alternativas à proposta apresentada pelo governo. Os argumentos colocados em discussão serviram mais para defender que havia um caminho único: aprovar o teto de gastos. Não houve sequer um equilíbrio de vozes favoráveis e contrárias durante a discussão do tema nas audiências públicas. Isso confirmou, portanto, a proposição formulada para avaliar a implantação do teto de gastos: as menores possibilidades de veto no contexto político ampliaram as oportunidades de mudança no regime fiscal.

A articulação política, durante a tramitação da proposta no parlamento, foi conduzida pelo próprio Presidente da República e pelos ministros palacianos, tendo sido considerada fundamental para o êxito na aprovação da medida. A discussão da proposta no parlamento ocorria em um ambiente no qual os apoiadores do governo estavam organizados, pois a equipe do Planalto sabia controlar. Também foi destacado o papel desempenhado pelos ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira. A negociação com os demais poderes, especialmente com o Judiciário e o Ministério Público, foi considerada a batalha mais complicada ao longo da tramitação da proposta no Congresso Nacional. Além do apoio da mídia e do mercado, algumas alterações realizadas na Comissão Especial contribuíram para a aprovação da matéria, sendo o ajuste do piso da saúde, com um pequeno aumento para o exercício de 2017, considerado aquele mais importante para manter os votos da base do governo.

Enfim, os resultados da análise revelaram como a medida foi discutida, alterada e aprovada e os motivos que levaram os parlamentares à aprovação de uma regra que limita o poder de gastar por 20 anos. Nesse sentido, as crises política, econômica e fiscal abriram a

janela de oportunidade para resgatar a ideia de limitar a expansão dos gastos primários do governo, cujas tentativas remontam, pelo menos, desde o ano de 2005. A nova proposta, ainda que mais rígida no longo prazo que as tentativas anteriores, visto que a correção dos limites passou a ser apenas pela inflação durante duas décadas, foi aprovada como disposição constitucional transitória, não cortava gastos imediatamente, ainda que os cálculos da equipe técnica previam o estrangulamento das despesas discricionárias em três ou quatro anos. O afastamento da presidente por crime de responsabilidade fiscal, a partir de irregularidades na execução do orçamento apontadas pelo Tribunal de Contas da União, exigiu uma resposta política rápida para o assunto, e a forte articulação do novo governo garantiu os votos necessários para a aprovação no parlamento.

Isso se deve, também, ao pequeno aumento no limite mínimo a ser aplicado nas ações e nos serviços públicos da saúde, o que minimizou o principal ponto de tensão no debate travado entre os favoráveis e os contrários à proposta apresentada pelo governo. Além disso, o parlamento também protegeu o seu quinhão no orçamento anual quando estabeleceu que valor mínimo de execução obrigatória, as emendas individuais impositivas, também seria corrigido anualmente pela inflação. Sendo assim, esses ajustes contribuíram para manter o compromisso político da nova coalizão formada no Congresso Nacional e aprovar a medida sem alterar a essência da proposta encaminhada pelo governo.

Como contribuição teórica, o modelo sugerido para explicar a mudança em instituições orçamentárias incluiu a influência dos *stakeholders* nas estratégias adotadas pelo tipo dominante de agente de mudança, além das características da própria instituição e do contexto político. Com características bidirecionais, a variável inserida no modelo considera que esse agente também influencia os demais grupos que atuam no processo de aprovação/alteração do arranjo institucional. Com base nisso, novos estudos podem utilizar esse modelo para investigar as mudanças implementadas nas regras, nos regulamentos e nas práticas em cada dimensão da estrutura de governança orçamentária.

Por fim, os resultados da pesquisa podem ter sido limitados em razão do recorte efetuado para restringir as análises sobre a tramitação no parlamento às discussões ocorridas na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, na qual alguns ajustes foram promovidos na proposta encaminhada pelo governo. Assim, pesquisas futuras podem ampliar o escopo para inserir as discussões ocorridas em outras comissões e nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além disso, a pesquisa focou o processo de elaboração e aprovação da regra fiscal. Assim, após cinco anos de vigência da emenda constitucional, podem ser investigadas as alterações realizadas no teto de gastos, especialmente aquela aprovada no bojo

na PEC dos Precatórios no final do exercício de 2021, bem como as propostas colocadas em debate para manter frente à demanda por flexibilização ou, até mesmo, revogação do teto de gastos, considerando, inclusive, os impactos do novo regime no financiamento das políticas públicas implementadas no país.

7 CONCLUSÕES DA TESE

Governança e orçamentação são conceitos relacionados no setor público. Enquanto a governança pública refere-se a como a sociedade e os grupos que a compõem se organizam para tomar decisões, o orçamento público consiste no instrumento essencial de direção e de coordenação governamental e reflete as escolhas institucionais realizadas. A estrutura de governança orçamentária compreende, dessa forma, as regras, os regulamentos e as práticas que disciplinam a preparação, a aprovação e a implementação dos orçamentos públicos e decorre da disputa política dos atores que participam do processo de alocação dos recursos públicos.

As significativas alterações no processo orçamentário federal ocorridas a partir de 2014 oferecem uma oportunidade para avaliar a ação dos agentes para alterar as regras do jogo orçamentário e os desafios colocados com o novo regime. Diante disso, esta pesquisa teve como objetivo geral avaliar o papel dos principais *stakeholders* e os fatores determinantes para a aprovação de mudanças institucionais na estrutura de governança orçamentária adotada no Brasil na Constituição de 1988. Para tanto, várias etapas foram conduzidas e sintetizadas nesta tese, em cinco artigos, sendo duas revisões da literatura, fundamentais para mergulhar na conversa acadêmica acerca dos temas pesquisados, e três artigos teórico-empíricos. Um deles descreve, ainda que de forma abreviada, a estrutura de governança orçamentária vigente no país, e os outros dois analisam o caso da elaboração e da aprovação da emenda constitucional que implantou o teto de gastos para as despesas primárias da União, denominado Novo Regime Fiscal.

O Capítulo 2 revisou os artigos publicados no país sobre orçamento público. Os resultados mostraram um aumento das pesquisas sobre o tema no período, com predominância de estudos quantitativos e uso da estatística descritiva nas análises empreendidas. Os estudos revisados focaram, majoritariamente, o comportamento do gasto público, com a análise dos gastos sociais, dos instrumentos de participação social e de transparência orçamentária, da execução orçamentária da despesa pública e do processo decisório. Assim, foram escassos os estudos que investigaram a governança orçamentária e as regras do processo, o orçamento da receita e as transferências governamentais. Como contribuição, as lacunas de pesquisa identificadas ao longo da revisão possibilitaram a indicação de sugestões para futuras pesquisas sobre o tema.

Dentre as sugestões, pesquisas futuras podem (i) investigar a construção e/ou alteração do arcabouço institucional de governança orçamentária, incluindo o comportamento dos

agentes e o engajamento dos *stakeholders* para reformar as regras vigentes; (ii) expandir as análises também para a micro-orçamentação realizada nos órgãos e nas unidades executoras e sua integração com a macro-orçamentação aprovada para o período; (iii) avaliar o comportamento da receita pública, comparando as projeções do governo e as estimativas do parlamento com as expectativas de mercado divulgadas no mesmo período, tanto para as fontes de financiamento como para os principais agregados orçamentários; e (iv) ampliar as investigações de maior profundidade nos estudos orçamentários, com o emprego de técnicas qualitativas e métodos comparativos, além de aprimorar os estudos quantitativos com o emprego de análises estatísticas mais robustas e com o uso de modelo econométrico em pesquisas explicativas.

Em outra revisão sistemática da literatura, o Capítulo 3 revisou 49 artigos científicos publicados na literatura internacional sobre governança orçamentária. Como contribuição teórica ao campo, o exame das publicações selecionadas para esta revisão apontou que o fenômeno pode ser observado de duas perspectivas: a partir dos antecedentes (quais fatores determinantes influenciam a escolha?) ou a partir dos consequentes (quais são os impactos?) da estrutura de governança orçamentária. Os estudos que avaliaram os efeitos da estrutura adotada foram predominantes, principalmente pela análise das regras fiscais numéricas, nos quais as regras estabelecidas determinam o comportamento dos atores que participaram do processo de alocação de recursos públicos. No caso dos fatores determinantes, as crises fiscais e as pressões de organismos internacionais foram os mais recorrentes.

A revisão identificou lacunas de pesquisa e apontou possíveis direções para investigações futuras, tais como: (i) avaliar a hipótese de que a agência causa a estrutura, investigando o comportamento dos agentes e o engajamento dos *stakeholders* para reformar/manter a estrutura institucional vigente; (ii) identificar e explorar outros fatores determinantes, bem como o contexto específico da região, do país ou da localidade em que as escolhas institucionais foram realizadas; (iii) ampliar o uso de pesquisas qualitativas nesse campo para robustecer a validade dos resultados das investigações; e (iv) investigar e comparar as estruturas adotadas em outras regiões e países, assim como avaliar as interações fiscais entre governos nacionais e subnacionais.

Uma breve análise dos avanços e das lacunas na estrutura de governança orçamentária adotada na Constituição de 1988 foi conduzida no Capítulo 4. Como contribuição teórica para os estudos orçamentários, um modelo com cinco dimensões foi adaptado a partir de recomendações de organismos internacionais e estudos anteriores sobre o tema, compreendendo (i) regras fiscais numéricas, (ii) plurianualidade orçamentária, (iii)

procedimentos orçamentários, (iv) órgãos independentes e (v) transparência, participação e *accountability*. A análise dessas dimensões aplicadas à estrutura vigente no país, ainda que de forma breve, mostrou avanços na regulamentação dos dispositivos constitucionais, mas também lacunas práticas e normativas em alguns componentes.

Como implicação prática, o modelo sugerido oferece uma ferramenta para avaliação do arcabouço normativo, integrando as regras fiscais de longo prazo com as diretrizes e os quadros de médio prazo e os procedimentos para ampliar a efetividade das alocações nos orçamentos anuais. Além disso, pesquisas futuras podem utilizar o modelo sugerido neste estudo e analisar em profundidade a construção e a alteração do arranjo institucional de cada dimensão da estrutura de governança orçamentária, considerando as regras, os regulamentos e as práticas vigentes no país. Esse modelo pode ser utilizado também para investigar a estrutura de governança orçamentária de estados e municípios. Também carece de estudos a participação da sociedade civil na discussão das proposições que aprovaram o arcabouço normativo vigente.

No Capítulo 5, foi avaliado o papel desempenhado pelos *stakeholders* em três tentativas de implantação de um teto de gastos para as despesas primárias da União, em 2005 e 2016. Na identificação de quais seriam os *stakeholders* mais relevantes que teriam legitimidade para participar e influenciar no processo decisório de alocação dos recursos públicos, foi adaptado um modelo, a partir dos estudos de Wildavsky (1964), Good (2007) e Gomes et al. (2010), com cinco *clusters* de *stakeholders* – guardiões, gastadores, definidores de prioridade, controladores e legitimadores. A contribuição teórica desse modelo se deve à relevância conferida ao *cluster* legitimadores que, a depender do contexto, assume um dos papéis dos demais grupos.

Na sequência, os resultados da análise comparada, conforme modelo proposto por Savage et al. (1991), das três tentativas apontaram que o potencial para ameaçar ou para cooperar dos *clusters* de *stakeholders* mudou ao longo dos anos e que a disposição em cooperar, em conjunto, dos definidores de prioridade e dos legitimadores foi determinante para a aprovação do teto de gastos em 2016. Tendo em vista a necessidade de considerar o papel das ideias nas escolhas institucionais realizadas, pesquisas futuras podem aprofundar a análise realizada neste trabalho, ainda que utilizando o modelo de análise apresentado e incorporando o papel das ideias e dos discursos na reformulação dos arranjos institucionais existentes. Isso pode ampliar as lentes sobre a formação de alianças, coalizões e parcerias, assim como sobre as estratégias utilizadas pelos atores poderosos, quando interessados em estruturas institucionais específicas, para alavancar recursos e mobilizar outros atores para criar instituições ou transformar as existentes.

Por fim, o Capítulo 6 analisou o processo de elaboração, discussão e aprovação do teto de gastos para as despesas primárias da União, denominado Novo Regime Fiscal. Os resultados da análise empreendida mostraram que os eventos antecedentes à apresentação da proposta e o contexto político, econômico, histórico e social vivenciado no país em 2016 contribuíram significativamente para as decisões tomadas na instância política, que aprovou uma regra que limitou o poder de gastar por 20 anos. As crises política e fiscal abriram a janela de oportunidade para resgatar a ideia de limitar a expansão dos gastos primários do governo e aprovar uma regra que não cortava gastos imediatamente, mas era ainda mais rígida no longo prazo que as tentativas anteriores.

Além disso, o afastamento da presidente por irregularidades na execução do orçamento exigiu uma resposta política rápida para o assunto, e a forte articulação política do novo governo garantiu os votos necessários para a aprovação no parlamento. Assim, alguns ajustes realizados no parlamento, como um pequeno aumento no limite mínimo da saúde e a correção do valor das emendas individuais impositivas também pela inflação, contribuíram para manter o compromisso político da nova coalizão e aprovar a medida sem alterar a essência da proposta encaminhada pelo governo.

Como contribuição teórica, o modelo sugerido para explicar a mudança em instituições orçamentárias incluiu a influência dos *stakeholders* nas estratégias adotadas pelo tipo dominante de agente de mudança. Com características bidirecionais, a variável inserida no modelo considera que esse agente também influencia os demais grupos que atuam no processo de aprovação/alteração do arranjo institucional. Também foi considerado o contexto econômico para explicar a mudança ocorrida na instituição orçamentária, além das características da própria instituição e do contexto político. Com base nisso, novos estudos podem utilizar esse modelo para investigar as mudanças implementadas nas regras, nos regulamentos e nas práticas em cada dimensão da estrutura de governança orçamentária.

Considerando o recorte efetuado que restringiu a análise sobre a tramitação no parlamento às discussões ocorridas na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, pesquisas futuras podem ampliar o escopo para inserir as discussões ocorridas em outras comissões e nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além disso, após cinco anos de vigência do novo regime, novos estudos poderiam investigar as alterações realizadas no teto de gastos, especialmente aquela aprovada no bojo na PEC dos Precatórios no final do exercício de 2021, bem como as propostas colocadas em debate para manter, flexibilizar ou, até mesmo, revogar o teto de gastos.

Enfim, os resultados da pesquisa empreendida ao longo do processo de doutoramento trouxeram algumas contribuições que podem ser utilizadas por acadêmicos e profissionais que lidam no campo das finanças públicas. A investigação não se ocupou dos aspectos quantitativos do dinheiro público, tais como a análise dos limites estabelecidos e dos resultados da execução orçamentária. Em vez disso, com o uso da abordagem qualitativa, o estudo procurou avaliar o comportamento dos agentes para alterar o arcabouço institucional vigente, revelando, assim, o modo de apresentar e de aprovar regras orçamentárias no país.

Dessa forma, partindo do geral para o mais específico, o estudo relatado em cada capítulo buscou investigar lacunas identificadas em capítulos anteriores. As revisões de literatura dos capítulos iniciais mostraram o estado da arte da produção científica sobre orçamento público e sobre governança orçamentária e apontaram algumas lacunas a ser preenchidas nos estudos seguintes. Além disso, as lacunas e os avanços na estrutura de governança orçamentária brasileira, brevemente apresentados em cinco dimensões, evidenciaram um longo caminho teórico e prático a ser percorrido para a integração das regras fiscais de longo prazo com os instrumentos plurianuais e os mecanismos, as práticas e os procedimentos orçamentários anuais.

A análise do resgate da ideia de limitar gastos primários e do processo que culminou na aprovação do teto de gastos mostrou o papel que os *stakeholders* desempenharam ao longo do tempo e os fatores que foram determinantes para a aprovação da medida em 2016. Trata-se, de fato, de um novo regime fiscal, no qual as características do contexto político e das regras até então vigentes explicam como ocorreu uma mudança institucional do tipo sobreposição. A restrição adicional colocada sobre o gasto público federal alterou o comportamento dos agentes, com significativos impactos na gestão das finanças nacionais e no financiamento das políticas públicas implementadas no país. A avaliação dos impactos dessa reforma orçamentária ocorrida em 2016, considerando inclusive as alterações posteriores, torna-se, assim, uma agenda de pesquisa fundamental para estudiosos e especialistas no tema.

Os resultados resumidos nesta seção também foram apresentados e discutidos nos capítulos anteriores, bem como as contribuições teóricas da pesquisa realizada e as implicações práticas para a gestão das finanças nacionais foram relacionadas ao final de cada estudo. Todavia, cabe destacar que a constatação mais relevante da pesquisa empreendida se refere ao papel desempenhado pelos *stakeholders* que atuam nos órgãos da Presidência da República, denominados, neste trabalho, de definidores de prioridade. No caso brasileiro, em que vigora o presidencialismo de coalizão, a aprovação de reformas orçamentárias, tanto daquelas que, em defesa da austeridade fiscal, restringem a expansão do gasto público quanto daquelas que

possibilitam mais recursos para determinadas regiões, programas ou políticas públicas, depende da capacidade de articulação do Centro de Governo com as principais lideranças do Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

- Abreu, C., & Câmara, L. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 73–90. <https://doi.org/10.1590/0034-76121776>
- Abreu, W., & Gomes, R. (2013). O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? *Revista de Administração Pública*, 47(2), 515–540. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200011>
- Abreu, W., Gomes, R., & Alfinito, S. (2015). Transparência Fiscal Explica Desenvolvimento Social nos Estados Brasileiros? *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 10(2), 54–69. https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v10i2.13350
- Abreu, W., Neiva, V., & Lima, N. (2012). Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. *Revista do Serviço Público*, 63(2), 135–155. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i2.92>
- Afonso, J. R. (2016). Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. *Direito Público*, 13. <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2610>
- Agência Câmara de Notícias. (2016a, February 2). *Dilma defende no Congresso agenda fiscal com reforma da Previdência e CPMF*. Agência Câmara de Notícias.
- Agência Câmara de Notícias. (2016b, February 2). *Líderes: medidas econômicas prioritárias podem enfrentar dificuldades na Câmara*. Agência Câmara de Notícias.
- Agência Senado. (2016a, November 17). “Teto de gastos não será problema para saúde e educação”, garante Ricardo Barros. Agência Senado.
- Agência Senado. (2016b, December 16). *Promulgada Emenda Constitucional com novas regras para pagamento dos precatórios*. Agência Senado.
- Agência Senado. (2019, November 7). *Recursos do leilão do pré-sal serão divididos entre Petrobras e entes da Federação*. Agência Senado.
- Agência Senado. (2021, December 8). *Promulgada Emenda que muda correção do teto de gastos; precatórios vão à Câmara*. Agência Senado.
- Ajam, T., & Fourie, D. (2016). Public Financial Management Reform in South African Provincial Basic Education Departments. *Public Administration and Development*, 36(4), 263–282. <https://doi.org/10.1002/pad.1776>

- Alencar Junior, O., & Salvador, E. (2015). Finanças, fundo público e financiamento da Seguridade Social no Brasil. *Revista Katálysis*, 18(2), 239–248.
<https://doi.org/10.1590/1414-49802015180200010>
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. *The American Economic Review*, 86(2), 401–407. <https://www.jstor.org/stable/2118160>
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), 253–273.
[https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(99\)00012-7](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(99)00012-7)
- Amaral, R. (2011). *A vida quer é coragem: a trajetória de Dilma Rousseff, a primeira presidenta do Brasil*. Sextante.
- Andersen, A., Lassen, D., & Nielsen, L. (2014). The impact of late budgets on state government borrowing costs. *Journal of Public Economics*, 109, 27–35.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.10.004>
- Andrews, C. (2005). Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. *Dados*, 48(2), 271–299. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200002>
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 29(3), 491–519. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2013-1532>
- Antunes, M. (2019). Informações sobre Desempenho Orçamentário: Estudo Comparativo das Normas Orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América. *Revista do Serviço Público*, 70(2), 219–238. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.2919>
- Aquino, A., & Azevedo, R. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 580–595. <https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>
- Araújo, R., Queiroz, D., Paulo, E., & Nobre, C. (2020). A Relação da Natureza das Transferências Governamentais e a Responsabilidade Fiscal de Governos Municipais Brasileiros. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 23(1), 124–140.
- Araujo, W., & Grossi, M. (2013). Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 64(4), 447–464.
<https://doi.org/10.21874/rsp.v64i4.132>

- Arrais, T. (2014). As receitas públicas municipais e a funcionalidade da integração espacial em ambientes metropolitanos. *Sociedade & Natureza*, 26(2), 201–220.
<https://doi.org/10.1590/1982-451320140201>
- Atkinson, M., Mou, H., & Bruce, P. (2016). Fiscal rules in the Canadian provinces: Abject failure or qualified success? *Canadian Public Administration*, 59(4), 495–515.
<https://doi.org/10.1111/capa.12191>
- Baião, A., Cunha, A., & Souza, F. (2017). Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 68(3), 583–610. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1406>
- Baldissera, J., Costa, R., Dall’asta, D., & Fiirst, C. (2019). Influência das características políticas e eleitorais sobre a abertura de créditos adicionais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 22(1), 101–117. http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2019v22n1a6
- Banco Central do Brasil [BCB]. (2022). *Histórico das taxas de juros fixadas pelo Copom e evolução da taxa Selic*. Taxas de Juros Básicas – Histórico.
- Baptista, T., Machado, C., Lima, L., Garcia, M., Andrade, C., & Gerassi, C. (2012). As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, 28(12), 2267–2279. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012001400006>
- Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). What Mr. Rossi Wants in Participatory Budgeting: Two R’s (Responsiveness and Representation) and Two I’s (Inclusiveness and Interaction). *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1088–1100.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1177839>
- Barcelos, C., & Calmon, P. (2014). A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 159–181.
<https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100007>
- Bardin, L. (2010). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Barros, D., & Lima, L. (2015). Orçamento público, região e financiamento em saúde: rendas do petróleo e desigualdades entre municípios. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(10), 2973–2984.
- Behring, E. (2013). França e Brasil: realidades distintas da proteção social, entrelaçadas no fluxo da história. *Serviço Social & Sociedade*, (113), 7–52.
<https://doi.org/10.1590/S0101-66282013000100002>
- Bénétrix, A., & Lane, P. (2013). Fiscal cyclicity and EMU. *Journal of International Money and Finance*, 34, 164–176. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2012.11.009>

- Bijos, P. (2014). Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Orçamento em Discussão*, 12, 1–44.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de Política - Vol. I* (11th ed.). Editora Universidade de Brasília.
- Caiden, N. (1998). A new generation of budget reform. In G. Peters & D. Savoie (Eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* (pp. 252-284). McGill-Queen's University Press.
- Calado, J., & Teixeira, A. (2016). Demonstrações contábeis no setor público brasileiro: a percepção dos profissionais que elaboram as informações. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 19(3), 485–503. http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2016v19n3a8
- Caldas, S., Mello, P., & Pereira, R. (2005, November 9). Plano de ajuste de longo prazo é rudimentar e não está em debate. *O Estado de S. Paulo*.
- Calmon, P. (2006). Orçamento Público no Brasil Democrático. In L. Avritzer & F. Anastasia (Eds.), *Reforma Política no Brasil* (pp. 207–211). Editora UFMG.
- Campbell, J. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.
- Carvalho, D. (2018). Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Revista do Serviço Público*, 69(1), 85–110. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1639>
- Castro, C., & Tannuri-Pianto, M. (2019). Educação superior pública no Brasil: custos, benefícios e efeitos distributivos. *Nova Economia*, 29(2), 623–649. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/3622>
- Cavalcante, P., & Lariu, C. (2012). Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. *Revista do Serviço Público*, 63(3), 343–361. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i3.102>
- Cavalcante, P., & Pires, R. (2018). Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 9–15.
- Charaudeau, P. (2018). *Discurso político*. Contexto.
- Clarkson, M. (1995). A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance. *The Academy of Management Review*, 20(1), 92–117. <https://doi.org/10.2307/258888>

- Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados [CONOF/CD], & Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal [CONORF/SF]. (2015). *Alternativas para o ajuste fiscal: 47 medidas para redução do déficit no PLOA 2016 – emergenciais e de longo prazo* (Estudo Técnico Conjunto no 3/2015).
- Costa, G., & Gartner, I. (2017). O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. *Revista de Administração Pública*, 51(2), 264–293.
<https://doi.org/10.1590/0034-7612155194>
- Couto, L., & Cardoso Jr., J. (2018). Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 75–82.
- Couto, L., & Cardoso Jr., J. (2020). Relações oblíquas entre planejamento e orçamento no Brasil pós CF-1988: trajetória dos planos plurianuais (PPA) e o esvaziamento do PPA 2020-2023. In M. Gimene (Ed.), *Planejamento, Orçamento e Sustentabilidade Fiscal* (pp. 48–80). ASSECOR.
- Cronin, P., Ryan, F., & Coughlan, M. (2008). Undertaking a literature review: a step-by-step approach. *British Journal of Nursing* (Mark Allen Publishing), 17(1), 38–43.
<https://doi.org/10.12968/bjon.2008.17.1.28059>
- Dantas, F., Albuquerque, L., Rêgo, T., Carvalho, J., & Batista, F. (2014). O orçamento público como ferramenta efetiva para gestão e controle financeiro da administração pública: uma análise da percepção dos gestores municipais da microrregião de Sousa/PB. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 2(1), 91–104.
- Davoodi, H., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, R., & Pillai, S. (2022). *Fiscal Rules Dataset:1985-2021*.
- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., & Kumar, M. S. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54), 297–362.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2008.00199.x>
- Degner, H., & Leuffen, D. (2020). Crises and Responsiveness: Analysing German Preference Formation During the Eurozone Crisis. *Political Studies Review*, 18(4), 491–506.
<https://doi.org/10.1177/1478929919864902>
- Delfim Netto, A. (2005). *A qualidade da política fiscal de longo prazo*. Desafios Do Desenvolvimento.

- Delfim Netto, A., & Giambiagi, F. (2005, December). O Brasil precisa de uma agenda de consenso. *Boletim de Conjuntura*.
- Delgado, R., Brito, R., Sagastume, M., & Moraes, B. (2017). Contribuição das Emendas Parlamentares ao Orçamento do Sistema Único de Assistência Social. *Revista do Serviço Público*, 68(4), 889–914. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i4.1544>
- Di Francesco, M., & Alford, J. (2016). Budget Rules and Flexibility in the Public Sector: Towards a Taxonomy. *Financial Accountability and Management*, 32(2), 232–256. <https://doi.org/10.1111/faam.12087>
- Di Mascio, F., Natalini, A., Ongaro, E., & Stolfi, F. (2020). Influence of the European Semester on national public sector reforms under conditions of fiscal consolidation: The policy of conditionality in Italy 2011–2015. *Public Policy and Administration*, 35(2), 201–223. <https://doi.org/10.1177/0952076718814892>
- Duffy, B. (2008). Análise de evidências documentais. In J. Bell (Ed.), *Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais* (4. ed., pp. 107–118). Artmed.
- European Commission. (2017). *European Semester Thematic Factsheet: National Fiscal Governance*.
- Exame. (2016, November 30). Oposição joga toalha e recorrerá de aprovação da PEC do Teto no STF. *Exame*.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Pattillo, C. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability* (SDN/18/04).
- Fernandes, G., Teixeira, M., & Leite, R. (2017). Quando se esforçar mais e não gastar mais faz toda a diferença: O caso da saúde pública em municípios do estado de São Paulo. *Enfoque Reflexão Contábil*, 36(1), 123–138.
- Ferreira, E. (2020). Um ajuste justo ou mais alguns passos atrás para a educação básica pública no Brasil? *Educação e Pesquisa*, 46, e214975. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046214975>
- Figueiredo, L. V. (2015). Instrumentos da Administração Consensual. A Audiência Pública e sua finalidade. *Revista de Direito Administrativo*, 230, 237–250. <https://doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46344>
- Filc, G., & Scartascini, C. (2004). Budget Institutions and Fiscal Outcomes: Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department. *Research Department 10th Year Anniversary*, 1–49.

- Filocomo, G., & Royer, L. (2020). Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016. *Cadernos Metrópole*, 22(49), 811–840. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4907>
- Fioretos, O., Falleti, T., & Sheingate, A. (2016). Historical Institutionalism in Political Science. In O. Fioretos, T. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 3–30). Oxford University Press.
- Fittipaldi, I., Costa, S., & Araújo, C. (2017). O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? *Revista do Serviço Público*, 68(3), 611–630. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1332>
- Flick, U. (2009). *Desenho da pesquisa qualitativa*. Artmed.
- FMI. (2009). *Fiscal rules - anchoring expectations for sustainable public finances*.
- Folha de S. Paulo. (2005, October 26). Palocci defende emenda para ajuste fiscal. *Folha de S. Paulo*.
- Frederickson, H., Smith, K., Larimer, C., & Licari, M. (2016). *The Public Administration Theory Primer* (3rd.). Westview Press.
- Freeman, R. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Cambridge University Press.
- Fundação Ulysses Guimarães. (2015). *Uma ponte para o futuro*.
- G1. (2016a, June 15). Aprovar teto de gasto esse ano pode gerar resultado em 2017, diz Meirelles. *G1*.
- G1. (2016b, December 6). Jantar em que Temer pediu apoio ao teto de gastos custou R\$ 35 mil, diz Planalto. *G1*.
- Galdino, M., & Andrade, M. (2020). Aderência dos orçamentos dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado. *Revista do Serviço Público*, 71(4), 809–832. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4572>
- Gbohoui, W., & Medas, P. (2020). *Regras fiscais, cláusulas de salvaguarda e grandes choques*.
- Giacomoni, J. (2006). Introdução. In J. Giacomoni & J. Pagnussat (Eds.), *Planejamento e Orçamento Governamental* (pp. 9–30). ENAP.
- Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Artmed.
- Giosi, A., Testarmata, S., Brunelli, S., & Staglianò, B. (2014). The dimensions of fiscal governance as the cornerstone of public finance sustainability: A general framework. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 26(1), 94–139. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-26-01-2014-B005>

- Giuriato, L., Cepparulo, A., & Barberi, M. (2016). Fiscal forecasts and political systems: a legislative budgeting perspective. *Public Choice*, *168*(1–2), 1–22.
<https://doi.org/10.1007/s11127-016-0345-4>
- Gomes, R., & Gomes, L. (2007). Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment. *Revista de Administração Contemporânea*, *11*(1), 75–96. <https://doi.org/10.1590/s1415-65552007000100005>
- Gomes, R., Liddle, J., & Gomes, L. (2010). A five-sided model of stakeholder influence: A cross-national analysis of decision making in local government. *Public Management Review*, *12*(5), 701–724. <https://doi.org/10.1080/14719031003633979>
- Good, D. (2007). *The politics of public money: spenders, guardians, priority setters, and financial watchdogs inside the Canadian government*. University of Toronto Press.
- Greenwood, Oliver, C., Suddaby, R., & Sahlin, K. (2008). Introduction. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 1–46). Sage.
- Guarini, E., & Pattaro, A. F. (2016). Deficit control and fiscal austerity in the EU: Time to consider the local impact. *International Journal of Public Sector Performance Management*, *2*(4), 348–369. <https://doi.org/10.1504/IJPSPM.2016.079717>
- Guess, G., & LeLoup, L. (2010). *Comparative public budgeting: global perspectives on taxing and spending*. Sunypress.
- Guess, G., & Savage, J. (2021). *Comparative public budgeting: global perspectives on taxing and spending* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, *44*(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hallerberg, M. (2004). *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*. Cornell University Press.
- Hallerberg, M., & Yläoutinen, S. (2010). Political power, fiscal institutions and budgetary outcomes in central and Eastern Europe. *Journal of Public Policy*, *30*(1), 45–62.
<https://doi.org/10.1017/S0143814X09990213>
- Hallerberg, M., Strauch, R., & von Hagen, J. (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, *23*(2), 338–359. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2006.11.005>
- Hallerberg, M., Strauch, R., & von Hagen, J. (2009). *Fiscal governance in Europe*. Cambridge University Press.

- Herzog, A., & Mikhaylov, S. (2020). Intra-cabinet politics and fiscal governance in times of austerity. *Political Science Research and Methods*, 8(3), 409–424.
<https://doi.org/10.1017/psrm.2019.40>
- Hyde, A. (1992). *Government budgeting: theory, process, and politics* (2nd ed.). Brooks/Cole Pub.
- Iara, A., & Wolff, G. (2014). Rules and risk in the Euro area. *European Journal of Political Economy*, 34, 222–236. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.02.002>
- Immergut, E. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and Society*, 26(1), 5–34. <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>
- Institute on Governance. (2021). *What is governance?* <https://iog.ca/>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2022a). *IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo*. Tabela Completa de Séries Históricas.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2022b). *PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Séries Históricas.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2022c). *SCNT - Sistema de Contas Nacionais Trimestrais*. Séries Históricas.
- Kaplan, S. (2017). Partisan technocratic cycles in Latin America. *Electoral Studies*, 45, 219–229. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.10.004>
- Kaplanoglou, G., & Rapanos, V. (2013). Fiscal Deficits and the Role of Fiscal Governance: The Case of Greece. *Economic Analysis and Policy*, 43(1), 5–27.
[https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(13\)50001-4](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(13)50001-4)
- Karpinski, J., Resmini, G., & Raifur, L. (2016). A efetividade da Lei Orçamentária Anual - LOA: um estudo do crescente número de alterações Orçamentárias em um Município de Pequeno Porte na Região Centro Sul do Estado do Paraná. *Revista Capital Científico – Eletrônica*, 14(2), 109–121.
- Keeler, J. (1993). Opening the window for reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making. *Comparative Political Studies*, 25(4), 433–486.
<https://doi.org/10.1177/0010414093025004002>
- Key Jr., V. O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *American Political Science Review*, 34(6), 1137–1144. <https://doi.org/10.2307/1948194>
- Koehler, S., & Koenig, T. (2015). Fiscal Governance in the Eurozone: How Effectively Does the Stability and Growth Pact Limit Governmental Debt in the Euro Countries? *Political Science Research and Methods*, 3(2), 329–351.
<https://doi.org/10.1017/psrm.2014.26>

- Kopits, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? *IMF Working Papers*, 1(145), 1. <https://doi.org/10.5089/9781451856545.001>
- Lanis, G., & Bueno, N. (2020). Fatores que influenciam a eficiência da gestão orçamentária anual. *Revista Gestão & Planejamento*, 21(1), 298–316. <https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v.21.5318>
- Lawrence, T. (2008). Power, institutions and organizations. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 170–197). Sage.
- Lawrence, T., & Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional Work. In S. Clegg, C. Hardy, T. Lawrence, & W. Nord (Eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (pp. 215–254). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7>
- Levi-Faur, D. (2012). From “big government” to “big governance.” In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 3-18). Oxford University Press.
- Levine, C. (1978). Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 38(4), 316–325. <https://doi.org/10.2307/975813>
- Lewis, V. (1952). Toward a Theory of Budgeting. *Public Administration Review*, 12(1), 42–54. <https://doi.org/10.2307/972827>
- Lima, R. (2021). *Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito*. Blucher.
- Lima Filho, S., & Peixe, B. (2020). Despesas de Exercícios Anteriores: Uma Análise da Relação com a Execução do Orçamento Público e a Eficiência na Gestão de Recursos. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 13(2), 112–129. <https://doi.org/10.14392/ASAA.2020130206>
- Lisboa, M. (2017, August). Outra história: uma resposta a Fernando Haddad. *Piauí*.
- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233–261. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024269>
- Lyrio, M., Dellagnelo, E. E., & Lunkes, R. (2013). O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 3(1), 90–106.
- Machado, J., & D’ávila, L. (2020). As Consequências da Variação Orçamentária na Implementação das Estratégias de uma Universidade Federal. *Revista de Administração da Unimep*, 18(2), 78–97.

- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (pp. 1–37). Cambridge University Press.
- Malová, D., & Dolný, B. (2016). Economy and Democracy in Slovakia during the Crisis: From a Laggard to the EU Core. *Problems of Post-Communism*, 63(5–6), 300–312. <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1200952>
- Mamatzakis, E., & Tsionas, M. (2015). How are market preferences shaped? The case of sovereign debt of stressed euro-area countries. *Journal of Banking and Finance*, 61, 106–116. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2015.08.004>
- Mariani, K., Hein, C., Braum, L., & Hein, A. (2014). Análise comparativa dos indicadores de desempenho dos municípios de Toledo e Marechal Cândido Rondon no período de 2009 a 2012. *Revista Capital Científico – Eletrônica*, 12(3), 26–43.
- Mariotto, C. (2019). Negotiating implementation of EU fiscal governance. *Journal of European Integration*, 41(4), 465–486. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1513499>
- Martins, P. (2021). *A EC 108/2020 - Fundeb permanente*.
- Masten, I., & Gnip, A. (2016). Stress testing the EU fiscal framework. *Journal of Financial Stability*, 26, 276–293. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2016.07.011>
- Menezes, D., & Vieira, D. (2022). Stakeholders, critical success factors, and value creation in public-private partnerships. *Revista de Administração Pública*, 56(1), 47–79. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200659>
- Menezes, D., Vieira, D., & Oliveira, J. (2022). Stakeholder Theory: evolution and the proposal of a research agenda. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 21(1), 18882. <https://doi.org/10.5585/RIAE.V21I1.18882>
- Ministério da Fazenda. (2016, March 3). *Resultado do PIB 2015*.
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão [MP]. (2000). *Gestão Fiscal Responsável: Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*.
- Miranda, L., & Calmon, P. (2018). Institutional Change Through Institutionalization: Combining Different Approaches. In C. Bakir & D. Jarvis (Eds.), *Institutional Entrepreneurship and Policy Change: Theoretical and Empirical Explorations* (pp. 63–84). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-70350-3_3
- Mitchell, R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, 22(4), 853–886. <https://doi.org/10.2307/259247>

- Monteiro, B., & Gomes, R. (2013). Experiências internacionais com o orçamento público por regime de competência. *Revista Contabilidade & Finanças - USP*, 24(62), 103–112. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772013000200002>
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1973). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill.
- Mutiganda, J. (2013). Budgetary governance and accountability in public sector organisations: An institutional and critical realism approach. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7–8), 518–531. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2013.08.003>
- Nicoli, F. (2019). Integration through crises? A quantitative assessment of the effect of the Eurocrisis on preferences for fiscal integration. *Comparative European Politics*, 17(3), 397–425. <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0115-4>
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- O Estado de S. Paulo. (2016, March 3). *PIB desastroso de 2015 ajuda a impulsionar novo desastre em 2016*. O Estado de S. Paulo.
- OCDE. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*.
- Oliveira, J. (2015). Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. *Revista do Serviço Público*, 66(1), 29–53. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i1.519>
- Oliveira, J., & Oreiro, J. (2006). Política fiscal e dívida pública: as despesas primárias fora de controle. *Economia & Tecnologia*, 2(4), 73–78. <http://dx.doi.org/10.5380/ret.v2i1.28942>
- Oliveira, L., & Passador, C. (2016). The Brazilian Unified National Health System: Proposal of a Cost-effectiveness Evaluation Model. *Brazilian Administration Review*, 13(2), 1–20. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2016140120>
- Oulasvirta, L., & Bailey, S. (2016). Evolution of EU public sector financial accounting standardisation: critical events that opened the window for attempted policy change. *Journal of European Integration*, 38(6), 653–669. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1177043>
- Pamplona, E., Fiirst, C., Hein, N., & Zonatto, V. (2019). Desempenho do Modelo Arma na Previsão das Receitas Orçamentárias dos Municípios do Estado do Paraná. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(1), 92–103. <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i1.5257>
- Pereira, P., & Figueiredo Neto, L. (2020). Evolução dos gastos públicos ambientais dos municípios brasileiros: uma análise no período de 2005 a 2015. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 25(2), 425–437. <https://doi.org/10.1590/S1413-41522020178746>

- Perelles, P., Oliveira, A., Vicentin, I., & Duenhas, R. (2020). A participação do Poder Legislativo no planejamento público municipal: análise das propostas de emendas parlamentares às leis orçamentárias de Curitiba. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 22, e202036pt. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202036pt>
- Peres, U. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, 33, e020007. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>
- Peres, U., & Mattos, B. (2017). A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(73), 456–477. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.70274>
- Peres, U., & Santos, F. (2020). Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(103), 01-23. <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>
- Peters, G. (2010). Meta-governance and public management. In S. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 36-51). Routledge.
- Peters, G. (2012). Governance as political theory. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 19-32). Oxford University Press.
- Peters, G., & Pierre, J. (2016). *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge University Press.
- Peters, G., Pierre, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). *A Research Agenda for Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Pierre, J. (2012). Governance and institutional flexibility. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 187–200). Oxford University Press.
- Pina, A., & Venes, N. (2011). The political economy of EDP fiscal forecasts: An empirical assessment. *European Journal of Political Economy*, 27(3), 534–546. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2011.01.005>
- Pinheiro, F., Lopes, L., Rocha, J., & Dias Filho, J. (2013). Desafios da Controladoria Pública no contexto da Copa do Mundo de 2014. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 16(3), 108–123.
- Pinto, É., & Ximenes, S. (2018). Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Educação & Sociedade*, 39(145), 980–1003. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018209544>

- Pires, R., & Gomide, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121–143.
<https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Pontes, F. (2018). *Governança fiscal num contexto de elevada rigidez da despesa: uma análise da aderência do caso brasileiro aos padrões internacionais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Pontes, P. (2019). A Manutenção do sistema previdenciário afeta a sustentabilidade fiscal do governo? Um estudo de caso do governo do estado do Ceará. *Revista Ciências Administrativas*, 25(2), 1–11. <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2019.6348>
- Portal MEC. (2016, October 11). Em entrevista, ministro critica atual modelo de educação e defende o Novo Ensino Médio. *Portal MEC*.
- Raudla, R. (2010). The evolution of budgetary institutions in Estonia: A path full of puzzles? *Governance*, 23(3), 463–484. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01490.x>
- Raudla, R., Bur, S., & Keel, K. (2020). The Effects of Crises and European Fiscal Governance Reforms on the Budgetary Processes of Member States. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(3), 740–756. <https://doi.org/10.1111/jcms.12972>
- Rezende, F., & Cunha, A. (2005). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. FGV Editora.
- Ribeiro, I., & Salvador, E. (2018). Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. *Revista Katálysis*, 21(1), 76–85.
<https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p76>
- Richardson, R. (2012). *Pesquisa social: métodos e técnicas* (3. ed.). Atlas.
- Rocha, D., Marcelino, G., & Santana, C. (2013). Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *RAUSP Management Journal*, 48(4), 813–827.
<https://doi.org/10.5700/rausp1123>
- Rodrigues, A., Petine, E., & Rodrigues, F. (2020). Capacitação estratégica com readequação orçamentária para melhoria do serviço público em uma instituição federal de ensino superior. *Revista Gestão & Tecnologia*, 20(1), 278–304. <https://doi.org/10.20397/2177-6652/2020.v20i1.1729>

- Rossi, P., & Dweck, E. (2016). Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública*, 32(12), e0019431. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00194316>
- Rubin, I. (2015). Past and future budget classics: A research agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25–35. <https://doi.org/10.1111/puar.12289>
- Sagastume, M., Brito, R., Delgado, R., & Moraes, B. (2017). Orçamento Impositivo: A Experiência da Saúde. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(72), 245–268. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.64009>
- Saldaña, J. (2013). *The coding manual for qualitative researchers* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Salvador, E. (2017). O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, (130), 426–446. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.117>
- Santiso, C. (2008). Eyes wide shut? Reforming and defusing checks and balances in Argentina. *Public Administration and Development*, 28(1), 67–84. <https://doi.org/10.1002/pad.468>
- Santos, F., Jankoski, A., Oliveira, A., & Rasoto, V. (2017). O Orçamento-Programa e a Execução das Políticas Públicas. *Revista do Serviço Público*, 68(1), 191–212. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.1038>
- Santos, G., & Raupp, F. (2015). Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1429–1451. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612140673>
- Santos, L., & Camacho, E. (2014). Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 2(2), 82–94.
- Savage, G., Nix, T., Whitehead, C., & Blair, J. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Perspectives*, 5(2), 61–75. <https://doi.org/10.5465/ame.1991.4274682>
- Schakel, H., Wu, E., & Jeurissen, P. (2018). Fiscal rules, powerful levers for controlling the health budget? Evidence from 32 OECD countries. *BMC Public Health*, 18(1), 300. <https://doi.org/10.1186/s12889-018-5198-y>
- Schick, A. (1966). The road to PPB: The stages of budget reform. *Public Administration Review*, 26(4), 243–258. <https://doi.org/10.2307/973296>

- Schmidt, J., & Silva, M. (2015). A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público. *Revista Katálysis*, 18(1), 86–94.
<https://doi.org/10.1590/1414-49802015000100009>
- Schull, A., Feitosa, C., & Hein, A. (2014). Análise da eficiência dos gastos em segurança pública nos estados brasileiros através da Análise Envoltória de Dados (DEA). *Revista Capital Científico - Eletrônica*, 12(3), 91–105. <https://doi.org/10.5935/2177-4153.20140023>
- Scott, W. R. (1991). Unpacking institutional arguments. In W. Powell & P. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 164–182). The University of Chicago Press.
- Secretaria do Tesouro Nacional [STN]. (2022). *Resultado do Tesouro Nacional (RTN)*. Tesouro Nacional Transparente.
- Silva, C., Suave, R., Silva, F., & Rosa, F. (2020). Dinâmicas orçamentárias dos governos locais paranaenses: seguindo o incrementalismo ou equilíbrio pontuado? *RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 19(2), 229–316.
<https://doi.org/10.18593/race.23793>
- Silva, L., Santos, F., & Medeiros, A. (2018). Orçamento público municipal da cultura: função, subfunção ou sem-função? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 376–396.
<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75426>
- Silva, M., & Rissi, M. (2020). Análise de informações orçamentárias presentes nos planos de desenvolvimento institucional das universidades federais brasileiras. *Reuna*, 25(4), 66–83.
- Speeden, E., & Perez, O. (2020). Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(1), 1–17. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5517>
- Stein, E., Talvi, E., & Grisanti, A. (1999). Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. In J. Porteba & J. von Hagen (Eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.1815994>
- Streck, D., Pitano, S., & Moretti, C. (2017). Educar pela participação, democratizar o poder: o legado freireano na gestão pública. *Educação em Revista*, 33, e16788.
<https://doi.org/10.1590/0102-4698167880>
- Suzart, J. (2011). Avaliando o nível de transparência fiscal dos Processos Orçamentários Públicos Nacionais. *Reuna*, 16(3), 93–106.

- Telles, T., Suguihiro, V., & Barros, M. (2011). Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. *Serviço Social & Sociedade*, (105), 50–66.
<https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000100004>
- Toigo, L., Piccoli, M., & Lavarda, C. (2016). Orçamento como meio de controle da dissociação em hospital público. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 21(2), 52–66. <https://doi.org/10.12979/16802>
- Tolbert, P., & Zucker, L. (1996). The institutionalization of institutional theory. In S. Clegg, C. Hardy, & W. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175–190). Sage Publications.
- Tribunal de Contas da União [TCU]. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. TCU.
- Tribunal de Contas da União [TCU]. (2015, October 7). TCU conclui parecer sobre contas prestadas pela Presidente da República referentes a 2014. *Portal TCU*.
- Tribunal de Contas da União [TCU]. (2016). *Acórdão no 948/2016*. Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 20/4/2016.
- Valor Econômico. (2005, July 7). Palocci não quer fixar meta de déficit nominal zero. *Valor Econômico*.
- Valor Econômico. (2016, March 4). PIB per capita encolhe quase 5,5% em dois anos. *Valor Econômico*.
- Vieira, É., Bianchi, M., & Kronbauer, C. (2017). Análise do grau de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com mais de 50 mil habitantes. *Desenvolvimento em Questão*, 15(41), 131–163. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.131-163>
- Vieira, F., & Santos, M. (2018). Contingenciamento do pagamento de despesas e restos a pagar no orçamento federal do SUS. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 731–739. <https://doi.org/10.1590/0034-7612162491>
- von Hagen, J. (1992). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities* (No. 96; Economic Papers).
- von Hagen, J. (2010). Sticking to fiscal plans: The role of institutions. *Public Choice*, 144(3), 487–503. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9680-z>
- Warren, T. (2018). The European Parliament and the eurozone crisis: An exceptional actor? *British Journal of Politics and International Relations*, 20(3), 632–651. <https://doi.org/10.1177/1369148118768141>

- Warren, T. (2020). Explaining the European Central Bank's limited reform ambition: ordoliberalism and asymmetric integration in the eurozone. *Journal of European Integration*, 42(2), 263–279. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1658753>
- Warren, T., Holden, P., & Howell, K. (2017). The European Commission and fiscal governance reform: a strategic actor? *West European Politics*, 40(6), 1310–1330. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1297638>
- Werneck, R. (2014a). Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. In M. Abreu (Ed.), *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil* (pp. 331–356). Elsevier.
- Werneck, R. (2014b). Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. In M. Abreu (Ed.), *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil* (pp. 357–381). Elsevier.
- Wildavsky, A. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(4), 183-190. <https://doi.org/10.2307/973628>
- Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary process*. Little, Brown and Company.
- Wildavsky, A. (1979). *The politics of the budgetary process* (3rd ed.). Little, Brown and Company.
- Zambenedetti, L., & Angonese, R. (2020). O Processo Orçamentário de uma Instituição Pública Federal de Ensino sob a Ótica do Isomorfismo. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(2), 1–15. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i2.5568>
- Zonatto, V., Rodrigues Junior, M., & Toledo Filho, J. (2014). Aplicação do modelo de koyck na previsão de receitas públicas: uma análise das previsões orçamentárias realizadas pelos 10 maiores municípios em população no Estado do Rio Grande do Sul. *RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 13(1), 249–276.

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

Metadados e orientações

Nome do entrevistado: _____

Data da entrevista: ____ / ____ / ____ **Local da entrevista:** _____

Contato inicial:

- Agradecer a disponibilidade em receber o(a) pesquisador(a).
- Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa.
Avaliar os fatores determinantes para a aprovação da regra fiscal e o papel dos atores relevantes que atuaram no processo de elaboração e aprovação do teto de gastos.
- Solicitar o aceite acerca da gravação da entrevista.

Procedimentos iniciais:

- Preparar o gravador.
- Iniciar a gravação.

Questões para entrevista

Observação: Os textos em itálico se referem a detalhamentos e/ou objetivos de cada questão.

1. Em qual contexto, nacional e internacional, a regra fiscal foi apresentada pelo governo e aprovada pelo parlamento?

*Questionar sobre os principais pontos a destacar sobre o contexto histórico, político, econômico e social
Quais foram as causas da crise fiscal?*

2. O teto de gastos é de fato um novo regime fiscal?

Procurar entender o que aconteceu desde a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Por que a regra de superávit primário não foi suficiente?

3. Como foi a construção da proposta no âmbito do governo? A discussão entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento... a discussão na Presidência da República (SAJ, SAG, Ministros, PR). Quais foram as principais necessidades que levaram a apresentação da proposta pelo governo? Quais os principais pontos a destacar da proposta do governo?

*Como foi o resgate da ideia de limitar gastos no Brasil?
Palocci/Paulo Bernardo propuseram a implantação de um teto de teto em 2005. A proposta nem seguiu para o parlamento, pois foi classificada como “rudimentar” pela então Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff.
Nelson Barbosa/Valdir Simão tentaram estabelecer, em 2016, limites no Plano Plurianual (PLP 257/2016)
Como foi colocado o discurso da necessidade?
Quais foram os fatores determinantes para a elaboração da regra?
Como foi a materialização da ideia?
Os mistérios setoriais participaram da construção? (gastadores)
Qual foi o papel dos atores técnicos da STN e da SPE (MF) e da SOF(MP)? (guardiões)
Qual foi o papel Centro de Governo (SAG e SAJ)? (definidores de prioridade)
Qual foi o papel dos agentes políticos (Presidente da República, Ministros e Secretários)? (definidores de prioridade)
Houve algum posicionamento da CGU (controladores)*

4. Quais os principais pontos a destacar na tramitação da proposta no parlamento? Quais foram os fatores determinantes para aprovação da emenda que implantou o teto de gastos no Congresso Nacional? Quais foram os atores relevantes para a aprovação da medida? O Congresso Nacional

preservou a essência do texto encaminhado pelo governo. Quais foram os acordos que propiciaram a manutenção do texto? Como foi a negociação para alterar os limites mínimos para educação e saúde?

Procurar entender o rito legislativo

Câmara dos Deputados – CCJ, Comissão Especial, Plenário

Senado Federal – CCJ e Plenário

Qual foi o papel dos atores que participaram do processo de aprovação? Presidentes das casas legislativas, presidentes das comissões, relatores designados. (legitimadores)

O TCU se manifestou? Como? (controladores)

Como foi a negociação com o governo, com representantes de outros poderes?

Qual o papel desempenhado pela oposição?

O que possibilitou a manutenção da essência da proposta apresentada pelo governo?

Defesa do caminho único...

Quais foram as alterações mais significativas? Limites para saúde e educação? Compensação para outros poderes? Período de referência do IPCA? Atualização do limite para emendas impositivas?

A forma final – EC 95, de 2016 – aprovada na Comissão Especial. Foi a possível?

Quais foram os fatores determinantes para a aprovação da regra fiscal?

5. Qual a sua opinião acerca da defesa por manter o teto de gastos e a demanda por flexibilizar?

Considerar os discursos no Congresso e as manifestações favoráveis e contrárias do PR, Ministros (da Economia, dos ministérios setoriais e do Centro de Governo), Secretários (SPE, STN, SOF, SETO).

Matérias jornalísticas

As alterações realizadas no teto de gastos (mais relevante: PEC dos Precatórios).

Considerações finais:

- Perguntar ao entrevistado(a) se há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista.
- Perguntar se ficou com alguma dúvida.

Finalização e agradecimento:

- Agradecer a disponibilidade em fornecer as informações.
- Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele(a) e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o(a) pesquisador(a).