



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**MUDANÇA NA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA: IDEIAS E A
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO NO LEGISLATIVO**

Janikelle Bessa Oliveira

Brasília/DF, 2024

Janikelle Bessa Oliveira

**MUDANÇA NA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA: IDEIAS E A
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA NO LEGISLATIVO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Políticas e Instituições

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Lúcio Remuzat Rennó Junior (IPOL/UnB)

Orientador

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon (IPOL/UnB)

Examinador Interno

Prof. Dr. João Henrique Pederiva (Conorf/Senado Federal)

Examinador Externo

Prof. Dr. Gilmar Antônio Bedin (UNIJUI)

Examinador Externo

Prof. Dra. Rebecca Neaera Abers (IPOL/UnB)

Examinadora Suplente

Brasília/DF, 2024

DEDICATÓRIA

À Dinda, meu maior apoio

“[...] as ideias de economistas e filósofos políticos, tanto quando têm razão como quando não a têm, são mais poderosas do que normalmente se pensa. Na verdade, o mundo é governado por pouco mais. Homens práticos, que se creem bastante isentos de quaisquer influências intelectuais, são normalmente escravos de algum economista defunto”.

John Maynard Keynes

AGRADECIMENTOS

Ao meu estimado orientador, amigos, familiares e membros da banca de defesa da tese, apresento meus cumprimentos e apreço. Todos que me ajudaram ao longo da minha jornada de doutorado merecem minha sincera gratidão. Sem a ajuda, motivação e conselhos de cada um de vocês, hoje, simplesmente, não estaria aqui. Agradeço, primeiramente, a Deus pela vida e saúde.

Agradeço pela amizade, conversas e conselhos de Márcia Ramone, pelo apoio de Kátia Franciele, pelos cafés e conversas das amigas do 'Café com Bolinhos', pelo carinho e descontração de Lua e Adinei, e todo o acolhimento que Zeza me deu em Brasília.

Minha gratidão à minha família: minha mãe, que sempre apoiou meus sonhos mais ousados; ao meu pai (*in memoriam*) por sempre ter acreditado na 'doutora'; à minha irmã Luana, pela companhia; à minha sobrinha Sarah, por ser um foco de luz constante; à minha avó Bela e ao meu avô Protásio; à tia Marlene, Loren, Larissa, Lorena e demais familiares, por me animarem durante minha pesquisa. Seu apoio, motivação e empatia inabaláveis foram fundamentais para o meu triunfo pessoal.

Agradeço aos meus colegas da Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes por todo o apoio nesses anos de estudo, por serem parte do processo de crescimento e por me acolherem primeiro como aluna de graduação e hoje como colega de trabalho. Obrigado à equipe da coordenação do curso de Ciências Sociais por sempre estar ao meu lado e ao NEFE - Núcleo de Estudos Espaço Feminino por todo apoio e contribuição na minha caminhada enquanto pesquisadora.

Agradeço aos meus colegas da turma de 2018 da Pós-Graduação em Ciência Política da Unb pelos debates e conversas enriquecedoras e por entenderem toda a complexidade de cursar a pós-graduação em tempos de pandemia.

Agradeço aos membros da banca de defesa da tese por dedicarem seu tempo à leitura deste trabalho. À equipe do Ipol/Unb por sempre responder aos questionamentos e necessidades. Quero expressar minha sincera gratidão ao meu orientador, Lucio Rennó, por seu direcionamento, apoio e encorajamento, que foram inestimáveis. Meus sinceros agradecimentos a todos que emprestaram seu apoio inestimável e tornaram minha jornada de doutorado possível. Saibam que todos foram fundamentais para a finalização desta etapa

RESUMO

A pesquisa propõe, enquanto tema, analisar o processo de mudança na orçamentação no Legislativo através da Comissão Mista do Orçamento - CMO, mais particularmente as alterações na configuração institucional da política orçamentária brasileira após a redemocratização, assumindo como norteador teórico metodológico o novo institucionalismo discursivo. Busca responder às seguintes questões: quais mecanismos ideacionais incidem sob a dinâmica do desenho institucional da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se estabeleceu o processo de mudança na CMO a partir da conjuntura crítica de redemocratização? Quais coalizões discursivas atuam sobre o desenho institucional e dinâmica interna da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se desenhou a função de planejamento da CMO na política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988? A pesquisa tem como objetivo identificar os mecanismos ideacionais que atuam no processo de mudança na Comissão Mista do Orçamento como instituição da política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988, compreendendo a relação entre instituição, agência política e coalizões cognitivas no processo de estabilização ou alterações da política. Assumir-se como caminho metodológico o *Process Tracing Intensivo*, com a variação de *theory-guided process tracing* que possibilita uma análise temporal e causal das sequências de eventos que constituem o processo. O acesso ao banco de dados dos documentos relacionados à orçamentação pública, a sua formatação em corpus textual e posterior análise, possibilitou entender que muitas ideias em tensão após a promulgação da constituição de 1988 já estavam presentes no seu debate inicial e essas ideias vão procurando transmissores seja como agente político, seja como burocrata para infiltrar espaços de políticas públicas. As evidências demonstram que a mudança após o redesenho da política orçamentária no contexto da redemocratização ocorre de forma gradual com influência de dois mecanismos ideacionais atuando sob o processo de mudança na CMO, sendo estes a filosofia pública e o mecanismo de controle decisional, ainda, a convivência entre esses dois mecanismos ideacionais ocasiona o esvaziamento da ação de planejamento da CMO.

Palavras-chave: Política Orçamentária; Mudança Gradual; Rastreamento de Processo; Institucionalismo discursivo.

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas.

ABSTRACT

The research proposes, as a theme, to analyze the process of change in budgeting in the Legislature throughout the Mixed Budget Committee - CMO, more particularly the alterations in the institutional setting of Brazilian budgetary policy after redemocratization, assuming the new discursive institutionalism as a theoretical methodological guide. It seeks to answer the following questions: which ideational mechanisms affect the dynamics of the institutional design of the Mixed Budget Committee - CMO? How was the process of change established in the CMO based on the critical situation of redemocratization? Which discursive coalitions play role on the institutional design and internal dynamics of the Mixed Budget Committee - CMO? How was the CMO's planning function designed in Brazilian budgetary policy after the 1988 Constitution? The research aims to identify the ideational mechanisms that act in the process of change in the Mixed Budget Committee as an institution of Brazilian budgetary policy after the 1988 Constitution, understanding the relationship between institution, political agency and cognitive coalitions in the process of stabilization or policy changes. Intensive Process Tracing is assumed as a methodological path, with the variation of theory-guided process tracing that enables a temporal and causal analysis of the sequences of events that constitute the process. Access to the database of documents related to public budgeting, its formatting in a textual corpus and subsequent analysis, made it possible to understand that many ideals in tension after the promulgation of the 1988 constitution were already present in its initial debate and these ideas are looking for transmitters whether as a political agent or as a bureaucrat to infiltrate public policy spaces. The evidence demonstrates that the change after the redesign of budgetary policy in the context of redemocratization occurs gradually with the influence of two ideational mechanisms acting under the process of change in the CMO, these being the public philosophy and the decisional control mechanism, in addition, the coexistence between these two ideational mechanisms causes the CMO's planning action to become empty.

Keywords: Budget Policy; Gradual Change; Process Tracking; Discursive institutionalism.

Research line: State, Management and Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACM	Análise de Correspondências Múltiplas
AD	Árvore de Decisão
AFC	Análise de Especificidades
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGF	Controle e Gestão Fiscal
CDH	Classificação Hierárquica Descendente
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CHD	Análise Hierárquica Descendente
CMO	Comissão Mista do Orçamento
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DA	Despesas Administrativas
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCR	Denúncia por Crime de Responsabilidade
DF	Distrito Federal
DO	Despesas Operacionais
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EU	União Europeia
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FEF	Fundo de Estabilização Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FSE	Fundo Social Emergencial
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural
GND	Grupo de Despesas
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
KDD	Processo de Descoberta de Conhecimento
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	Licença de Operação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MIT	Instituto de Tecnologia de Massachussets
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
NBR	Norma Brasileira
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAG	Plano de ação governamental
PDB	Partido Democrático Brasileiro
PDC	Programa de Difusão Cultural
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEF	Programa de Estabilidade Fiscal
PFL	Partido da Frente Liberal
PIASS	Plano de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Patrimônio Líquido

PLC	Projeto de Lei Complementar
PLN	Projeto de Lei Nacional
PLP	Projeto de Lei Parlamentar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPA	Plano Plurianual
PPR	Partido Progressista Reformador
PSB	Política de Saneamento Básico
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RCL	Receita de Corrente Líquida
RP-9	Resultados Primários – 9 (Emenda de relator)
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e das Finanças
SEST	Serviço Social de Transporte
SOF	Secretaria Orçamentária Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Europeia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UK	Reino Unido (United Kingdom)
UNB	Universidade de Brasília
UTF-8	8-bit Unicode Transformation Format

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01. Percurso do Rastreamento de Processo Ideacional	73
FIGURA 02. Exemplo da variável no corpus	77
FIGURA 03. Recorte de preparo do corpus textual	78
FIGURA 04. Dendrograma de CHD da Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964	91
FIGURA 05. Análise Fatorial de Correspondência da Emenda Constitucional n.º 01 de 1969	96
FIGURA 06. Análise Fatorial da Comissão de Sistema tributário, orçamento e finanças – Constituinte de 1987	111
FIGURA 07. Etapas do processo de elaboração do Orçamento Público Federal (Executivo)	113
FIGURA 08. Dendrograma Seção II dos orçamentos – artigos 165-169	119
FIGURA 09. Desenho da Política Orçamentária	121
FIGURA 10. Análise Fatorial das recomendações do relatório final da CPMI do orçamento 1993	129
FIGURA 11. Gráfico da AFC das Resoluções Resolução n.º 01/2006-CN; n.º 03/2008-CN; n.º 03/2015-CN; n.º 02/2021-CN; n.º 01/2022-CN; Técnica Conjunta n.º 03/2013	137
FIGURA 12. Análise Fatorial da mensagem do Ministro da Fazenda Pedro Malan no envio do Projeto de Lei Complementar n.º 18, de 1999	172
FIGURA 13. Análise Fatorial da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000 LRF	175
FIGURA 14. Classes Lexicais – Corpus Textual da orçamentação	184
FIGURA 15. Aspectos ideacionais no Corpus Textual Orçamentário	185

LISTA DE TABELAS

TABELA 01. Gatilhos para mudança ideacional	44
TABELA 02. Estratégias de seleção das amostras e casos	64
TABELA 03. Classes Lexicais da Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964	92
TABELA 04. Classes Lexicais da Emenda Constitucional n.º 01 de 1967	95
TABELA 05. Classes Lexicais dos Anais da Comissão de Sistema tributário, orçamento e finanças (Constituinte de 1987)	109
TABELA 06. Classes Lexicais da Seção II dos orçamentos – artigos 165-169	120
TABELA 07. Classes Lexicais das recomendações do relatório final da CPMI do orçamento 1993	130
TABELA 08. Classes Lexicais da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000 (LRF)	174

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01. Categorias ideacionais em Schmidt	61
QUADRO 02. Documentação normativa da política orçamentária	74
QUADRO 03. Ações desenvolvidas nas abordagens KDD e KDT	79
QUADRO 04. Estrutura dos testes	83
QUADRO 05. Tipologia da orçamentação pública.	89
QUADRO 06. Comparação epistemológica e ontológica	100
QUADRO 07. Composição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais	103
QUADRO 08. Audiências da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira	104
QUADRO 09 - Planejamento Governamental no Brasil.	153
QUADRO 10 – Culturas Políticas em Wildavsky	162
QUADRO 11 – Panorama das prorrogações da Desvinculação de Receitas Da União	167
QUADRO 12. Condições para a disciplina fiscal – Lei de Responsabilidade Fiscal.	170
QUADRO 13. Pesquisas sobre Fiscalismo	180
QUADRO 14. Marcadores históricos interrelacionados à política orçamentária.	182
QUADRO 15. Ideias e processo decisório ao longo do tempo	186
QUADRO 16. Caminhos da difusão ideacional	188
QUADRO 17. Viabilidade do mecanismo ideacional no processo de mudança	190

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 OBJETO, JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2 METODOLOGIA.....	19
1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE	21
2. REVISÃO DE LITERATURA	23
2.1 O NOVO INSTITUCIONALISMO: DILEMAS ENTRE EXPLICAÇÕES EXÓGENAS E ENDÓGENAS	24
2.2 HISTÓRIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	36
2.3 INSTITUCIONALISMO DISCURSO E PROCESSO DE MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS	44
3. ASPECTOS ANÁLITICOS E METODOLÓGICOS	56
3.1 CONCILIANDO INSTITUIÇÕES E IDEIAS – MECANISMO E MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
3.2 ALIANDO ESTUDO DE CASO E PROCESS TRANCING COMO TÉCNICA DE RASTREMENTO IDEACIONAL.....	62
3.3 DESENHO E APLICAÇÃO DA METODOLOGIA	74
4. JANELAS DE OPORTUNIDADE E PROCESSO DE MUDANÇA NA ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA	85
4.1 JANELA DE OPORTUNIDADE ABERTA: IDEIAS E FORMULAÇÃO DA ORÇAMETAÇÃO PÚBLICA.....	86
4.2 2 IDEIAS NO DESENHO DA ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO	102
4.3 PREFERÊNCIAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE IDEIAS ORÇAMENTÁRIAS: DILEMAS DA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO	114
5. RESSONÂNCIAS DA DIFUSÃO IDEACIONAL: DINÂMICA POLÍTICA NA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO	125
5.1 BARREIRA COGNITIVA NA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO	126
5.2 COALIZÕES DISCURSIVAS E INFLUÊNCIAS NA DINÂMICA DA CMO	132
5.3 REGIME POLÍTICO E MOVIMENTO IDEACIONAL: ADEQUAÇÕES REGULATÓRIAS NA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO	138
6. FILOSOFIA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES NA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO.....	146

6.1 DISCURSOS DO PLANEJAMENTO COMO FILOSOFIA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA	147
6.2 FISCALISMO E JANELA DE OPORTUNIDADE: QUANDO FILISOFIAS POLÍTICAS INFILTRAM A ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA	160
6.3 DINÂMICA DE CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL: APLICAÇÃO DO MODELO DE RASTREIO DE MECANISMO IDEACIONAL.....	182
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	196
8. REFERÊNCIAS.....	204
ANEXOS A	228
ANEXOS B.....	242
ANEXOS C.....	243
APÊNDICE A.....	245
APÊNDICE B.....	251
APÊNDICE C	253

1. INTRODUÇÃO

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

Artigo 12 da Magna Carta, outorgada em 1217 pelo Rei João Sem Terra - Inglaterra

1.1 OBJETO, JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA

Este trabalho de pesquisa visa explorar os mecanismos ideacionais presentes no processo de mudança da política orçamentária, com foco na gênese da Comissão Mista do Orçamento – CMO¹, buscando observar o desenho da política orçamentária e como suas instituições se organizam. Entendendo o orçamento público enquanto peça basilar da organização governamental que envolve em seu processo decisório dimensões racionais nos aspectos de estruturação técnica e políticos no que concerne à exposição de interesses de grupos e do próprio sistema político.

A tese intenta responder o questionamento sobre quais mecanismos ideacionais incidem sob a dinâmica do desenho institucional da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se estabeleceu o processo de mudança na CMO a partir da conjuntura crítica de redemocratização? Quais coalizões discursivas atuam sobre o desenho institucional e dinâmica interna da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se desenhou a função de planejamento da CMO na política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988?

A relação entre ideias e a institucionalização da orçamentação pública surge como elemento fundamental para a análise. Por "institucionalização", entende-se o processo dinâmico que envolve a evolução e o ajustamento contínuo das estruturas e regras que orientam a implementação de políticas ao longo do tempo. Tais regras podem ser formais ou informais, e esses ajustamentos ocorrem a partir das interações entre

¹ Que passou a ser denominada regimentalmente de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Financeira – CMPOPF e comumente chamada de Comissão Mista de orçamento – CMO.

atores, organizações, interesses e ambientes que influenciam a implementação e as mudanças das políticas públicas ao longo do tempo (Hall, 1986; Sabatier, 2014; Pierson, 2004).

A identificação dos mecanismos ideacionais que atuam no processo de mudança na Comissão Mista do Orçamento como instituição da política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988, e a compreensão da relação entre instituição, agência política e coalizões cognitivas no processo de estabilização ou alterações da política, surge como objetivo analítico.

E para alcançar o objetivo geral da pesquisa, outros aspectos da orçamentação pública devem ser levadas em consideração: i) Descrição do processo de institucionalização da Comissão Mista do Orçamento – CMO, identificando o seu contexto histórico e discursivo; ii) Compreensão dos momentos de conjuntura crítica e suas possíveis implicações na política orçamentária e as ideias que permeiam esses momentos; iii) Identificação das ideias que se materializam no processo de institucionalização orçamentária; iv) observação do contexto das organizações das coalizões políticas e como atuam nas arenas da política orçamentária; v) Análise da correlação entre estrutura e agência no processo de mudança orçamentária e como se concilia o sistema de regramento com os comportamentos dos atores políticos.

A formulação da política orçamentária pode aparentar, em uma visão superficial, necessitar, preferencialmente, do conhecimento técnico e ações pautadas pelo automatismo, porém, quando se detém de forma mais apurada nesse processo é perceptível que as decisões quanto alocação de recursos públicos extrapolam o limite das contas (contabilidade), através do intercâmbio de interesses políticos existentes na negociação do dinheiro público.

O foco no orçamento público balizou-se, inicialmente, no questionamento levantando por V. O. Key Jr. (1940), de “em que base deveria ser decido alocar ‘X’ dólares na atividade ‘A’ ao invés da atividade ‘B’?”. O padrão decisório pode inferir as características dos interesses, atores e organizações? Essas questões foram cruciais nos primórdios da observação dos elementos que influenciam no resultado do desenho orçamentário.

Wildavsky, como um dos mais profícuos estudiosos do orçamento público, contrapõe o questionamento proposto por V. O. Key, no sentido de que a pergunta não pode se centrar nas bases da alocação de recursos, mas antes, no modo que é decidido alocar X dólares na atividade A e não na atividade B. A resposta para o modo

de alocação estaria na conexão entre orçamentação e o sistema político, reconhecendo a existência do poder político (Wildavsky, 1961).

As primeiras análises orçamentárias seguiram duas abordagens, a racional compreensiva e a incrementalista. A abordagem racional compreensiva estabelece a orçamentação pública como uma ação prescritiva e com forte direcionamento normativo e operacional, essa vertente corrobora com a noção de orçamentação direcionada ao planejamento e controle substancial das decisões pela lógica técnica.

O incrementalismo constrói sua análise orçamentária no reconhecimento dela enquanto arena política em que interesses distributivos convivem em conflito, sendo esse panorama conflitivo a justificativa para o constrangimento das mudanças (Dino, 2018). Nesse contexto, desenvolve-se o modelo Incremental, ao qual entende que os recursos de um Governo não partem do zero, mas antes, de decisões marginais e incrementais e pouco substantivas, com decisões do passado que podem constranger decisões futuras e limitar a adoção de novas políticas.

Davis, Dempster, Wildavsky² (1964; 1988) coadunam da perspectiva do incrementalismo para a política orçamentária, tendo como foco o orçamento dos Estados Unidos, consolidando a hipótese de que as decisões de alocação de recursos públicos eram baseadas em decisões passadas, com apelo aos constrangimentos históricos e, portanto, recebendo a influência da rede de integração e dos níveis de confiança entre os atores e as instituições.

A visão de um processo de mudança atuando em um espaço limitado, devido às dificuldades de construir consenso ao negociar recursos no âmbito político orçamentário, pode parecer uma explicação plausível, inicialmente, dentro do contexto de complexidade da orçamentação pública. No entanto, essa perspectiva acaba por aprisionar o analista na armadilha dos sistemas complexos.

A mudança nas políticas públicas, por mais complexas que sejam, não pode ser reduzida a um processo difícil de ocorrer, especialmente no âmbito político, pois essa explicação alimenta a negação da própria arena política. Os autores do incrementalismo identificaram essa limitação do modelo e propuseram alterações analíticas para tentar explicar os processos de mudança.

O incrementalismo revisitado busca reduzir a crítica feita aos primeiros estudos incrementais, por serem considerados conservadores e incentivadores da

²Estudo sobre o orçamento dos Estados Unidos *Politics of the Budgetary Process* publicado em 1964 e *New Politics of the Budgetary Process* publicado em 1988.

manutenção das estruturas de decisão política do passado. Esse movimento de revisão foi influenciado pelas críticas de Etzioni (1967), Dror (1964) e, posteriormente, com a ampliação dos estudos de Lindblom (1980).

O que se apresenta de mais marcante nesse movimento de revisão do incrementalismo é a ampliação da possibilidade de análise, reconhecendo como tácito as limitações do racionalismo. No que tange à relação entre a política de orçamentação pública e à análise incrementalista tem-se nas pesquisas de Wildavsky uma das suas maiores expressões, o que inclui as primeiras etapas do incrementalismo baseadas na descrição do processo orçamentário, com a posterior revisão desse modelo e a inclusão dos grupos de interesse e a ideia de que “quando um processo envolve poder, autoridade, cultura, consenso e conflito, este captura uma grande parcela da vida política nacional” (1975, p. 13), e sua última etapa através da observação da cultura política na decisão dos orçamentos.

Dentre as explicações incrementais ao orçamento se sobrepõe o caráter complexo da política orçamentária, em que as decisões anteriores podem tornar mais palatáveis a previsão de alocação de recursos com base no panorama da distribuição do ano anterior. Nesse sentido, é desenvolvido o conceito de base orçamentária (Wildavsky, 1961), em que a avaliação do sucesso de uma unidade orçamentária vigente nos termos de dotação de receitas pode ser observada na comparação com as consignadas no ano anterior.

A análise da base orçamentária ocorre historicamente com o uso da comparação entre as unidades de orçamentação pública. Os estudos balizados no incrementalismo tiveram críticas, principalmente, quanto sua natureza descritiva, em que, preocupa-se com o relato dos padrões de mudanças na orçamentação e sua natureza prescritiva onde são vistos como necessários à estabilidade e previsibilidade do fenômeno (Peters, 2001).

Os estudos sobre orçamento público brasileiro obtiveram um terreno fértil na experiência do orçamento participativo, sendo visto como uma ‘boa prática’ apoiada na governança (Wampler, 2008). Tem se desenvolvido, ainda, análises orçamentárias que consideram a complexidade do processo dessa política em suas relações institucionais, em uma visão sistêmica do orçamento público, da sua condição no presidencialismo de coalizão e outros com enfoque nas emendas parlamentares. (Rocha, 2014; Giacomini, 2010; Figueiredo e Limongi, 2008; Mesquita, 2008).

O estudo propõe explorar hipóteses que visam desvendar as dinâmicas subjacentes ao fenômeno do processo de mudança da CMO, situando-as no contexto ideacional. Primeiramente, hipotetiza-se que o processo de mudança na política orçamentária brasileira ocorre de forma gradual com a atuação incisiva de mecanismos ideacionais endógenos que se expressam na construção de coalizões cognitivas de atores políticos e na estrutura da orçamentação.

O design da política orçamentária não passou por ruptura pós redemocratização, porém os interesses conflitivos dos atores trouxeram resultados institucionais não precisos e que refletem os objetivos dos atores de forma opaca. Essa hipótese foi confirmada parcialmente com a identificação de evidências de que a mudança após o redesenho da política orçamentária no contexto da redemocratização ocorre de forma gradual com atuação do mecanismo ideacional de filosofia pública (imbuído do fiscalismo) com influência endógena e exógena.

A segunda hipótese, parte da conjectura que as mudanças na institucionalização da Comissão Mista do Orçamento pós redemocratização comporta a dualidade de cognições que abarcam interesses do fiscalismo como filosofia pública, e, portanto, exógeno e do mecanismo ideacional de atenção, endógeno. Essa hipótese também foi confirmada parcialmente, com a identificação de dois mecanismos ideacionais atuando sob o processo de mudança na CMO, porém, sendo estes a filosofia pública e o mecanismo de controle decisional, ainda, a convivência entre esses dois mecanismos ideacionais traz resultados institucionais precisos, com esvaziamento da ação de planejamento da CMO.

1.2 METODOLOGIA

A relação entre recursos públicos e a decisão de aplicação desses recursos envolve mais do que simples direcionamentos por necessidades técnicas, antes apresenta uma condição de jogo de interesses e atores que se organizam para esses interesses. A questão se amplifica quando se traz a problematização do processo de mudança da política orçamentária, desde seu sistema de regramento até comportamentos de coalizões no movimento de reforma e/ou estabilização.

A análise da política orçamentária envolve o reconhecimento da complexidade de formulação e implementação, no sentido que os grupos de interesse expressam

materialmente na divisão dos recursos para as políticas públicas, e no desenho da própria política orçamentária em seus aspectos técnicos e organizacionais. Alguns estudos na ciência política sobre a orçamentação atrelaram a visão de mudança ao movimento incremental (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1964; Heclo, 1974), seja por conta do custo político de alterações mais profundas e de constrangimentos histórico institucionais que funcionaria como complemento na equação dos custos políticos.

Com base nos objetivos da pesquisa que visam identificar os mecanismos ideacionais atuantes na política orçamentária brasileira no processo de mudanças no campo legislativo após a promulgação da Constituição de 1988 e compreender o contexto que essas mudanças ocorrem em relação a política pública, este estudo busca referências metodológicas nos trabalhos de Helgadotir (2016) e Jacobs (2009) para aplicar o *process tracing* como forma de identificar mecanismos ideacionais presentes nas mudanças na política orçamentária. Desse modo, opta-se pelo *process tracing* intensivo que centra na cadeia de eventos que ocorreram entre a causa e efeito (Falleti, 2016, Falleti E Lynch, 2009). Mecanismo causal ideacional, contexto e *theory guided* (TGPT) são, portanto, os instrumentos metodológicos utilizados nesse processo de pesquisa.

Para a identificação do período de rastreamento de processo, o ponto de partida é a democratização, mas são utilizados elementos precursores para construir contexto e condições históricas. Os períodos para a aplicação do rastreamento de processos estão divididos em: i) Antecedentes: Indicação da Crise do modelo de orçamentação pública; ii) Redemocratização: Indicação de Colapso Ideacional; iii) Pós 1998: Nova Consolidação Ideacional e Nível de Mudança Institucional.

A pesquisa direciona-se pelas seguintes etapas na aplicação da metodologia:

- i) **Coleta de Evidências:** A seleção e triagem dos documentos tem como marco temporal a Constituição Federal de 1988, com o processo de redemocratização e os debates da Constituinte como conjuntura crítica para a formulação da CMO como comissão permanente do orçamento no Legislativo.
- ii) **Tratamento de Evidências:** Os documentos serão analisados com o Iramuteq (interface do R de análise qualitativa), e para que isso ocorresse os documentos passaram por tratamento (formatação do corpus textual)

- iii) **Análise de Evidências:** Aplicando o KDT (*Knowledge Discovery from Text*) com a mineração de texto para identificar os clusters e categoriais localizadas na institucionalização da Comissão Mista do Orçamento.
- iv) **Teste Empírico:** Utilizando as categorias de Jacobs (2015).

1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE

A tese foi dividida em sete partes (introdução, quatro capítulos de análise e considerações finais). A introdução e considerações finais vão localizar o leitor nos caminhos e chegada que essa pesquisa estabeleceu e os meios para responder e os limites dessa resposta. No capítulo 2, é apresentado a teoria que sustenta este trabalho de pesquisa, com uma visão dos processos de mudança institucional baseada em uma abordagem institucionalista discursiva, relacionada a uma série de categorias históricas: conjunturas críticas propostos no trabalho de Mahoney e Collier (2002), condições antecedentes, bem como como aspectos de ideias em Jacobs (2015), Schmidt (2008, 2016) e Mehta (2011), cujos conceitos vão desde tipos de ideias até limites na difusão de ideias e na construção de alianças cognitivas.

O capítulo 3, apresenta a metodologia aplicada nesse trabalho (como demonstrada anteriormente). O capítulo 4, discute a concepção de aberturas de mudança institucional na política orçamentária como contexto necessário na criação da Comissão Mista do Orçamento – CMO, e está dividido em três seções, a primeira com a análise e aplicação do conceito de janela de oportunidade de Kingdon (1984) ao caso estudado, a segunda seção analisando o desenho da política orçamentária a partir das discussões do texto Constitucional e como suas instituições se organizam, e a terceira seção apresenta o debate ideacional na criação da Comissão Mista do Orçamento – CMO, e como sua institucionalização atua como um marcador do espaço de atuação do Legislativo no processo de formulação da orçamentação pública.

O capítulo 5 analisa os antecedentes conceituais para a implementação da Comissão Mista de Orçamento e a dinâmica estabelecida no processo tramitação orçamentária após o redesenho da política no âmbito da Constituição Federal de 1988. Sua premissa geral é o reconhecimento de que os debates na Assembleia

Constituinte geram ressonâncias conceituais mesmo quando as mudanças nas políticas públicas são formalizadas.

E no capítulo 6 traz a discussão das implicações da integração do conceito de ajuste fiscal na ordem orçamental e como o planejamento é integrado na agenda governamental através do redesenho da política orçamentária. Ainda nesse capítulo, são demonstrados os resultados do rastreamento de processo e se aplica o modelo de análise dos mecanismos ideacionais identificados na mudança das relações legislativas da orçamentação: o mecanismo ideacional de controle decisional e o mecanismo ideacional de filosofia pública.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Antes do mar, da Terra e Céu que os cobre. Não tinha mais que um rosto a Natureza: Este era o Caos, massa indigesta, rude. E consistente só num peso inerte. Das coisas não bem juntas as discordes, priscas sementes em montão jaziam; O Sol não dava claridade ao mundo, nem, crescendo, outra vez se reparavam as pontas de marfim da nova Lua. Não pendias, ó Terra, dentre os ares, na gravidade tua equilibrada, nem pelas grandes margens Anfitrite. Os espumosos braços dilatava. Ar e pélago e terra estavam mistos: As águas eram, pois, inavegáveis, Os ares, negros, movediça, a terra. Forma nenhuma em nenhum corpo havia e neles uma coisa a outra obstava, que em cada qual dos embriões enormes pugnavam frio e quente, húmido e seco, mole e duro, o que é leve e é pesado.

OVÍDIO, *As metamorfoses*, 2000

O anseio de se entender os processos de mudança não é um questionamento novo, Ovídio (43 AC–18DC) em ‘*As metamorfoses*’ afirma que a principal mudança ocorrida no mundo foi a passagem do caos à ordem, a constância da fluidez e a possibilidade de mutação são os cernes da própria vida humana, para ele se até os deuses podem mudar em forma e essência o que dirá dos homens que são apenas um substrato da divindade. A relação entre transformação, caos e estabilidade permeia também o mundo da política e não se abstém em concepções institucionais, sejam elas de rupturas rápidas ou de alterações incrementais.

A mudança quando localizada no novo institucionalismo explica-se em duas correntes que buscam na temporalidade da causa as diferenças fundamentais em seus pressupostos. A dependência histórica explica os processos de mudança através da observação de conjunturas críticas que possibilitam uma ruptura nas normas institucionais, enquanto o entendimento da mudança gradual fundamenta sua explicação em alterações que ocorrem de forma incremental.

O fenômeno da mudança surge como uma questão crucial na observação de instituições políticas, através da observação dos pressupostos explicativos da dependência da trajetória e a mudança gradual é possível identificar o ponto central de sua diferença, a velocidade da mudança. A dependência da trajetória utiliza-se da conjuntura crítica como categoria explicativa de um processo de mudança, atrelando a mutabilidade a um evento principal que ocasiona uma ruptura dos impeditivos históricos. A mudança gradual entende que um processo de transformação ocorre de

forma mais lenta, porém contínua, em que os incrementos podem ocasionar mudanças mais profundas de direção de uma política pública.

Estudos consideráveis acerca do processo de mudança em políticas públicas estão focados no novo institucionalismo, seja histórico (Skocpol, 1979; Thelen, 1999; Mahoney, 2010), seja no sociológico (Pierson, 2004; Fligstein, 1997), Ou Da Escolha Racional (North, 1990; Wilson, 1989; Weingast, 1995; Miller & Whitford, 2002). A proposta aqui é contribuir na discussão dos processos de mudança em políticas públicas através do institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008; Fischer, 1993; Dryzek, 2013; Hajer, 1995) que vem desenvolvendo debates interessantes sobre a interseção de ideias, discursos e materialidade dessas políticas.

Para tal, é necessário resgatar a análise do novo institucionalismo, com um foco no institucionalismo histórico que fornece algumas ferramentas de análise para o caso estudado de mudança na Comissão Mista do Orçamento – CMO e, principalmente, as discussões do chamado movimento de ‘virada ideacional’ apontado por Perissinotto e Stumm (2017), que compreende aquele movimento que permite incluir ideias nas pesquisas e explicações dos fenômenos políticos.

Esse capítulo apresenta a teoria que alicerça trabalho de pesquisa, com uma visão do processo de mudança institucional calcadas nas abordagens do institucionalismo discursivo, atrelado a algumas categorias históricas: conjuntura crítica (*critical junctures*), condições antecedentes (*antecedent conditions*) apresentadas nas obras de Mahoney e Collier (2002) e aspectos ideacionais em Jacobs (2015), Schmidt (2008, 2016), Mehta (2011) e Laclau e Mouffe (2015) e com conceitos que abarcam desde o os tipos de ideias a limitações de difusão dessas e construção de coalizões cognitivas, ainda, da aplicação dos significantes vazios na vivência política.

2.1 O NOVO INSTITUCIONALISMO: DILEMAS ENTRE EXPLICAÇÕES EXÓGENAS E ENDÓGENAS

Os processos de mudança institucional ocorrem nos espaços entre os problemas de governo, a interpretação e aplicação de regras formais e/ou informais, pelos atores envolvidos na estrutura institucional (Mahoney; Thelen, 2010). Uma das questões fundamentais para a relação de mudança institucional ocorre nas formas de explicação causal entre variáveis exógenas e endógenas.

O equilíbrio entre as explicações exógenas e endógenas perpassa as abordagens de novo institucionalismo, com a predominância de uso de teorias voltadas para a causalidade da mudança em torno das explicações externas. Essa crítica foi levantada por Mahoney e Thelen (2010) como uma das limitações da teorização novo institucional, com a subutilização do componente de relações internas na observação das mudanças.

O novo institucionalismo tem que ser localizado dentro da sua especificidade como uma corrente não unificada (Hall e Taylor, 2003; March e Olsen, 2008; Rhodes, Binder e Rockman, 2008), essa discussão será focada nas três versões: Institucionalismo Histórico; Institucionalismo da Escolha Racional; Institucionalismo Sociológico apontadas por Hall e Taylor (2003) e uma quarta versão, o institucionalismo discursivo apontado por Shimidt (2008). Esse processo de descrição contribui numa visão dos limites e possibilidades de cada versão e do porquê do uso do institucionalismo histórico na teorização da mudança institucional da política orçamentária.

As três versões apresentadas por Hall e Taylor são uma resposta à visão comportamental amplamente utilizada nas décadas de 1960 e 1970 e tentava esclarecer o papel das instituições nos resultados políticos e sociais. A pergunta comum para todo o método é: como a instituição afeta o comportamento individual? E, para essa pergunta, o novo institucionalista deu duas respostas, uma do ponto de vista do cálculo e outra do ponto de vista cultural, discutindo três temas principais: o comportamento dos participantes, o papel do sistema e por que mantê-lo. A perspectiva da escolha racional sempre tende a responder enfatizando o comportamento humano como um meio de cálculo estratégico, enquanto a perspectiva cultural percebe que o comportamento humano nunca será totalmente estratégico e limitado à visão de mundo pessoal.

O institucionalismo histórico é uma resposta ao funcionalismo estrutural e à análise da vida política do ponto de vista dos grupos, principalmente tentando analisar a situação política do país e a distribuição desigual de poder e recursos. A resposta a essa pergunta está na organização de grupos políticos, de modo que certos interesses são privilegiados enquanto outros são sacrificados.

Dessa forma, define-se instituição como procedimentos, acordos, normas e convenções formais e informais específicos da comunidade política ou da estrutura de organização política e econômica. De maneira geral, podemos dizer que

seguidores desse tipo de pensamento tentam posicionar a organização na cadeia, mas deixam espaço para outros fatores moldarem o comportamento, mostrando a relação entre a organização, pensamentos e crenças (Hall; Taylor, 2003).

O institucionalismo histórico abarca três pontos definidores em seu projeto teórico: i) a preocupação em esclarecer o processo de formulação, estabilização e adaptação das instituições; ii) a visão próxima da análise de percepção dos atores do que se compreende enquanto metas e objetivos da instituição, em detrimento do cálculo estratégico; iii) a focalização nos objetos coletivos em detrimento do individualismo metodológico, com a percepção de que as escolhas dos agentes ocorre na interação contínua no corpo das instituições (Sanders, 2008).

Esses pontos definidores podem ampliar o risco da concentração de observações de fontes endógenas da mudança institucional, por focar nos aspectos da estrutura em detrimento da ação da agência. Trabalhos que utilizam a dependência da trajetória, muitas vezes, se organizam em torno da estabilidade e persistência das instituições, explicando a mudança através de conjunturas críticas (Mahoney 2000; Pierson, 2004; Thelen 2004).

O institucionalismo da escolha racional aparece na análise do comportamento no Congresso dos Estados Unidos. Pesquisadores da área acreditam que, toda vez que muda a maioria do Congresso, fica difícil conseguir estabilidade na votação da lei, porque as preferências dos legisladores mudam com o ciclo. No entanto, este não é o caso, porque essas decisões são consistentes até certo ponto. Como resultado, as regras de procedimento e os comitês do Congresso determinaram a tomada de decisões, então os teóricos começaram a questionar esse paradoxo e buscar respostas por meio de várias agências.

A versão do novo institucionalismo da escolha racional está pautado em quatro prioridades: i) o exercício de certa presunção comportamental; ii) a vivência política imprimindo os dilemas da ação coletiva; iii) a interação estratégica como norteadora das situações políticas; e iv) o foco nos estudos de gênese das instituições (Hall; Taylor, 2003).

Hall e Taylor complementam a descrição das versões do novo institucionalismo com o institucionalismo sociológico que se desenvolve na sociologia, nos estudos da teoria das organizações e uma vinculação entre procedimentos institucionais e os comportamentos culturais, cerimônias, ritos e rotinas incorporados. Elencam-se três características no institucionalismo sociológico: i) uma conceituação mais holística

sobre instituições, abarcando regras formais e informais e a simbologia da institucionalização; ii) a relação entre instituições e socialização dos indivíduos; e iii) explicação própria sobre a gênese e processos de mudança das instituições com ênfase na legitimação do processo.

Ainda que com escolhas teóricas particulares, as três versões do novo institucionalismo convivem na argumentação de Mahoney e Thelen (2010) com o equilíbrio da balança de explicações da mudança institucional pendendo para as variáveis exógenas, seja com a perspectiva coletivista do institucionalismo histórico, a perspectiva de que a mudança envolve mecanismos dinâmicos que sustentam equilíbrios particulares no institucionalismo da escolha racional, ou com a prevalência das convenções informais não codificadas e coleções roteiros que atuam sobre os indivíduos no institucionalismo sociológico.

O cuidado teórico metodológico deve observar o equilíbrio de forças nos processos de mudança com as variáveis exógenas e endógenas, deixando evidente como as instituições abarcam implicações de poder. Nesse sentido, a observação da mudança para além de classificar a dinâmica institucional em auto reforço ou contrarreação tem de analisar o movimento de conformidade existente nas instituições.

Kelman (1958) trabalha o conceito de conformidade dentro da sua teoria da influência social, para ele

Muito brevemente, pode se dizer que a conformidade ocorre quando um indivíduo aceita a influência de outra pessoa ou de um grupo a fim de obter uma reação favorável por parte dos outros – quer para ganhar uma recompensa específica ou evitar uma punição específica controlada pelo outro, ou para obter aprovação ou evitar a desaprovação do outro (pag. 3, tradução própria).

Descrevem-se três processos principais pelos quais as pessoas mudam suas atitudes e comportamentos para se adequarem às normas sociais. Conformidade é um fenômeno que surge da identificação com um grupo, internalização de normas e valores ou submissão à autoridade legítima. A conformidade por identificação ocorre quando as pessoas desejam ser aceitas por um determinado grupo e adotam suas normas e comportamentos para se adequar a esse grupo. Esse processo de adesão está relacionado ao desejo de pertencer à sociedade (Kelman, 1958).

Em relação à conformidade por meio da internalização, Kellman argumenta que as pessoas podem adotar as normas e valores do grupo como seus. A conformidade, neste caso, não é meramente superficial, mas reflete mudanças reais nas crenças de um indivíduo, é o processo de internalizar as crenças do grupo e integrá-las com atitudes e valores individuais. Finalmente, submissão por submissão leva à aceitação e submissão à autoridade legítima. Nesse processo, as pessoas seguem orientações e ordens de figuras de autoridade, mesmo quando conflitam com suas crenças pessoais.

O que torna a conceituação de Kelman interessante para a análise de mudança institucional é seu apontamento dos elementos: interesse, articulação por recursos e aprovação, assim como indicados por Mahoney e Thelen, como uma variável fundamental na dinâmica de estabilidade e mudança.

Thelen (2009), Mahoney; Thelen (2010) apresentam quatro implicações do conceito de conformidade aos estudos de mudança institucional. Em primeiro lugar, conformidade é intrinsecamente complicada pelo fato de que as regras nunca podem ser precisas o suficiente para cobrir as complexidades de todas as situações possíveis do mundo real, assim, quando surge um problema de interpretação dessa complexidade e de suas regras, pode se abrir espaços de mudança que abarcam desde alterações em suas regras ou surgimento de extensões dessas regras.

A segunda implicação deixa mais evidente a questão dos limites cognitivos dos atores envolvidos na dinâmica institucional e os cenários imprevisíveis das relações institucionais, levando em conta o acesso limitado de informações por esses atores. A terceira implicação envolve os elementos implícitos (informais) embutidos nas instituições e como são relevantes por serem compartilhados pelos atores e que, por muitas vezes, podem desencadear mudanças ao longo do tempo, embora as regras formais permaneçam inalteradas.

A quarta implicação externa como as regras devem ser projetadas, aplicadas e executadas em diversos cenários, inclusive em contextos distantes dos atores do *designer* da instituição, o que abre espaço discricionário para a mudança ocorrer na implementação de uma regra. Com essa visão, entende-se que a mudança institucional está calcada na mudança de equilíbrio de poder dos atores ou grupos articulados institucionalmente.

O próximo tipo de institucionalismo, e o que mais agrega ao processo de pesquisa da tese, é o institucionalismo discursivo, e pode ser visto como mais uma

versão do novo institucionalismo que se desenvolve buscando dar visibilidade às ideias e discursos nos estudos de mudança institucional. Hall (1989) ressalta o papel das ideias sobre a formulação de políticas públicas, mas alerta sobre as dificuldades de descrição das suas funções nesse processo. O perigo se encontra na tentativa de especificação das condições de influência das ideias nas políticas públicas e como algumas explicações podem incorrer em reducionismos, esse receio é apontado pelo autor como uma das justificativas da lacuna de estudos que estabeleçam esse tipo de análise nas políticas públicas.

O reconhecimento dos cuidados analíticos na relação entre ideias e políticas públicas contribui para a delimitação e o entendimento daquela enquanto variável explicativa e, no institucionalismo discursivo, encontra-se um arcabouço teórico metodológico de observação das ideias e seus contributos políticos. Shimidt (2008) defende a necessidade para além das correntes do novo institucionalismo: histórico, da escolha racional e sociológico, torna-se primordial a inclusão do institucionalismo discursivo como uma quarta corrente.

Béland e Cox (2011) alegam que as ideias têm a capacidade de moldar o entendimento dos problemas políticos definindo seus objetivos e estratégias, têm a capacidade de atuar como chave de comunicação política ao possibilitar a expressão de valores e preferências. As ideias fornecem caminhos interpretativos que peneiram fatos mais ou menos importantes e, conseqüentemente, influem no entendimento dos interesses políticos.

As ideias na perspectiva de Béland e Cox são apresentadas no livro "*Ideas and politics in social science research*" como crenças causais e, mesmo que aparentem uma definição simples, envolvem outras dimensões discretas. Como crenças causais, as ideias resultam da cognição como representação de uma multiplicidade de percepções sensoriais, ainda, postulam conexões entre coisas e pessoas e, finalmente, fornecem guias para a ação, ajudando a pensar sobre meios de abordagem de problemas e estratégias de ação. Ideias são abundantes na vivência política.

A observação da relação entre as ideias e os processos de mudança permeiam as análises do novo institucionalismo (histórico, escolha racional e sociológico), porém, são elencadas como contexto e não como variável explicativa. Kingdon (2003) no livro *Agendas, alternativas and public policies* discute a perspectiva dos múltiplos fluxos na produção de agendas de políticas públicas, elencando o fluxo dos

problemas, o fluxo das soluções e o fluxo político como campos de atuação dos atores políticos na indicação de uma agenda pública.

Dentre os três fluxos indicados por Kingdon, é no fluxo das soluções que as ideias podem se concretizar enquanto alternativas viáveis de resolução de problemas e representam um espaço de disputa e conflito de proposições que nem sempre obtém a mesma atenção. As ideias podem ser mescladas, ou mesmo abandonadas se não respondem aos pressupostos mínimos de um padrão observado na capilaridade de ideias de sucesso, sendo esses: a confiabilidade técnica, a relação de compatibilidade com os valores sociais e a capacidade de antecipação de contingências.

É possível identificar, ainda, a atuação das ideias no fluxo político através das janelas de oportunidades que o humor nacional e mudança de governos podem acarretar para a inserção de ideias que foram estanqueadas em barreiras cognitivas de governos anteriores. As ideias podem se infiltrar nos fluxos e se converter em agenda, dado um contexto de articulação entre posição dos atores políticos e condição social e política de permeabilidade.

Hall (1989), quando debate a política econômica britânica na década de setenta, ressalta o papel das ideias no processo de mudança de uma política de cunho keynesianista para uma condução monetarista e, nesse contexto, parte da prerrogativa que instituições interagem com ideias e interesses em que contextos exógenos influenciam, mas que as relações endógenas condicionam a dimensão de capilaridade de uma determinada ideia.

O estudo de Kingdon e também o de Hall incluem as ideias enquanto ferramentas no processo de mudança em políticas públicas, porém, para desenvolver essa relação, incorrem na observação da agência em detrimento da própria ideia, o que possibilita o rastreamento dos atores políticos que infiltram soluções, mas limita a observação das ideias e discursos. Ainda indicando um avanço na análise da relação entre ideias e políticas públicas, é perceptível o receio quanto aos perigos de reducionismo de um estudo de centralidade das ideias, receio que ainda limita as pesquisas no campo.

Blyth (2001), tratando do processo de mudança na política econômica da Suécia, reconhece o quanto os argumentos estruturais (internacionalização e mobilidade de capitais) e os argumentos internos (defasagem salarial e ancoragem da moeda para a redução da inflação) são caminhos mais seguros de explicação da transformação

de uma economia de bem-estar social para uma concepção monetarista e como explicações seguras são amplamente utilizadas.

A proposta de Blyth toma um rumo diferente, no sentido que as ideias tornam-se o objeto que passa por rastreamento. As ideias econômicas colocadas em prática na formulação das políticas públicas e per si da constituição de suas instituições públicas tinham no pleno emprego sua premissa, essa ideia, capitaneada pelo partido socialdemocrata sueco e pelos sindicatos, foi se infiltrando na gestão do Estado e, ao longo do tempo, criou uma cisão entre os interesses do trabalho e o direito das empresas. A contraofensiva das empresas envolveu uma retirada institucional e ideológica que possibilitasse a lacuna de inserção de ideias de desregulamentação do mercado.

O modelo de equilíbrio pontuado, largamente utilizado para explicar processos de mudanças políticas, organiza a análise nos interesses dos atores dado por sua posição estrutural, o que torna as ideias subalternas à perspectiva da agência (atores políticos), porém, essa concepção não consegue explicar como a passagem da instabilidade para uma condição estável institucionalmente assume uma determinada forma. No contexto de incertezas, não são os atores em si que possibilitam o reordenamento, mas as ideias que possibilitam a redução das incertezas e dá o conteúdo aos interesses (Beckert, 1996).

As ideias, uma vez institucionalizadas, afetam os resultados das políticas, atuando como bloqueios cognitivos, que podem ser percebidas também como constrangimento histórico. O caso da Suécia é sintomático da aplicação das ideias enquanto bloqueios cognitivos e ideias enquanto armas, a institucionalização de ideias de bem-estar social inicia-se no final da década de vinte com o espaço que uma crise econômica proporcionou e se consolidou nos anos posteriores.

A perspectiva de pleno emprego e ampliação do papel do Estado direcionou a institucionalização do aparato de governo e a formação de um bloqueio cognitivo por parte dos atores políticos (partido socialdemocrata e sindicatos) que limitaram a produção de políticas voltadas ao mercado. Esse panorama fortaleceu a classe trabalhadora e ampliou, junto com os serviços públicos, o gasto público, para Blyth não é a recessão da década de setenta que produz a desestabilização do modelo sueco de bem-estar social, mas o vinco entre as ideias da classe trabalhadora (estabelecida) e as ideias de Estado dos empresários.

A mudança no modelo sueco ocorreu com o uso das ideias monetaristas como armas e um processo de deslegitimação das velhas ideias que, atreladas a fatores endógenos (crise do capital), fortaleceu o discurso ideológico de necessidade premente de redução dos direitos trabalhistas e revisão da política de pleno emprego. As ideias permeiam a constituição de instituições que fomentam os bloqueios cognitivos a ideias divergentes, nesse sentido, os processos de mudança institucional envolvem um contexto de conflitos de ideias.

Hay (2011) resgata o debate sobre o novo institucionalismo e sua miscelânea de entendimentos que passa da identificação singular de March e Olsen (1984), da caracterização tradicional de Hall e Taylor (1996) de três abordagens do novo institucionalismo: sociológico, histórico e da escolha racional, e a perspectiva de Guy Peters (1998) que identifica sete novos institucionalismos. O que fica marcante na caracterização do novo institucionalismo é a recente expansão da observação da relação entre o mundo ideacional e a política, nesse espaço se encontra o institucionalismo discursivo apregoado por Schmidt e o institucionalismo construtivista nomeado por Hay.

O institucionalismo construtivista evidencia a capacidade de mudança endógena das instituições políticas que seriam desconsideradas em análises do institucionalismo tradicional com a predominância de observações exógenas, "(...) a mudança reside na relação entre os atores e os contextos em que eles se encontram, entre os "arquitetos" institucionais, institucionalizados sujeitos e ambientes institucionais." (Hay, 2011, pag. 68). A agência e as ideias são fundamentais para explicar a mudança política e, nesse contexto, os atores são seres estratégicos que se organizam para colocar em prática objetivos complexos.

O debate de Schmidt (2008) traz contribuições consideráveis quanto à focalização das ideias enquanto variável explicativa, ela diagnostica um contexto em que as ideias permeiam as principais análises políticas, mas não obtém, com isso, uma maior relevância na explicação dos fenômenos e mudanças institucionais. Nesse sentido, apresenta o institucionalismo discursivo como mais um tipo do novo institucionalismo em que tanto a ideia quanto o discurso assumem prevalência de estudo.

Podem-se observar três níveis que as ideias assumem na análise política: o primeiro sendo o nível das soluções políticas na formulação das políticas, o segundo nível das ideias programáticas que dão sustentabilidade à política e o terceiro nível

das ideias de filosofia pública que enquadram sentimentos públicos e visões de mundo (nível mais básico das ideias).

As ideias ainda podem ser classificadas enquanto cognitivas, apresentando o contexto (o que é), a atuação (como agir) e ideias normativas na identificação de dicotomias de certo e errado, bom e mau. Mas para Schmidt uma ideia, em si, não basta se não for atrelada à capacidade dinâmica do discurso e, nesse aspecto, sua análise se aprofunda na capacidade comunicativa de uma ideia e das possibilidades de sua capilaridade institucional.

O discurso serve não apenas para representar ideias, mas também para trocá-las por meio de processos discursivos interativos de coordenação entre atores políticos na construção de políticas e programas e de comunicação entre atores políticos e o público na apresentação, deliberação e legitimação dessas ideias de filosofias mais abrangentes (Schmidt, 2008, p. 321, tradução própria).

O discurso é um conceito mais abrangente que pode envolver o conteúdo da ideia, a relação dos agentes portadores do discurso, a posição desses agentes como comunicadores e os processos interativos em que as ideias são passadas. A apropriação de uma ideia no âmbito institucional e seu sucesso só podem ser explicados por sua capacidade discursiva, assim como o sucesso de um discurso está atrelado à relação de relevância, adequação, aplicabilidade e ressonância do que é proposto enquanto solução aos problemas observados.

As mudanças institucional e política, na ótica do institucionalismo discursivo, são explicadas através da compreensão das instituições como memórias coletivas que são contrapostas continuamente por atores com ideias diferentes. A possibilidade de mudança surge da dinâmica de construção das ideias, em como elas são difundidas para o público através do discurso, e as estratégias dos agentes políticos para a formação de coalizões discursivas (Oliveira, 2021).

Sendo o discurso o meio de institucionalização de uma ideia, levanta o questionamento de como os atores e organizações se articulam para demonstrar a relevância da ideia e que meios simbólicos e estruturais estão envolvidos nesse processo. Ademais das lacunas do institucionalismo discursivo, é perceptível o esforço epistemológico em ampliar o escopo do institucional para o campo simbólico,

mas, ainda assim, mostra-se amplamente apegado à posição institucional dos agentes que, em certas condições, produz uma névoa sobre as ideias e discursos.

A teoria do discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015) traz outra perspectiva para o debate das lacunas do institucionalismo discursivo, com possíveis caminhos para a análise discursiva. Representa uma abordagem inovadora para analisar a dinâmica política e social. Esta perspectiva, baseada na obra seminal de Laclau e Mouffe³, propõe uma compreensão complexa das relações sociais que enfatiza a centralidade do discurso na construção do significado e da identidade política.

Desse modo, enfatizam o papel fundamental do discurso na constituição das práticas sociais e políticas, o conceito de discurso vai além da mera linguagem para abranger as práticas discursivas que estruturam as relações sociais. O discurso atua como elemento que estrutura o social, o que implica que as identidades políticas e as necessidades sociais são construídas através do discurso, levando a uma compreensão mais ampla da luta política.

O conceito de “significante vazio” é proposto como elemento básico na construção da hegemonia, e para Laclau (2013), significantes vazios são termos que adquirem significado por meio de relações com outros termos em um sistema discursivo. Essa relação é contingente e, portanto, sujeita a mudanças, permitindo a articulação de diferentes reivindicações políticas em torno de um significante comum, formando cadeias de equivalência.

Laclau (2013) trabalha a noção de significante vazio a partir do esforço de teorização do “populismo” enquanto um conceito fundamental na ciência política e, para tal, resgata a discussão do psicólogo social francês Gustave Le Bon (1947) acerca da psicologia das multidões, principalmente o seu entendimento de que o poder das palavras é percebido na associação das imagens que elas evocam, e nem sempre essa imagem espelha o seu significado real. Diante disso, a relação entre significante e significado não se apresenta como condição determinante em que um, impreterivelmente, espelhe o outro, uma palavra pode abarcar um número considerável de significados, mas os significantes expressam as relações entre a palavra e as imagens constituídas no escopo do discurso social.

³ A discussão consta no livro *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic* publicado em 1985.

A hegemonia, nessa chave de entendimento, é compreendida como o processo pelo qual alianças políticas bem-sucedidas estabelecem uma ordem social dominante. A construção da hegemonia envolve articular diferentes demandas sob um significante vazio, unindo grupos díspares em uma frente comum, referindo-se à capacidade das alianças políticas de unificar interesses diversos sob uma liderança comum. É construído através do discurso que desempenha um papel fundamental na criação de significados compartilhados e na mobilização de diversos grupos em torno de uma causa. Hegemonia significa, portanto, a capacidade de estabelecer uma narrativa dominante que seja aceita e internalizada pela sociedade.

A perspectiva discursiva de Laclau difere da condução do institucionalismo discursivo de Schmidt (2008) que circunscreve o discurso ao conteúdo das ideias, à forma e à posição dos atores na propagação, em síntese, os aspectos da interação das ideias na órbita institucional. Enquanto em Laclau percebe-se a articulação entre as palavras e a ação de natureza material e não ideal, essa diferença marcante tem como base as influências marxistas, e mais, a crítica ao marxismo e seu entendimento essencial da sociedade da luta entre capital e trabalho (Mendonça, 2009).

A categoria 'ideia', na perspectiva da análise discursiva, encontra-se atribuída na vida social e, portanto, expressa na possibilidade de construção relacional. Ordens conceituais como hegemonia, significantes vazios, antagonismo, antes de constituírem formas de atuação, são resultados das relações que ocorrem na vivência social e política.

Das concepções teóricas do institucionalismo discursivo apresentadas até aqui, e dadas as diferenças entre os estudos, torna-se fundamental apontar quais categorias são utilizadas nessa pesquisa. Entendendo que suas limitações e como conceitos do institucionalismo histórico podem reduzir essas limitações. Os aspectos ideacionais e os conceitos que abarcam os tipos de ideias, o discurso enquanto mecanismo de representação dos interesses políticos, as suas limitações de difusão, a construção de coalizões cognitivas e, ainda, a aplicação dos significantes vazios na vivência política. (Jacobs, 2015; Schmidt, 2008, 2016; Mehta, 2011; e Laclau e Mouffe, 2015) São as categorias que fundamentam a análise discursiva dessa tese. A visão de contexto e indicação de marcos temporais necessários na localização da análise do processo de mudança na CMO foram absorvidos do institucionalismo históricos, como veremos a seguir.

2.2 HISTÓRIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL

A análise histórica tem uma longa caminhada nas ciências sociais e, quando se volta para o campo da ciência política, é perceptível como a discussão clássica se calçou nas bases históricas para construir sua visão política. Katznelson (2003) reforça essa concepção apontando a observação da democracia nos Estados Unidos por Tocqueville, os aspectos da história material da vida social em Karl Marx e mesmo a análise econômica de Adam Smith apresentam o componente histórico como matriz fundamental de suas hipóteses.

Os estudos contemporâneos que se utilizam da história como norte de observação têm na história comparada e no institucionalismo histórico duas abordagens que se distinguem pelo grau de influência da estrutura e a agência. Os estudos da história comparada como os desenvolvidos por Barrington Moore (1966)⁴, Perry Anderson (1974)⁵, Reinhard Bendix (1964)⁶, Immanuel Wallerstein (1974)⁷ e Theda Skocpol (1979)⁸, foram fundamentais para o processo de reafirmação dos estudos de concepção holística, possibilitados pela comparação histórica.

A discussão acerca dos limites metodológicos da história comparada atua como combustível para se repensar as escolhas metodológicas no campo da ciência política, expondo principalmente a relação entre o particularismo histórico e o alcance da generalização em pesquisas com um N menor. Outro aspecto passível de crítica envolve os estudos sobre processos de mudança institucional, em que se centra na dinâmica da estrutura em detrimento da agência, antepondo o holismo ao individualismo metodológico.

Katznelson (2003) reconhece que a resolução do impasse entre o holismo e o individualismo metodológico surge como um desafio para os pesquisadores da escola histórica e não visualiza a relação entre estrutura e agência como caminhos antagônicos, mas como parceiros potenciais.

⁴ Moore, Barrington, Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.

⁵ Anderson, Perry. 1974. *Lineage of the Absolutist State*. London: New Left Books. 1986. "Those in Authority." *Times Literary Supplement*, December 12.

⁶ Bendix, Reinhard. 1964. *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*. New York: Wiley.

⁷ Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.

⁸ Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

A história permeia o desenho institucional ao ponto de submergir micro comportamentos nos macros fundamentos institucionais, mas esse fenômeno em determinados contextos de pesquisa são sub teorizados, seja com a fundamentação exclusiva na estrutura, invisibilizando os atores políticos (agência), ou centrando na agência como variável exclusiva de processos de mudança, concebendo, mesmo que intencionalmente, o deslocamento na estrutura institucional.

Quando se transporta para o institucionalismo histórico e o debate na ciência política acerca do limite dos modelos tradicionais, Rezende (2012) aponta a insistência de explicação da mudança pelo mecanismo causal de retornos crescentes (*increasing returns*) como um entrave para sua operacionalização, a observação sobre os agentes, suas escolhas e redes é importante para a observação de outros mecanismos de atuação na mudança institucional e contribuiria em ultrapassar a sensação de que se explica mais a estabilidade do que os processos de mudança.

A abordagem do novo institucionalismo histórico considera o sistema como uma estrutura que tende a ser preservada temporalmente e o processo de mudança tem sido observado sob o prisma de modelos incrementais ou de equilíbrio descontínuo (Rezende, 2012). O incrementalismo como expressão de um processo de transformação gradual e o equilíbrio descontínuo (interrompido) resultando de conjunturas críticas que possibilitam uma ruptura nas normas institucionais.

O processo de mudança visto na perspectiva dependência da trajetória (Pierson, 2004; Collier e Collier, 2002) utiliza-se da conjuntura crítica como categoria explicativa de um processo de mudança, atrelando a mutabilidade a um evento principal que ocasiona uma ruptura dos impeditivos históricos. A mudança gradual (Mahoney, Thelen, 2010) entende que um processo de transformação ocorre de forma mais lenta, porém contínua, em que os incrementos podem ocasionar mudanças mais profundas de direção de uma política pública.

Assim, as duas propostas colocam a agência em uma posição díspar quanto ao processo de mudança institucional, com uma atuação mais modesta na dependência histórica relegando uma ação mais efetiva da conjuntura crítica (exógena), enquanto na mudança gradual ocorre uma atuação direta da agência nos processos de transformação em que os atores políticos são fundamentais na propagação de ideias e incrementos (endógena).

A dependência de trajetória (*path dependence*) insere-se, enquanto perspectiva de análise do institucionalismo histórico, nas decisões e caminhos institucionais que

se consolidam historicamente e podem produzir constrangimentos para ações futuras. Em Pierson (2004), a mudança é mais bem compreendida quando se observa a lógica inercial das instituições, os mecanismos que produzem estabilidade são cruciais na identificação de espaços de ruptura e transformação.

Os tipos de análise relacionados às questões de coordenação, o comportamento dos vetos dos participantes, as peculiaridades do investimento e o impacto do *feedback* positivo, são categorias analíticas associadas aos complexos mecanismos que inibem a mudança. Possíveis rotas de avanço do problema da mudança devem centrar em cinco temas: (1) lógica de produção de equilíbrios profundos; (2) mecanismos causais que produzem mudança; (3) efeitos de interação entre múltiplas instituições; (4) mudança gradual; e (5) o desenvolvimento de políticas. (Pierson, 2004).

Mahoney (2002), através de estudo de caso comparado, observa o processo de mudança no regime político nos países da América Central no final do século XIX, enquanto Collier e Collier (2002) tratam da relação de modelagem da arena política na América Latina e a dependência da trajetória do Movimento Trabalhista e a Dinâmica do Regime. Os dois trabalhos se aproximam pelo uso da dependência da trajetória como aspecto de análise sobre mudança institucional.

As categorias de conjuntura crítica (*critical junctures*), condições antecedentes (*antecedent conditions*), o autorreforço (*self reinforcing*) e o legado (*legacies*) observado nas discussões de Collier *et al* e Mahoney, são essenciais para a proposta desse projeto de pesquisa. A conjuntura crítica e as condições antecedentes fundamentam o contexto precedente da dependência da trajetória, e o autorreforço e legado se apresentam como constructos imediatos da mudança, podendo constituir os ditames da dependência da trajetória.

A conjuntura crítica pode ser entendida como um período histórico em que um fato ou conjunto de fatos, de uma maneira despretensiosa, de forma individual, mas que em conformidade com outros elementos, possibilita uma lacuna para a mudança de processo (Collier; Collier, 2002). Para Mahoney (2002) são momentos de escolha de opções que podem ser difíceis de alteração posterior, mas, metodologicamente, contribui na delimitação do limite de retrospectão histórica para o pesquisador, identificar a conjuntura crítica possibilita encontrar a cadeia de eventos do princípio de uma dependência da trajetória.

O conceito de conjuntura crítica no institucionalismo histórico, então, refere-se a momentos específicos da história que desencadeiam grandes mudanças nos sistemas sociopolíticos, econômicos e sociais. Estes momentos críticos são frequentemente caracterizados por acontecimentos, decisões ou crises que têm o potencial de mudar o curso da história e moldar instituições. A observação da conjuntura crítica aparece de forma contundente nos trabalhos de Theda Skocpol (1979) quando explora o papel das revoluções e dos períodos de reorganização institucional, argumentando que as revoluções são momentos críticos que levam a profundas mudanças institucionais.

Pierson (1996), Thelen (2004) e Hall (2011) corroboram com a perspectiva de que conjunturas críticas são primordiais para visualizar a trajetória de mudanças, seja nas tomadas de decisão desses momentos específicos da vivência política, ou como essas decisões condicionam a modelagem institucional. Em síntese, enfatiza-se a importância dos “momentos críticos” para a compreensão da mudança institucional ao longo do tempo e como a investigação de eventos e decisões desempenham um papel central na formação e desenvolvimento de instituições em diversos contextos históricos e políticos (Baumgartner e Jones, 1993; Steinmo, 2010; Collier, 2002).

As condições antecedentes expressam um momento histórico anterior à conjuntura crítica influenciando na capacidade de colocação de proposições diferentes e ao leque de possibilidades de resolução de um fenômeno aos tomadores de decisão (Collier; Collier, 2002). Abrangem várias características da economia, da sociedade e da política, que definem os parâmetros de mudança, certas condições antecedentes são derivadas de emergências anteriores.

O autorreforço segundo Mahoney (2002) possibilita, como momento posterior à conjuntura crítica, a gênese de uma trajetória histórica, pois surge como momento em que uma mudança de decisão e de condições institucionais se torna dispendioso, justificando a sua manutenção com possíveis correções incrementais. As reformas estratégicas nas áreas tributárias, infraestrutura, meio ambiente, políticas sociais e administrativa encontraram uma janela de oportunidade com a mudança de governo e um contexto de fragmentação social. A reforma tributária, porém, demonstrou ter mais efetividade no que concerne à redução das desigualdades e o equilíbrio das disfunções de classe que se consolidavam na política tributária anterior como apontada por Piketty (2014).

Uma explicação através da mudança gradual entende que existem formas de mudança institucional intrinsecamente relacionadas ao contexto das instituições que possibilitam a atuação de agentes de mudança, as instituições, nessa condição, seriam permeadas de canais de distribuição de poder (Hall E Taylor, 1996; Mahoney e Thelen, 2010). A diferença marcante entre o argumento da dependência da trajetória e a mudança gradual encontra-se na preocupação desta com a agência nas formas de ação dos atores nos espaços das normas institucionais.

Mahoney e Thelen identificam quatro tipos de mudança: i) deslocamento, sendo a remoção de regras existentes e introdução de novas; ii) em camadas com a introdução de novas regras sobre ou paralela às existentes; iii) derivação/desvio através de impactos que mudam as regras existentes em decorrência de mudanças no ambiente; iv) conversão, com a mudança das regras através de decretação para uma readaptação estratégica. Para além das quatro mudanças, pode ocorrer ainda a exaustão como uma ruptura profunda e extinção de uma instituição.

Delimitar os espaços de poder discricionário nas instituições possibilita observar a relação entre fatores exógenos de mudança (como pode aparentar o caso brasileiro) e os fatores endógenos de mudança em que a ação dos atores representam a apropriação desses espaços de poder. Uma explicação da mudança para Rezende (2012) tem de levar em consideração também os aspectos endógenos, o que para o autor pode acarretar um reducionismo histórico das causas externas às instituições e capacidade de veto de agentes da instituição que podem agir no boicote de transformações. Se se aponta a necessidade de reconhecer os limites de uma análise centrada ou em fatores endógenos ou exógenos e como a observância dos dois aspectos possibilita uma visão mais ampliada da mudança.

Os simbiosistas que, de forma geral, tendem a explorar as instituições em busca de ganhos privados e podem ser reconhecidos em duas variedades, como parasitas ou mutualistas. Os parasitas atuam de forma contraditória à finalidade da instituição, minando-a paulatinamente, enquanto os mutualistas recorrem a novas interpretações das regras existentes para obter a promoção de seus interesses.

Os atores subversivos agem para substituir a instituição e suas regras podem, estrategicamente, demonstrar apoio ou passividade, porém, com o tempo, organizam-se enquanto oposição, no contexto de espera podem contribuir na mudança por camadas. Os atores insurgentes surgem em contextos de conflitos e podem influir para a transformação do *status* da instituição e a possibilidade de novas regras. Os

atores oportunistas demonstram uma ambiguidade quanto à manutenção das regras institucionais atuando de forma calculada quanto à permanência do modelo institucional ou um processo de mudança.

Outro conceito importante para o entendimento da mudança circunscreve os movimentos contrários às conjunturas críticas, no que Collier e Collier (1991) chama de reações e contrarreações e que Mahoney (2000) considera como sequência reativa. A observação de como esse movimento se articula e se organiza enquanto coalizão pode contribuir para a compreensão de como alguns processos de mudança institucional não conseguem incorporar e, conseqüentemente, pode surgir como limitante da construção de legados.

Para ilustrar a aplicação da mudança gradual, tem-se no estudo sobre política de saúde de Falleti (2010) que se baliza na questão de como o Brasil alcançou a universalização da atenção à saúde apesar da evolução institucional anterior? A proposta de resposta difere da maioria dos estudos quando utilizam a conjuntura crítica (*path dependence*) para explicar os dois processos de transformação do sistema de saúde: a universalização e a municipalização.

Para a autora, os argumentos centrados na concepção de conjuntura crítica (crise econômica da década de 80) seriam limitados, as alterações na política de saúde resultaram de um processo de mudança gradual que se utilizou da ferramenta de inclusões incrementais nos espaços políticos e possibilitou uma 'adição de camadas' dos interesses dos atores subversivos.

O movimento sanitário, enquanto ator político subversivo, utilizou-se dos espaços construídos pelo próprio regime militar no intento de penetração da sociedade pelo Estado autoritário, para infiltrar os elementos e as suas ideias reformistas. Como contexto anterior a 1988, tem-se um serviço de saúde organizado em três subsistemas: setor privado, setor público e setor de previdência social, sendo este último o mais expressivo.

A ampliação dos serviços de saúde, principalmente com maior integração do setor de previdência social, e ações como a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões nos chamados INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) presidido por tecnocratas em consonância com a criação de programas como o FUNRURAL para atenção de saúde às populações rurais, tinham como intenção a cooptação das populações do campo e aprofundamento do controle autoritário em uma parcela maior do território nacional.

O paradoxo do intento do Regime militar surge na relação entre a utilização do sistema de saúde para uma maior penetração e controle por parte do Estado autoritário que tornou esse Estado mais permeável à infiltração por movimentos reformistas, como observado na ação dos sanitaristas.

A estratégia de infiltração do movimento sanitário dividia-se em três elementos: i) produção e disseminação de suas ideias progressistas; ii) ocupação de posições de poder; iii) influência no Congresso. A atuação por meio dessas estratégias se deu de forma gradual com a ocupação do poder nos municípios, a contribuição na formulação do PIASS (Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento) possibilitou uma pressão de baixo para cima no que tange à saúde pública.

Enfim, a possibilidade de um Sistema Único de Saúde e mesmo de uma reforma da saúde sob o atributo de universalidade e descentralidade foi possível através de três componentes: atores subversivos, infiltração e expansão. Com o uso da estrutura e dos espaços que o próprio Estado autoritário construiu, os atores conseguiram implementar mudanças incrementais que possibilitaram a liberação dos impositivos históricos de uma saúde desigual e privada.

O movimento de discussão de algumas categorias utilizadas no institucionalismo histórico empreendidos aqui é fundamental para identificar quais conceitos podem contribuir com a redução das limitações analíticas do estudo das ideias, e com a crítica sobre o excesso de fluidez como visto no modelo analítico de política pública de Kingdon (2003).

O artigo *The Critical Role of Ideas: understanding industrial policy changes in Ireland in the 1980s*, de Hogan e Rourke (2015) faz um exercício de análise do processo de mudança da política industrial irlandesa a partir de uma abordagem institucionalista discursiva e, para tal, constrói um modelo de codificação que passa por três elementos interconectados: crise, mudança ideacional e mudança política e busca, principalmente, na aproximação do modelo de equilíbrio pontuado, mais especificamente do conceito de conjuntura crítica, os elementos de redução da abstração da análise de ideias.

A tese de Stumm (2019) sobre a relação entre ideias e política industrial nos governos petistas busca na construção analítica de Hogan e Rourke (2015), com o uso da *critical junctures*, dentro do contexto específico de *ideational path dependence*, a estrutura teórico metodológica de análise do seu objeto. Sua pesquisa mostra-se como uma experiência contundente de aplicação de um modelo analítico de política

pública inserido no institucionalismo discursivo que resgata elementos do institucionalismo histórico e utiliza-se também do *process tracing* como caminho para essa análise.

Quando se focaliza as pesquisas sobre política orçamentária têm-se, no trabalho de Praça (2010), um panorama das instituições orçamentárias no Brasil no período de 1987 a 2008, observando os interesses, ideias e enquadramento discursivo (frames) nas escolhas de sua institucionalização e, para tal, utiliza do enquadramento conceitual do institucionalismo histórico. Rocha (2014) também busca no institucionalismo histórico a matriz teórica para a análise das estratégias orçamentárias no âmbito do Legislativo e, com isso, identificando que a dinâmica da orçamentação no Legislativo está imbuída de conflito de atores com múltiplos interesses e um permanente conflito distributivo.

O que se observa da análise de Praça (2010) e Rocha (2010) é que mesmo que a dimensão ideia esteja presente na análise, ela não é ponto focal para entendimento dos processos de mudança na política orçamentária, ainda que apareça como categoria de análise. Essa pesquisa busca contribuir com a diminuição dessa lacuna no campo de pesquisa do institucionalismo discursivo, e mesmo coletando elementos teóricos dos aspectos ideacionais em Jacobs (2015), Schmidt (2008, 2016), Mehta (2011) e Laclau e Mouffe (2015), percebe-se a necessidade de resgate de algumas categorias históricas: conjuntura crítica (*critical junctures*), condições antecedentes (*antecedent conditions*) apresentadas nas obras de Mahoney e Collier (2002), principalmente, para construir contexto e marcadores temporais da relação entre períodos, discurso e mudança na dinâmica da orçamentação no Legislativo.

E por mais que tenha a experiência de Stumm (2019) com a sua análise baseada no modelo de Hogan e Rourke (2015), optou-se por utilizar, principalmente, as chaves conceituais do modelo de Jacobs (2015) que aplica *process tracing* na identificação de mecanismos ideacionais de mudança da política de previdência alemã, aliado a conceitos de coalizões discursivas, filosofia pública e suas interrelações com a noção de significantes vazios.

2.3 INSTITUCIONALISMO DISCURSO E PROCESSO DE MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Swinkels (2020) faz um trabalho interessante no mapeamento dos principais estudos que utilizam a ideia como foco de análise dos processos de mudança institucional, que perpassam desde a constituição de modelos analíticos de políticas públicas em que paradigmas políticos são identificados, a constituição e consolidação de coalizões de defesa, até a observação de múltiplos fluxos de políticas públicas (Hall, 1993; Kingdon, 1984; Sabatier, 1988).

Um número considerável de estudos no campo ideacional tem buscado identificar os elementos discursivos do processo de formulação de políticas públicas (Baumgartner, 2014; Béland & Cox, 2011; Berman, 2013; Blyth, 2013; Schmidt, 2008) e tem contribuído no reforço do tão comumente argumentado de “as ideias importam”. E por mais que, atualmente, a concepção de virada ideacional já esteja bem definida na ciência política, existem questões fundamentais que envolvem aspectos teóricos e metodológicos que caminham ao amadurecimento com cada trabalho de pesquisa que leva em consideração as ideias.

O levantamento de Swinkels (2020) acerca de gatilhos de mudança ideacional (Tabela 01), pode dar uma dimensão dos diversos elementos que envolve os estudos no campo do institucionalismo discursivo, que podem ter nos fatores institucional/político, na disposição, nas estratégias e habilidades e no contexto os motores propulsores dos momentos de mudança institucional.

TABELA 01. Gatilhos para mudança ideacional

Fatores	Efeitos de	Efeitos sobre
Institucional/Político	Partidário	1.Estabilidade/rigidez ideacional 2.Divergência ideacional
	Eleições	1.Rigor/flexibilidade ideacional 2.Consenso/dissenso ideacional
	Presença de veto players Instituições centralizadas (Com)Posição de rede	Estase ideacional/Rigor Rigor ideacional Difusão ou convergência ideacional
	Alta autonomia de especialistas em políticas	Mudança ideacional radical

	Domínio da política Cultura burocrática Cargo/função profissional (Forte) Mandato	Convergência Ideacional Estase ideacional Dominância ideacional Mudança ideacional incremental
Disposição	(alta) Complexidade cognitiva (alta) Necessidade de fechamento Conformidade social Cinismo Valores Ansiedade Excitação fisiológica Formação educacional (semelhante) Especialidade Sexo, idade, religião, educação	Reflexão ideológica e aprendizagem Rigor ideológico Significado central das ideias Significado central das ideias Significado central das ideias (Re)configuração de ideias Significado central das ideias 1.Formação ideacional 2.Convergência ideacional Rigor ideacional Significado central das ideias
Estratégias e habilidades	Fortes habilidades retóricas (elaboração e promoção de ideias) Promovendo ambiguidade, proeminência, atratividade Habilidades discursivas dos atores Usando e expandindo redes (conferências, reuniões de rede) (diferentes) motivos Apresentando (novos) conhecimentos Sofrimento (econômico)	Reconfiguração ideacional Tração/convergência ideacional Formação/conversão ideacional Formação Ideacional (receptividade) Mudança ideacional Tipo de mudança ideacional 1.Mudança ideacional saliente 2.Mudança ideacional radical.
Contextual	Recursos inadequados e desafios externos emergentes Assimetrias econômicas e mudanças nos gastos domésticos Choque exógeno/incerteza/janela de oportunidade Turbulência doméstica	Probabilidade de aprendizado ideacional Flexibilidade Ideacional Mudança ideacional radical (desinstitucionalização) Adaptação ideacional

Fonte: Swinkels, 2020, pág. 292-297. (Tradução e recorte próprio)

Daniel Béland e Robert Henry Cox (2010) entendem o conceito de ideia como crenças que se desenvolvem no equilíbrio dos pensamentos, desejos, interesses e emoções. A vida concreta resultaria da representação do ordenamento cognitivo e

esse ordenamento atuaria nos processos de decisões e preferências, as ideias seriam guias tanto de escolhas individuais quanto de constructos coletivos; seja na compreensão ou na construção da vida. Quando se transporta a noção de ideias para a vida política, é possível observar que o compartilhamento dessas ideias pode agir sob práticas contínuas, na formação de instituições, alimentar conflitos políticos, assim como, direcionar frustrações ou cooperação.

Assim, as ideias são crenças causais que podem ser assumidas no âmbito individual, podem ser acolhidas por instituições, assumir uma forma de estrutura pública de alta complexidade, se difundir em discursos e ideologias na arena política, seja de forma evidente na prática política ou de maneira discreta por meio de suposições e paradigmas de segundo plano (Campbell, 2004; Emmerij *et al*, 2005; Hall, 1993).

As instituições podem ser vistas como a consagração das ideias preponderantes nas relações entre os atores envolvidos, na medida em que indivíduos expõem e constroem dinâmicas relacionais rotineiras que se materializam no tempo como instituições sociais. Para Schmidt (2002) as ideias seriam motores para os processos políticos discursivos, nesse sentido, o discurso pode ser compreendido como oriundo da argumentação, debate e proposição entre pessoas com interpretações divergentes e que no processo relacional refinam suas ideias de forma compartilhada.

A visão da política como processo discursivo se contrapõe à lógica permeada de uma abordagem da escolha racional em que os atores são orientados por processos de formulação de metas, organização de estratégias e dinâmicas de articulação entre esses atores em prol do alcance dos objetivos propostos. Assim, política como processo discursivo baseia-se nas ideias dos atores, em seus símbolos culturais e ideológicos e como esses atores ocupam a arena política no debate dessas ideias, com espaço para a discordância ou confirmação delas.

A interação tem um papel fundamental na consolidação de discursos ou sua contraposição, pois é através da interação que ele pode ser refinado, alterado e reinterpretado. Na concepção de Schmidt (2002) esse processo torna-se fundamental para o desenvolvimento das instituições e, mesmo os momentos de controvérsia ou discordância, são importantes para o desenho institucional que não são estruturas fixas, mas permeadas de dinamismo e reinterpretação. As ideias moldam as

instituições e são através delas e da maleabilidade dos atores políticos que essas instituições podem ser ressignificadas, reinterpretadas e mudarem.

A prerrogativa das instituições expressarem a relação interativa do discurso, demonstra que as abordagens ideacionais centram-se na agência para analisar os processos de mudança. Como mudam e o que mudam nas instituições resultam de escolhas dos atores em interação com a realidade, assim, a natureza da mudança dependente de sua temporalidade e consistência, se incremental ou radical, está intrinsecamente relacionada com a agência humana que é imprevisível (Daniel Béland e Robert Henry Cox, 2010).

As abordagens de pesquisa no institucionalismo discursivo não ocorre de forma homogênea, surgem questões que envolvem temáticas que englobam desde sua nomenclatura e perpassam os aspectos teóricos e metodológicos. A diferença de nomenclatura pode ser observada nas pesquisas de Schmidt (2008) que alcunha o nome como institucionalismo discursivo, enquanto Hay (2011) chama de institucionalismo construtivista, mas as diferenças desses dois autores não se limitam a uma questão de nome de uma versão do institucionalismo, ela se expressa na própria dimensão e capacidade de explicação institucional em relação às ideias.

Schmidt (2002; 2006) entende o institucionalismo discursivo enquanto um conceito guarda-chuva que abarca pesquisas que tem como substrato o conteúdo substantivo das ideias e como o processo de interação discursiva reverbera estruturalmente. As instituições convergem duas dimensões, uma de cunho restritivo em consonância com construções internas a agentes políticos pensantes e falantes.

A convivência de uma estrutura mais rígida, permeada por espaços de interação discursiva de agentes, evidencia que o mapeamento focado nas ideias ao longo do tempo, por mais que contribuam no presságio de processos de mudança institucional, não consegue explicá-las. Nesse sentido, a análise de processos de mudança deve considerar a condição interativa do discurso que perpassa a relação de como as ideias são formadas, como elas são difundidas e apropriadas em determinados espaços institucionais (Schmidt, 2008).

O discurso funciona como o meio de observação de como as ideias transitam do pensamento individual para a ação coletiva. Se tratando de processos de mudança em políticas públicas, a visão de como ocorre as ações de articulação, discussão, deliberação e legitimação tornam-se importantes para uma análise discursiva em que não só as ideias são centrais, mas o discurso e os agentes envolvidos em sua difusão

e como se articulam as coalizões discursivas, também assumem papel decisor na identificação dos momentos e condições de mudança.

Por mais que Schmidt entenda e defenda o institucionalismo discursivo como uma ferramenta teórica que tem contribuições significativas à explicação de processos de mudança institucional, ela reconhece que é necessário incluir a categoria contexto até como forma de se resolver um possível voluntarismo e dar abertura para críticas quanto à falta de sistematização de pesquisas que tem como foco as ideias, assim como ocorreu com o modelo analítico de Kingdon⁹.

Em seu livro *Discursive Institutionalism: The Explainability of Ideas and Discourse* (2008), Schmidt enfatiza que o contexto é fundamental para a interpretação e o significado do discurso e das instituições. Ela argumenta que o contexto assume um papel importante para entender o significado das instituições e como o discurso se articula nela. Em outras palavras, os contextos políticos, sociais, históricos e culturais nos quais as instituições e os discursos estão inseridos são essenciais para entender como eles são interpretados e qual o impacto que eles têm.

O contexto deve ser observado em seus vários níveis, sendo necessário analisar tanto o contexto imediato em que os atores interagem e o discurso é apresentado quanto o contexto mais amplo envolvendo estruturas sociais, normas culturais e eventos históricos. Schmidt afirma que "contexto não é uma entidade única, mas é composto de camadas de múltiplos elementos que influenciam a interpretação e construção de significado dos atores" (Schmidt, 2008, p. 9 – Tradução própria).

Além disso, enfatiza-se a importância do contexto discursivo, incluindo as regras, normas e convenções que moldam a geração e interpretação do discurso. Ela argumenta que o contexto discursivo influencia como os atores constroem significado e como o discurso é recebido por outros atores e pela sociedade em geral. O contexto da discussão também é influenciado por estruturas de poder, relações de classe, gênero e raça e outros aspectos da desigualdade.

O ponto central para identificar o limite da explicação de mudança institucional, está para além da afirmação de que ideias e discursos importam, mas na percepção

⁹ John Kingdon publica o livro "Agendas, Alternatives, and Public Policies" (Agendas, Alternativas e Políticas Públicas), em 1984 e apresenta a base do modelo analítico de políticas públicas, que passou por críticas quanto sua proximidade com o modelo de Garbage Can e com a redução do papel das instituições na formulação de políticas públicas. Dentre seus críticos podem-se apontar os trabalhos de Zahariadis & Buuren (2016), Sabatier & Weible, (2014) e Jones & Baumgartner (2005)

de quando essas ideias e discursos podem ser transformadores, ou seja, quando exercem influência causal (Schmidt e Radaelli, 2004).

Hay (2011) tem uma visão mais arrojada do seu institucionalismo construtivista e se posiciona de forma contrária à visão de Schmidt de uma continuidade e até uso de ferramentas conceituais do institucionalismo histórico, sociológico e da escolha racional, como pode ser percebido na valorização da categoria contexto. Antes, enxerga o institucionalismo construtivista com compromissos ontológicos muito distintos das versões anteriores.

A própria necessidade de desenvolvimento do institucionalismo construtivista viria das lacunas e limitações de explicações de mudança estrutural no institucionalismo histórico, sociológico e da escolha racional. Assim, o institucionalismo construtivista, concentra-se na medida em que as ideias estabelecidas são codificadas por meio de processos de normalização e incorporação institucional e nos filtros cognitivos pelos quais os atores interpretam simultaneamente as pistas ambientais e conceituam seus próprios interesses, no entanto, eles também estão preocupados com as condições sob as quais tais filtros e paradigmas cognitivos estabelecidos são questionados, desafiados e deslocados. Além disso, eles veem as mudanças de paradigma como arautos de profundas mudanças institucionais (Hay, 2011).

Quando Hay insere a concepção de paradigmas como essas barreiras cognitivas, ele trabalha sobre uma ótica que mesmo que queira se distanciar da análise de Hall (1993), quando este examina o processo de formulação de políticas econômicas na Grã-Bretanha desenvolvendo um arcabouço analítico com base nos conceitos de paradigmas de política, aprendizagem social e papel do Estado. Ainda assim, traz elementos que os aproxima, principalmente quanto ao processo de aprendizagem dos atores políticos e como sua interação constrói um espaço de perpetuação ou mudança dos paradigmas políticos.

A questão ontológica apresentada no institucionalismo construtivista envolve a visão da materialização do interesse, Hay tenta ampliar a concepção de que as análises se limitariam a explicações causais das ideias e como os interesses se materializam, concordando com a perspectiva de Blyth (2002) e Hansen e King (2001) de que a conduta dos atores não é um reflexo direto do auto interesse material, mas reflete a percepção particular do auto interesse material. Essa mudança de chave, de uma perspectiva direta de interesses, para percepções de interesses, por mais que

aparente ser um questionamento óbvio, traz em si uma das tensões de pesquisas calcadas no neo institucionalismo, no sentido que a categoria interesse tem sido utilizada de forma recorrente para explicar mudanças em políticas públicas e quando se equaciona o elemento de percepção, outras condições e relações precisam ser incluídas na análise.

Schmidt e Hay apresentam duas visões distintas sobre a relação do institucionalismo discursivo ou construtivista, distinção essa que ocorre pelo grau de proximidade deste com os demais tipos de neo institucionalismo, enquanto a primeira defende o desenvolvimento complementar da análise do discurso com ferramentas dos demais institucionalismos (Histórico; Sociológico; Escolha Racional), o segundo afirma que o construtivismo tem uma sistematização em si capaz de resolver os dilemas não superados nos outros institucionalismos. Esse estudo parte da concordância com a visão de Schmidt (2008), no sentido, que busca no institucionalismo histórico algumas categorias para lidar com o grau de sistematização necessário no estudo de ideias e materialização de discursos e possibilidade de observação do contexto enquanto categoria.

A questão da sistematização de pesquisas cujo foco são as ideias assume uma preponderância quando se observa as críticas sobre o modelo analítico de múltiplos fluxos de Jonh Kingdon (1984), os principais questionamentos à aplicação do modelo envolvem: i) Simplificação: argumento que o modelo simplifica o processo de formulação de políticas públicas, reduzindo-o a três correntes principais. Essa simplificação pode não captar adequadamente as complexidades das interações entre atores políticos, interesses e instituições estatais; ii) Falta de ênfase nos imperativos políticos e econômicos: argumento que o modelo não dá ênfase suficiente aos imperativos políticos e econômicos que podem limitar a adoção de políticas públicas. Fatores como interesses poderosos, conflitos de poder e recursos escassos podem influenciar significativamente as decisões políticas; iii) Ignorar as relações de poder: argumento que o modelo de múltiplos fluxos não considera totalmente as relações de poder e a relevância das instituições na formulação de políticas públicas (Zahariadis & Buuren, 2016; Sabatier & Weible, 2014; Jones & Baumgartner, 2005).

Não obstante as críticas apontadas ao modelo de múltiplos fluxos, para Mehta (2011) a observação acerca de ideias na análise do processo de formulação de políticas públicas no trabalho do Kingdon (1984) tem um papel interessante para o institucionalismo discursivo. Assim, retomar as principais discussões desenvolvidas

no livro "*Agendas, Alternatives, and Public Policies*", pode trazer luz para a defesa de Mehta das categorias e conceitos estudados por Kingdon.

Mucciaroni (1992) apresenta duas contribuições que o modelo de Kingdon traz para os estudos ideacionais, a primeira contribuição com a observação dos chamados empreendedores de políticas públicas e sua concepção de agentes ativos e como estes participarão da formulação de políticas públicas, e a segunda contribuição está no seu retorno ao modelo *Garbage Can* e seu pressuposto de que, em muitos momentos políticos, as soluções precedem ao reconhecimento do problema.

O título do primeiro capítulo "*How Does an Idea's Time Come?*", introduz o aspecto essencial do modelo de múltiplos fluxos, o como e a hora de uma ideia ser absorvida nos três fluxos propostos por Kingdon. Nesse sentido, a forma e o momento que uma ideia é apropriada nos fluxos assume uma posição fundamental para entender o processo de formulação de políticas públicas, entendendo a formulação de políticas públicas como uma série de processos envolvendo pelo menos quatro momentos: definição de agenda, definição das alternativas, seleção formal entre as opções definidas, seja por meio do Executivo ou Legislativo, e a implementação da decisão (Kingdon, 1984).

A pesquisa de Kingdon (1984) tem como escopo acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas temporalmente, como foco nas políticas de saúde e transporte oriundas do governo federal dos Estados Unidos. Metodologicamente, utilizou da coleta de dois tipos de dados: quatro rodadas de entrevistas com agentes próximos à tomada de decisão nos setores de saúde e transporte em quatro anos, e estudo de caso de início e não início de políticas com base em documentos públicos. Assim, identifica duas categorias que explicam a mudança no fluxo de agenda e de especificação de alternativas, a primeira envolvendo os participantes ativos, e a segunda os processos que viabilizam quais ideias tomam destaque ao ponto de ser considerada para a solução de um problema.

Nesse ponto, da identificação das duas categorias de mudança é que autores como Mehta (2011) e Jacobs (2009) se aproximam do modelo de múltiplos fluxos, inclusive com o uso, por este último, do conceito de atenção como mecanismo ideacional na análise da política de Previdência alemã¹⁰. Enquanto Mehta se apropria da base analítica do modelo de fluxos para organizar sua estrutura de compreensão

¹⁰ JACOBS, A. M. How do ideas matter?: Mental models and attention in German pension politics. *Comparative Political Studies*, 42(2), 2009, 252–279.

ideacional no campo de políticas públicas, considerando ideias em três níveis de generalidade: soluções políticas, definições de problemas e filosofias públicas.

Nos níveis de definição de problemas e soluções políticas a proposta não se difere tão consideravelmente dos fluxos de problemas e soluções de Kingdon, no sentido que o campo das ideias perpassa a dimensão do acolhimento de problema com uma perspectiva de que sua identificação advém de uma compreensão particular da realidade, e o posterior constructo de soluções políticas representam as ideias usadas como meio de resolução do problema identificado (Mehta, 2011).

Porém, a discussão diferencial ocorre no terceiro nível através do conceito de filosofia pública, entendida por Heclo (1986) como propósito de governo, de política pública, através de um conjunto de suposições acerca da sociedade, ainda:

Que o governo local está mais sintonizado com as necessidades do povo do que o governo federal é uma dessas filosofias públicas. Uma ideia relacionada é o **zeitgeist**, que é um conjunto de pressupostos amplamente compartilhados e não abertos a críticas em um determinado momento histórico. O **zeitgeist** inclui um conjunto díspar de pressupostos culturais, sociais e econômicos, que podem não estar tão intimamente relacionados ao propósito do governo quanto uma filosofia pública (Mehta, 2011, pág. 40). Tradução própria

O *zeitgeist* tem como característica marcante o fato de ter cerceado as disputas em torno dela, disputas essas que ocorrem, continuamente, entre as filosofias públicas. O status do *zeitgeist* pode ser reconhecido pela dominância enquanto alternativa e como ela se capilariza enquanto solução de problemas públicos, um exemplo dessa aplicação ocorreu com o New Deal que, mesmo com um tempo limitado, alterou seu status de filosofia política para a *zeitgeist* como um pressuposto intocável para solução de problemas envolvendo crise econômica (Mehda, 2011).

A palavra *zeitgeist* ou “espírito do tempo” é uma expressão alemã usada para descrever o clima cultural, intelectual e moral prevalecente em um determinado período histórico. Em vista disso o conceito de *zeitgeist* enfatiza a influência do contexto social e cultural no pensamento e nas atitudes coletivas. É sabido que a discussão sobre espírito do tempo está presente, amplamente, na filosofia alemã.

Hegel (1977) é apontado como um dos precursores para a introdução do termo *zeitgeist*, entendendo que o espírito da época refletia o estado de desenvolvimento do *Weltgeist* ou “espírito mundial”, em síntese, parte da compreensão que a evolução da

história é guiada por uma força espiritual que estava incorporada nas ideias e instituições de uma época.

Na perspectiva hegeliana, cada estágio do desenvolvimento histórico tem um espírito específico, um *zeitgeist* que molda as ideias, valores e instituições da época. Ele escreve:

"O Espírito do Tempo possui, ao mesmo tempo, uma atividade própria, é efetivo por si mesmo e transita pela forma de objeto. [...] ele se ergue sobre a Terra como gigante, carregando consigo as épocas que foram e que ainda não foram, e ao ser levado por esse gigante a história caminha" (Hegel, 1977, p. 10-11).

O *zeitgeist* é uma força impessoal que molda o desenvolvimento da história e a evolução do pensamento. O espírito humano se manifesta e se desenvolve por meio de uma série de estágios ou momentos ao longo da história. Dessa forma, atua como uma força impessoal que afeta tanto os indivíduos quanto a estrutura da sociedade. As ideias e valores que prevalecem em uma determinada época são resultado de um processo dialético de confronto e superação de ideias anteriores.

Assim, o espírito da época se manifesta como uma síntese das contradições e conflitos dos momentos históricos. Schopenhauer (2015), contemporâneo de Hegel, também considerou o espírito da época em suas reflexões filosóficas, afirmando que reflete as ideias populares de uma época e influencia toda a filosofia, arte e cultura.

Herder (1989) entende o *zeitgeist* como expressão da singularidade cultural de cada período histórico, ressaltando a importância de compreender o contexto específico de uma época para interpretar seus fenômenos culturais. Kierkegaard (2012) como representante da filosofia dinamarquesa, explora o espírito da época em termos de subjetividade e existência individual, acreditando que o espírito da época pode moldar as opiniões e os valores das pessoas, influenciando as suas escolhas e ações. Dilthey (2010) corrobora com essa dimensão individual, quando parte da hermenêutica para compreender as manifestações culturais, ele explorou a relação entre o indivíduo e o *zeitgeist*, enfatizando a importância de entender as formas de expressão cultural em seu contexto histórico.

Obstante Karl Marx (2013) não ter utilizado o termo *zeitgeist*, o componente analítico sobre a história, economia e relações sociais, demonstra que as ideias não são retiradas da formação das estruturas sociais, mas diferente de Hegel no que tange à primazia da materialidade em detrimento das ideias. Nesse sentido, tomando-se

todo cuidado com a história do conceito, o que se observa de características do *zeitgeist* está relacionado à compreensão de que as ideias e as concepções dominantes em uma sociedade são moldadas pelas relações de produção e classes sociais. As ideias dominantes são vistas como superestruturas que refletem e retroalimentam a base material da sociedade, suas relações sociais de produção. Entendendo que, o correspondente ao *zeitgeist* é o resultado das contradições inerentes ao modo de produção.

O *zeitgeist* que marcou o século XX foi o existencialismo. O movimento filosófico existencial, liderado por pensadores como Jean-Paul Sartre (2020) e Albert Camus (1962), refletia o clima de dor, absurdo e busca de sentido que permeava a Europa após as duas guerras mundiais. Por meio de seu trabalho literário e filosófico, os existencialistas exploram questões fundamentais da existência humana, como liberdade, responsabilidade, autenticidade e enfrentamento do absurdo da vida.

O *zeitgeist* não é, portanto, um conceito recente e, muito menos, utilizado apenas nos estudos contemporâneos sobre filosofias públicas dominantes. O termo tem aparecido em discussões de correntes filosóficas que vão desde o idealismo, existencialismo, materialismo histórico até o pós-estruturalismo. Além disso, é possível estabelecer uma correlação com a discussão de hegemonia que se desenvolve a partir do marxismo e sua crítica. No que diz respeito à interconexão com as pesquisas ideacionais, essa correlação pode ser identificada no debate de Laclau e Mouffe (2015), que defendem a hegemonia como o processo pelo qual alianças políticas bem-sucedidas estabelecem uma ordem social dominante, com um entendimento cognitivo amplamente aceito de soluções possíveis no contexto de seu tempo.

A primeira grande questão envolve a identificação do *zeitgeist*, como afirmar que uma dada filosofia pública pode ser considerada dominante, ainda, a *zeitgeist* pode ser relacionada ao conceito de barreira cognitiva desenvolvida por Schimidt (2008), como um obstáculo que impede os atores políticos de reconhecerem ou aceitarem novas ideias ou discursos que entram em conflito com suas concepções pré-existentes? Espera-se que essa tese jogue luz sobre alguns desses questionamentos da *zeitgeist*.

A matriz teórica apresentada neste capítulo percorre as dimensões do institucionalismo discursivo, incorporando algumas categorias do institucionalismo histórico. No que se refere à discussão sobre ideias, busca-se, em Béland e Cox

(2011), a noção de que elas têm a capacidade de moldar entendimentos de problemas e suas possíveis soluções. A conceituação de Schmidt (2008) sobre discurso e contexto serve como base para a pesquisa, na tentativa de observar a influência das ideias nas ações políticas e no processo de mudança.

O debate sobre janelas de oportunidade de Kingdon (2003) configura-se como condição para analisar os pontos de inflexão de políticas públicas. A fim de evitar a fluidez desse conceito, resgata-se do institucionalismo histórico as categorias de conjuntura crítica (*critical junctures*) e condições antecedentes (*antecedent conditions*) de Mahoney e Collier (2002).

Para observar os mecanismos ideacionais presentes no processo de mudança da CMO, as categorias de coalizões cognitivas e barreiras cognitivas de Schmidt (2008) desempenham um papel central no rastreamento das ideias e na compreensão de sua disseminação na política orçamentária. Além disso, incorpora-se o debate sobre filosofia pública de Mehta (2011) e, como estruturação do teste empírico da pesquisa, utilizam-se as categorias de rastreamento de ideias em políticas públicas propostas por Jacobs (2015), conforme será apresentado no próximo capítulo.

3 ASPECTOS ANALÍTICOS E METODOLÓGICA

O terceiro capítulo da tese apresenta o desenho da pesquisa e as escolhas da abordagem analítica e metodológica. Partindo de três questionamentos centrais: Quais mecanismos ideacionais incidem sob a dinâmica do desenho institucional da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se estabeleceu o processo de mudança na CMO a partir da conjuntura crítica de redemocratização? Quais coalizões discursivas atuam sobre o desenho institucional e dinâmica interna da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se desenhou a função de planejamento da CMO na política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988?

Os questionamentos contribuem para o constructo das definições analíticas e metodológicas que foram assumidos na tese. Sobre a dimensão analítica, esse trabalho tem como direção os conceitos e categorias do Institucionalismo discursivo e, por uma necessidade de sistematização maior do modelo analítico, utiliza-se algumas categorias do Institucionalismo histórico. Essa retomada de categorias do institucionalismo histórico ocorre, principalmente, sob a perspectiva de entendimento da mudança gradual (Thelen, 2004; Hall, 2001; Mahoney, 2000; Pierson, 2004; Katznelson, 2013) e da utilização do conceito de conjuntura crítica (Skocpol, 1979; Tilly, 1992) para localizar temporalmente o período analisado e momento de mudança.

No que concerne aos aspectos metodológicos, Swinkels¹¹ (2020) apresenta um levantamento de alguns métodos utilizados para medir ideias e que se distinguem de acordo a suas abordagens enquanto: Ideias como heurísticas; Ideias como estruturas institucionais; Ideias como ferramentas estratégicas.

Com a abordagem de ideias como heurísticas pode-se identificar pesquisas que utilizam métodos de Análise De Códigos Operacional (OCA); Mapeamento Cognitivo Comparativo (CCM); Experimentos; Modelagem Computacional; Surveys e entrevistas. Métodos esses que podem ser vistos em pesquisas como de Brummer (2016) e seu exame de crenças políticas externas em líderes políticos, em Van Esch (2014) a análise de ideias de líderes políticos e presidentes de banco central na crise da zona do euro, em Renshon et al (2015) com experimentos baseado em respostas emocionais a perguntas de crenças políticas, Teber (1992) com o uso de POLI como

¹¹ Quadro no Anexo da tese

modelo para entender sistema de crenças compartilhadas no que concerne à política externa dos Estados Unidos.

Na abordagem de ideias como estruturas institucionais, identifica-se a aplicação de métodos de análise crítica de políticas, estudos de caso e análise de conteúdo são encontrados na observação de temas que passam pela pesquisa de Widmaier (2016) e sua análise da jornada de ideias na incorporação do neoliberalismo no sistema político dos Estados Unidos e Reino Unido da década de setenta até a crise econômica de 2008¹², na pesquisa de Becker e Hendriks (2008) acerca do Planning Bureau na manutenção do paradigma de contenção salarial, e em Bratberg's (2013) e análise dos princípios orientadores do discurso de Blair e Chirac na guerra do Iraque.

A abordagem de ideias como ferramentas estratégicas abarca a utilização de métodos de análise do discurso, rastreamento de processo (*Process tracing*), análise biográfica e análise de narrativa/análise de texto com trabalhos como de Schmidt (2016) e a análise do discurso coordenativo na propagação do pensamento neoliberal na sociedade francesa de *Mont Pélerin*, em Helgadottir (2016) com o rastreamento de processo da rede de economistas italianos e a expansão de ideias de austeridade, com Nelson (2014) no levantamento de dados biográficos de funcionários do FMI na visualização da proporção de ideias neoliberais na organização e de Schonhardt (2005) na análise temática da retórica nos discursos de Bush e Kerry nos Estados Unidos.

O objetivo da pesquisa visa identificar os mecanismos ideacionais atuantes no processo de mudança na política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988 na arena do Legislativo, compreendendo a relação entre instituição e agência política em seu processo de construção de estabilidade ou alterações da política. E busca nos trabalhos de Helgadottir (2016) e Jacobs (2009) as referências metodológicas para a aplicação do *Process Tracing* como meio de identificação dos mecanismos ideacionais presente na mudança da política orçamentária.

¹² Torres (2014) apresenta a crise de 2008 como “um choque de grandes proporções para o sistema financeiro globalizado”, que implicou em efeitos nesse sistema e, conseqüentemente, interferiu no processo produtivo implementado a partir da década de oitenta, com conseqüências a nível global e em cascata. Para mais informações consultar o artigo ““A crise do sistema financeiro globalizado contemporâneo”, disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/kTKkStk9BMwNzQ6z4KbmPqc/?lang=pt>. Acesso em: 15, novembro de 2023.

3.1 CONCILIANDO INSTITUIÇÕES E IDEIAS – MECANISMO E MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A base analítica desse estudo de mudança institucional ideacional da CMO está calcada em dois aspectos teóricos: o institucionalismo discursivo, principalmente com as categorias dos três níveis de ideias de Schmidt (2008), ideias de soluções políticas, ideias programáticas e filosofia pública, assim como a noção de contexto. Para compor a sistematização analítica, utiliza-se a perspectiva de mudança gradual de autores do institucionalismo histórico, como já se tratou no referencial teórico.

O modelo de mudança gradual no institucionalismo histórico tem como argumentação a noção de que os processo de transformação e alteração ocorre de forma incremental e ao longo do tempo, essa abordagem procura compreender como as instituições mudam gradualmente por meio de processos cumulativos imbuídos de interação.

Thelen (2004) no livro *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, propõe o conceito de mudança gradual como um componente central do processo de evolução institucional, ela argumenta que o processo de mudança ocorre através de ajustes e adaptações incrementais de estruturas já existentes, em detrimento de rupturas energéticas. Peter Hall (2001)¹³, utiliza essa abordagem para explicar como as instituições econômicas evoluem gradualmente e moldam as estratégias econômicas nacionais.

Ainda, autores como Theda Skocpol (1979), James Mahoney (2000), Paul Pierson (2004) e Ira Katznelson (2013), reforçam a compreensão dos mecanismos pelos quais as instituições evoluem e mudam ao longo do tempo, enfatizando a importância das contingências históricas e das interações entre atores e instituições, sem desconsiderar os processos de aprendizagem.

Tendo como estrutura de entendimento a concepção de que o processo de mudança ocorre de forma gradual, as questões de pesquisa: Quais mecanismos ideacionais incidem sob a dinâmica do desenho institucional da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se estabeleceu o processo de mudança na CMO a partir da conjuntura crítica de redemocratização? Quais coalizões discursivas atuam sobre o desenho institucional e dinâmica interna da Comissão Mista do Orçamento - CMO?

¹³ Discussão presente no livro *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (2001), escrito em parceria com David Soskice.

Como se desenhou a função de planejamento da CMO na política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988? Trazem em sua essência o foco ideacional, mais particularmente, nos mecanismos ideacionais e no caminho que esses mecanismos percorrem entre a variável dependente (Mudança da CMO) e a variável independente (Intermitência do Sistema Político) no processo de mudança progressiva.

O mecanismo causal é o meio interacional entre causa (X) e efeito (Y) e age como partes compostas por entidades (n) cujas interações transmitem força causal (Bennet, Checkel, 2015; Beach e Pederson, 2013, 2016). Como a proposta visa estabelecer os mecanismos causais ideacionais em três níveis de ideias (solução, programática e filosofia política) da Comissão Mista do Orçamento, a caracterização torna-se fundamental e pode ser realizada através da contextualização, entendendo o contexto sob a perspectiva de Falleti e Lynch (2009) como aspectos que desenharam o cenário (analítico, temporal, espacial, institucional) que interconecta o input (I) ao output (O) através de um mecanismo causal (M).

A abordagem de Falleti e Mahoney (2019) reforça o quão fundamental a investigação de mecanismos causais para identificar os mecanismos subjacentes que conectam as causas aos efeitos, considerando os mecanismos como uma sequência de eventos que produzem efeitos. "A lógica dos mecanismos causais se baseia na ideia de que as relações causais são mediadas por mecanismos, que são conjuntos de processos e atividades que conectam eventos e condições" (Falleti & Mahoney, 2019, p. 55).

Falleti (2016) se aproxima de Mahoney (2001) no entendimento de que os mecanismos causais não podem ser reduzidos às variáveis intervenientes e que isso não inviabiliza as explicações de alavancagem, mas se distancia no entendimento de que os mecanismos são deterministas em suas aplicações. O princípio de portabilidade e indeterminação podem atuar na diminuição desse limite e são observáveis através da interação entre mecanismo e contexto.

O questionamento da pesquisa envolve a observação das variáveis endógenas e exógenas nas dimensões institucionais e de agência no processo de mudança da política orçamentária, para tal, será utilizado o método qualitativo de *Process Tracing* para identificar os mecanismos causais que atuam na orçamentação e o modelo analítico que utiliza os elementos do institucionalismo histórico para a construção do contexto e do institucionalismo discursivo, para identificação da infiltração de ideias e

como elas se relacionam com os atores que ocupam os espaços de tomada de decisão.

O caso dessa pesquisa centra-se na observação dos mecanismos causais ideacionais do processo de mudança da Comissão Mista do Orçamento, nesse sentido, é necessário entender as especificidades dos mecanismos ideacionais. Jacobs (2009) afirma que o pesquisador que assume o caminho de rastreio de mecanismos ideacionais deve se atentar a três elementos. O primeiro elemento através de um objetivo empírico expansivo, com a preocupação de trabalhar com um arcabouço teórico robusto que contribua com a construção de categorias e possibilite vislumbrar a sequência de eventos, fluxos e informações nos processos de mudança ou continuidade.

O segundo elemento diz respeito ao cuidado em delinear e avaliar as estratégias empíricas, através da explicitação dos passos da pesquisa, por mais repetitivos que possam aparentar, e torna-se fundamental para a clareza da sistematização da pesquisa voltada ao rastreamento de mecanismos ideacionais, e essa necessidade pode ser suprimida com uma cuidadosa observação do contexto institucional e político. E o terceiro elemento envolve a especificação da teoria no rastreamento de mecanismos ideacionais e como essa contundência teórica pode contribuir com previsões empíricas mais nítidas e específicas.

Assim, uma teoria consistente, uma metodologia clara e a observação do contexto institucional funcionam como alicerce da pesquisa ideacional. A categoria contexto tem sido trabalhada de forma muito expressiva no institucionalismo histórico e vista como um elemento crucial para entendimento das dinâmicas de mudança institucional. Thelen (2004), Hall (2001), North (1990) enfatizam que o contexto é fundamental para entender como as instituições emergem, transformam e moldam o comportamento político e econômico. Os contextos históricos e institucionais fornecem a estrutura dentro da qual as instituições operam e determinam as oportunidades e restrições que influenciam as ações políticas e as escolhas dos atores.

Schmidt (2008) procura compreender como as ideias e o discurso moldam as instituições políticas e influenciam os processos de tomada de decisão, argumentando que os discursos são centrais para a compreensão dos processos políticos porque moldam as estruturas institucionais e as regras que governam a política. Em sua trajetória de pesquisa, é possível identificar algumas categorias ideacionais (Quadro

01) essenciais para sua análise de políticas públicas e, mais detalhadamente, a análise dos percursos ideacionais nos processos de mudança institucional.

Dentre essas categorias pode-se elencar: Significados simbólicos compartilhados; Frame discursivo; Narrativas políticas; Construção social de significado. Schmidt (2002, 2008, 2010) utiliza essas categorias para analisar dois processos de mudança e consolidação de ideias na estrutura institucional de políticas públicas, o primeiro caso envolve seu estudo sobre os aspectos ideacionais na formação da União Europeia (UE) e como os agentes políticos interagem com o sistema simbólico construído, para tal, utilizou, das categorias, significados simbólicos compartilhados, de jogos de linguagem e de construção social de significado.

O segundo estudo de Schmidt (2010), ao qual se observa o uso das categorias discursivas citadas, envolve a construção de simbologia no contexto das políticas de bem-estar social, nesse caso utilizando as categorias ideacionais de significados simbólicos compartilhados, narrativas políticas e frames discursivos para observar o processo de tensão e consolidação de ideias concernentes à justiça social e suas implicações no desenho de políticas sociais e, ainda, como narrativas que se baseiam na concepção de responsabilidade individual podem levar a incentivos políticos privatizantes.

QUADRO 01. Categorias ideacionais em Schmidt

Categorias	Descrição	Aplicação
Significados simbólicos Compartilhados	Compreender o significado simbólico atribuído às instituições e ao discurso político.	A construção do simbolismo no contexto da política de bem-estar social. (SCHMIDT, 2008)
Jogos de linguagem	Uso do conceito de jogos de linguagem para analisar como diferentes atores políticos usam o discurso para interagir e negociar o significado de instituições e políticas.	Analisa debates discursivos estruturados em torno da moeda única europeia, o Euro. (SCHMIDT, 2002)
Narrativas políticas	Refere-se às formas como os atores políticos constroem as narrativas históricas que dão sentido e legitimidade às instituições e políticas.	Examina como diferentes atores políticos constroem narrativas para moldar a compreensão e a legitimidade das políticas de bem-estar social. (SCHMIDT, 2008)

Frames discursivos	Argumento que os atores políticos usam como estruturas discursivas para construir e interpretar a realidade política.	Uso do frame de "justiça social" para explicar a política econômica, influenciando as respostas políticas e mobilizando apoio. (SCHMIDT, 2008, 2010)
Construção social de significado	Implica que os agentes políticos participam ativamente da geração e negociação de significados institucionalmente relacionados.	Observação do caso da União Europeia (UE). Examina-se como os atores políticos constroem significados relacionados à integração europeia e às instituições da UE. (SCHMIDT, 2010)

Fonte: Schmidt, 2008, 2002, 2010 (Coleta produzida pela autora)

O ponto de partida da pesquisa usa como base a categoria de conjuntura crítica (Mahoney, 2002; Collier *et al*, 2002; Hogan, 2006) para apontar a redemocratização brasileira materializada na Constituição de 1988 como ponto de partida da análise, localizando as condições antecedentes relacionadas ao debate da Comissão Mista do Orçamento – CMO como instituição da política orçamentária e como ocorreu a crise do modelo anterior de articulação da política orçamentária no Legislativo.

A observação da ruptura do desenho da política orçamentária com a redemocratização e as possíveis implicações ideacionais absorvidas em seu processo de mudança ocorre através do contexto que abarca aspectos relevantes de um ambiente: analítico, temporal, espacial ou institucional (Bunge, 1997; Falleti, 2016). A construção das categorias analíticas segue o modelo de Jacobs (2015) de teste ideacional, com o contributo de instrumentais do estudo de caso e *process tracing* no rastreamento dos mecanismos ideacionais presentes na mudança da política orçamentária (criação da CMO).

3.2 ALIANDO ESTUDO DE CASO E PROCESS TRANCING COMO TÉCNICA DE RASTREAMENTO IDEACIONAL

A discussão sobre o método de Estudo de Caso na Ciência Política tem se aprofundado nos últimos tempos no esteio do questionamento da clivagem entre

estudos quantitativos e qualitativos. A ocupação do espaço qualitativo ainda levanta questionamentos e desconfianças quanto à capacidade de generalização, validade interna, externa e à confiabilidade da pesquisa, além de uma pretensa abstenção da proposta de produção de leis gerais e do estatuto de uma posição alta na escala de abstração dos conceitos.

As preocupações quanto ao constructo do Estudo de Caso surgem, inicialmente, do exercício de sistematizar um conceito que abarque sua estrutura metodológica, sem limitar seu raio de atuação. Gerring (2011), Flyvbjerg (2011), apontam que as definições de 'estudo de caso' são abundantes, mas que nem todas as definições conseguem ser úteis para localizar a prática ao conceito. Como síntese, pode-se entender o Estudo de Caso como uma análise intensiva de uma unidade em consonância com os elementos espaciais do fenômeno analisado.

Em uma tentativa de elucidar as resistências ao estudo de caso, Flyvbjerg (pg. 302) elenca os cinco mal entendidos que permeiam seu uso: O conhecimento teórico mais valioso que o caso concreto; a impossibilidade de generalização através de caso individual; a utilidade do estudo de caso no primeiro momento da pesquisa, com a formação de hipóteses e teoria; o viés de verificação que ampliaria a tendência de afirmar prenoções do pesquisador; e a dificuldade de proposições gerais balizados em casos específicos.

O ensaio tem como foco a discussão do quarto mal-entendido apresentando os limites de uma seleção enviesada de caso, e como o viés pode ser dirimido através de um desenho de pesquisa objetivo e claro. Indicando que uma pesquisa enviesada está mais vinculada a distorções do seu desenho, do que ao tamanho do N do estudo em uma aplicação simplista de que N pequeno tende a viés.

O viés de seleção é uma preocupação marcante para King *et al* (1994), que mesmo indicando que as diferenças entre a medição quantitativa e qualitativa estariam no campo da representação de dados e não no status teórico da medição, demonstra uma inquietação quanto à obtenção de amostras não enviesadas em estudos de caso. Um estudo que apresente uma amostragem enviesada traz como consequência direta a impossibilidade de generalizações e distorções na inferência causal.

Seawright e Gerring (2008), afirmam que mesmo a seleção de casos sendo uma temática crucial no âmbito metodológico tem recebido pouca atenção de estudiosos, e quando se atentam estão mais preocupados em alertar sobre as

consequências do viés de seleção, como colocado por King, Keohane e Verba (1994), do que propor soluções para evitar o enviesamento.

Nas discussões de Gerring (2011), George e Bennet (2005), Flyvbjerg (2011), percebe-se a tentativa de reconhecer a especificidade da seleção de amostra de casos, que ultrapasse os indicativos de seleção aleatória de grande N. Mas por que a aleatoriedade posta-se de forma contundente na resolução de viés em amostras de pesquisa quantitativa e deve-se ter um cuidado com sua utilização na seleção de amostra de casos?

A resposta pode começar a ser construída voltando ao debate de Seawright e Gerring, através da defesa de que casos não podem ser escolhidos aleatoriamente. O descarte da aleatoriedade como primazia de técnica de resolução de viés no que diz respeito ao estudo de caso, se baseia na valorização da representatividade dos casos por parte dos autores e na variação útil nas dimensões de interesse. O pesquisador pode, com a utilização da seleção aleatória, obter casos não enviesados, porém, com baixa representatividade no objetivo do estudo.

Norteando a seleção de casos pela representatividade ou de seleção orientada, tem-se duas propostas do que a literatura chama de estratégias ou técnicas de seleção de casos, que objetivam esclarecer e apresentar possíveis formas de seleção atreladas ao escopo da pesquisa.

TABELA 02. Estratégias de seleção das amostras e casos

Tipo de seleção	Finalidade
A. Seleção aleatória	Para evitar desvios sistemáticos na amostra. O tamanho da amostra é decisivo para a generalização.
1. Amostra aleatória	Para obter uma amostra representativa, que permite a generalização para toda a população.
2. Amostra Estratificada	Para generalizar especialmente selecionados para subgrupos dentro da população.

B. Seleção orientada	Para maximizar a utilidade da informação de pequenas amostras e casos isolados. Os casos são selecionados com base em expectativas sobre o seu conteúdo de informação.
1.Casos desviantes/Extremo	Para obter informações sobre casos incomuns, que podem ser especialmente problemáticos ou especialmente bons. Para entender os limites das teorias existentes e desenvolver novos conceitos, variáveis e teorias que são capazes de conta para casos desviantes.
2.Variação Máxima Casos	Para obter informações sobre o significado de várias circunstâncias de processo e resultado; por exemplo, de três a quatro casos que são muito diferentes em uma dimensão: tamanho, forma de organização, localização, orçamento.
3. Casos críticos	Conseguir a informação que permite deduções lógicas do tipo: 'se esta é (ou não) válido para este caso e, em seguida, aplica-se a todos os (não) casos'
4. Casos Paradigmáticos	Para desenvolver uma metáfora ou estabelecer uma escola para o domínio que o caso diz respeito.

Fonte: Flyvbjerg (2011), pag. 307

Na tabela 02, é possível observar o esforço para tipificar a seleção de amostra e casos, principalmente na seleção orientada. Obtendo um número de estratégias que priorizam a envergadura da produção de teorias e a quantidade de casos necessários para alcançar os objetivos do estudo.

O uso da seleção de casos desviantes/extremo possibilita um olhar sobre fenômenos incomuns, e o estabelecimento de conceitos novos; os casos de variação

máxima se concentram em análise de uma amostra maior de casos que se caracterizam pelas diferenças; os casos críticos utilizam-se do paradoxo do que se encontra no caso e comparando com não casos; os casos paradigmáticos se utilizam de metáforas para apresentar o contexto analisado.

A construção das técnicas de seleção de casos por Seawright e Gerring (2008), no entanto, focam na representatividade para estabelecer suas tipologias de seleção de casos: típico, diverso, extremo, desviante, influente, mais similar e mais diferente.

A seleção de caso típico pode focar em um ou mais casos, em que se verifica relacionamento cruzado de caso, na órbita da representatividade postula pela especificidade. O caso diverso, baseia na seleção de dois ou mais casos com diversos valores de X^1 , Y^1 ou X/Y , e são representativos no sentido mínimo da variação total do N. A seleção de caso extremo pode ser feita com um ou mais casos que expressam valores incomuns de X ou Y na distribuição univariada, sua representatividade é possível quando comparado com um maior número de casos.

O caso desviante se dá com um ou mais casos em que ocorre desvio de relacionamento cruzado de casos, a representatividade pode ser observada com um teste de cruzamento de casos. O caso influente envolve um ou mais casos com características influentes de variáveis independentes, a seleção desse não consegue apresentar uma representatividade típica. A seleção de casos mais similares deve apresentar similaridade em variáveis específicas que não X^1 e/ou Y, sua representatividade possibilita uma segurança quanto à generalização. Por fim, tem-se a seleção de caso mais diferente com dois ou mais casos e que apresentam uma diferença quanto variáveis específicas que não X^1 , o nível de representatividade e a possibilidade de generalização são altos nessa seleção.

Os cuidados com o enviesamento na seleção de casos podem ser observados anteriormente ao uso das técnicas ou estratégias de seleção. George e Bennet (2005) localizam a capacidade de generalizações dos estudos de caso de forma circunscrita, preocupando-se com a intensidade da análise de fenômenos em detrimento da amplitude da construção de teorias gerais.

As pesquisas de estudo de caso geralmente descem a escada da generalidade para generalizações contingentes e a identificação de condições de escopo mais circunscritas de uma teoria, em vez de generalizações mais amplas, mas menos precisas (Bennet; George, pag. 77; 2005).

O reconhecimento dos limites de uma metodologia e das características da construção de uma teoria é condição *sine qua non* para identificação de possíveis vícios e distorções de pesquisa. O controle de viés de seleção pode ser estabelecido no desenho da pesquisa, através da apresentação por parte do pesquisador de um problema de pesquisa e objetivos claros quanto ao fenômeno que se propõe analisar.

O desenho da pesquisa leva em consideração as variáveis que serão trabalhadas, com a definição das variáveis dependentes, independentes e intervenientes (se existirem no estudo), preocupando-se no processo de descrição da variância das variáveis. A seleção dos casos observa o princípio da variação nas variáveis dependentes, que possibilita um controle sobre viés de amostra de casos (George; Bennet, 2005).

Ademais de qualquer desconfiança quanto ao uso da pesquisa com estudo de caso, seja pelo limite de generalizações mais amplas e mais detidamente da possibilidade de corrosão das inferências causais pelo enviesamento do caso, buscou-se demonstrar – mesmo que sinteticamente – ações que podem dirimir o viés de seleção de casos. Entendendo que viés não é um atributo da pesquisa qualitativa, mas um problema que pode permear qualquer estudo quantitativo e qualitativo que não estejam alicerçados no desenho de pesquisa claro e com uma arquitetura que reconheça suas variáveis.

Gerring (2007) defende o uso de *process tracing* em estudos de caso como um instrumento para tornar mais sistemática a pesquisa qualitativa, definindo o *process tracing* como uma técnica que "rastrea a conexão causal entre um evento ou estado inicial (ou conjunto de eventos ou estados iniciais) e um evento ou estado subsequente" (Gerring, 2007, p. 200), tendo como objetivo a identificação de mecanismos causais que fazem ligação entre variáveis dependentes e variáveis independentes.

O conceito pode ser sintetizado a partir do entendimento dele com um instrumento analítico para descrever inferências causais a partir de evidências, em uma sequência temporal de eventos. Tem ocorrido um crescente na utilização dele para pesquisas no campo da ciência política, autores como Bennett, et al (2005), George (2005), Gerring (2007), Beach e Pedersen (2013), Seawright (2016) contribuem com aspectos que perpassam os aspectos de sistematização de suas análises até a sua aplicação nas pesquisas.

Partindo dos elementos que unificam os entendimento e aplicação do *process tracing*, pode-se elencar o que a maioria das definições de rastreamento de processo têm em comum. Afinal, o que a maioria das definições de rastreamento de processos têm em comum: Em primeiro lugar, as evidências são analisadas dentro de casos para explicar um determinado fenômeno. E, por conta disso, a literatura sobre *process tracing* dialoga muito com a literatura sobre seleção de casos e estudos de caso. A pesquisa usando rastreamento de processo está interessada em como os fenômenos se comportam nos casos. Aplicar rastreamento de processo a um caso significa ter um profundo entendimento do caso. É como abrir uma caixa, dividi-la em processos menores e ver o que tem dentro produz o que queremos explicar. Em segundo, o objetivo da aplicação do *process tracing*, nesses casos, é encontrar os mecanismos causais subjacentes que são acionados durante os processos.

O *process tracing* possibilita a análise do processo causal em sua cadeia de causalidade e mecanismo entre uma variável independente e a variável dependente que envolve o mapeamento das expectativas sobre o funcionamento do mecanismo causal (Bennet; George, 2005; Checkel, 2005). Para observar o tipo de mudança na política orçamentária e, mais particularmente, os mecanismos causais que atuam sobre essas transformações, opta-se pela utilização do rastreamento de processo.

Para tal, opta-se pelo *process tracing* intensivo que centra na cadeia de eventos que ocorreram entre a causa e efeito (Falleti, 2016, Falleti E Lynch, 2009). Assim, é necessário definir conceitualmente os instrumentos metodológicos que serão utilizados: Mecanismo causal ideacional, contexto e *theory guided* (TGPT).

A aplicação do rastreamento de processo não segue um caminho unívoco, por exemplo, em Collier *et al* (2002) o *process tracing* passa por teste de hipótese, mas não é uma regra, e a escolha dessa proposta pela aplicação do rastreamento intensivo (Falleti, 2016) foca na sequência de eventos entre causa e efeito e na identificação dos mecanismos que vêm atuando na política orçamentária.

Falleti (2016) aponta quatro variações de *process tracing*: a narrativa analítica que busca explicar as preferências, expectativas e estratégias dos atores, mas que fica limitada quanto ao alcance da pesquisa por representar uma ilustração do mundo real; A segunda variação com a observação do processo causal (*causal process observations*) utilizada por Collier *et al* (2010) focando na série de testes de evidência que pode excluir e corroborar com as condições necessárias e/ou suficientes que agem entre causa e efeito.

A terceira variação é a análise sistemática de processo (*systematic process analysis*) aplicada por Hall (2003, 2006) com foco no mapeamento da complexidade da vida social e eliminação de teorias concorrentes. A quarta variação da teoria guiada (*theory – guided – TGPT*) possibilita tanto a ilustração quanto a geração e teste de teorias, cada qual com um procedimento distinto, essa variação é a que se propõe aplicar nesse trabalho.

O *process tracing* tem sido utilizado de forma contundente em estudos de caso e pesquisas do institucionalismo histórico, sociológico e da escolha racional, mas como o rastreamento de processo pode contribuir com a análise de mecanismos ideacionais? Jacobs (2009) ressalta a complexidade do exercício de medir ideias e como muitas vezes é difícil identificá-las no meio das causas de resultados políticos.

Como citado anteriormente, o rastreamento de processos ideacionais deve se atentar a três características para ser eficaz: o escopo empírico expansivo, o desenho claro das estratégias metodológicas dos processos que geraram os dados, e a especificação da teoria no rastreamento das ideias.

O diferencial entre o rastreamento de processo ideacional e material está em como se explica a variação nas escolhas dos atores. A lógica que observa os aspectos materiais, a variação das escolhas ocorre influenciada pela variação nos parâmetros objetivos de escolha dos atores que podem se expressar em capacidades ou restrições institucionais. A variação na teoria ideacional se concentra no substrato das cognições dos atores, nesse sentido, elementos como metas e compromissos normativos podem ser elos com os aspectos materiais, e mapas mentais, crenças descritivas como objetos ideacionais para além dos aspectos das condições materiais (Jacobs, 2015).

Helgadottir (2016) desenvolve sua pesquisa aplicando rastreamento de processos da rede de economistas italianos que erigiram e mantiveram a ideia de “austeridade expansionista”, com uma base de dados composta de entrevistas e documentos, construiu o argumento calcado em dois fatores: a formalização das ideias econômicas em uma linguagem *mainstream* e o estabelecimento de uma rede de profissionais que trabalhavam de forma interligada foram cruciais para o movimento que denomina de efeito bumerangue, ou seja, difusão de ideias da periferia para os centros de poder de formulação de políticas públicas europeu.

Jacobs (2015) elenca estratégias para que o rastreamento de processos ideacionais possa se resguardar de críticas quanto a sua amplitude e dificuldade de

identificação entre ideias e materialidade, dentre as estratégias são postos os testes empíricos e a coleta de dados para análise:

i) Teste Empírico - Analisando comunicação (principalmente privada): contribui de forma probatória com a medição da variável independente com base na observação das declarações e comunicações em estratégias controladas de pressão, além de estabelecer o mecanismo causal com a aplicação da ideia para decisão. No âmbito das conjecturas e/ou limitações deve ter acesso ao registro deliberativo completo (o que pode ser complicado em determinadas instituições) e levar em consideração a motivação das ações de persuasão e as estratégias para tal.

ii) Teste Empírico - Examinando a covariação ao longo do tempo/Analisando a estabilidade ideacional e mudança: busca-se examinar os fatores materiais que variam ao longo do tempo no contexto em que medidas e resultados ideacionais permanecem constantes ou, em outro cenário, observar as alterações das ideias e dos resultados com base na teoria de aprendizagem e um cuidado constante no estabelecimento da exogeneidade das ideias e na medição da variável independente (crenças estáveis com maior probabilidade de permanência do que de mudança). No âmbito das conjecturas aparece a necessidade de uma ampla variação nos incentivos materiais, quanto maior a mudança maior a suficiência. Ainda, o pesquisador deve ter um cuidado com a especificidade teórica sobre as condições da mudança ou da permanência, a teoria da ideação persistente pode contribuir mais do que da aprendizagem.

iii) Teste Empírico - Examinando sequências dentro do caso: necessário observar as influências potenciais distribuídas temporalmente para reduzir os riscos de multicolinearidade, atentando para o descarte do papel das estratégias de antecipação de preferências dos agentes envolvidos no processo.

iv) Teste Empírico - Examinando a seção transversal dentro do caso de covariação: observação da relação entre cargos e posição dos agentes e a exposição a ideias e incentivos materiais com o objetivo de reduzir a multicolinearidade. O pesquisador deve se resguardar de confusões correlacionais que podem ocorrer com omissão de variáveis.

v) *Teste Empírico - Rastreamento a difusão ideacional: Identificando origens ideacionais:* busca-se a medição da variável independente com a validação da comunicação (documentos, entrevistas) como uma comunicação imparcial composta de ideias evidentes, para estabelecer a exogeneidade das ideias. O pesquisador deve se atentar com a aplicação de um teste de argola¹⁴ e com a exclusão da 'escolha estratégica' de ideias, entendendo que o teste é mais compatível com crenças compartilhadas do que crenças individuais.

vi) *Teste Empírico - Traçar caminhos de transmissão ideacional:* identificar o grau de exogeneidade das ideias (medição da variável independente), atentando com a variação nas transmissões das ideias, ao longo do tempo, e aplicação de teste de causalidade acerca da necessidade das ideias como meio de reduzir a multicolinearidade. Nesta estratégia de rastreamento ideacional, pode-se fazer uso do teste de argola na observação da disponibilidade das ideias e seus usos por agentes políticos, as mobilidades dos agentes e os compromissos ideacionais dos transportadores de ideias devem ser deixadas expressas na análise.

vii) *Teste Empírico - Identificação de "portadores" móveis:* Estabelecer a exogeneidade das ideias, e testar a covariância entre a política e a mobilidade (entrada e/ou saída) dos transportadores como meio de redução de multicolinearidade. O pesquisador tem de se atentar em deixar claro a posição de autoridade dos transportadores de ideias e excluir a seleção de transportadores por princípios políticos quando da análise da causalidade.

viii) *Teste Empírico - Descompactando a substância de saídas das decisões:* identificação do mecanismo causal que expressa os custos e benefícios dos processos de decisão e a visibilidade destas, incluindo as estratégias e a motivação

¹⁴ O hoop test (teste de argolas) é um teste que vai verificar a relação entre necessidade e suficiência nas evidências coletadas e analisadas, no sentido que uma evidência pode se mostrar necessária para confirmar uma hipótese, mas não suficiente para isso. Para Mahoney (2012) o teste tem que buscar certo grau de complexidade com foco na frequência que os processos causais (CPO) aparecem no caso, visando observar se os processos causais entendidos como necessários para a causa estão bem definidos e apresentados na análise e se, na inferência de uma causa, é possível o pesquisador buscar os chamados rastros auxiliares como mais uma forma de confirmação da evidência.

ideacional. Um componente importante na análise centra-se na prevalência da natureza coletiva da tomada de decisão e sua motivação.

A apresentação dessas estratégias clarifica como o rastreamento de processos ideacionais devem se atentar com a forma de coleta de dados e como os atores são importantes para identificação da dinâmica de transmissão cognitiva. A observação das evidências e como elas se relacionam com o contexto podem tornar a pesquisa ideacional mais consistente, assim como tornar possível a aplicação de teste empírico.

Utilizando o entendimento de Beach e Pedersen (2013) dos quatro tipos de evidências: padrão, sequência, vestígio e prova, busca-se a classificação do material empírico documental no período do processo de Constituinte até o ano de 2022. Através do *Process Tracing* é necessária a coleta de diferentes classes de evidências que perpassam temporalidade, espaço institucional, agentes políticos, materialidade política e discursos expressos.

A evidência padrão corresponde a dados e padrões estatísticos e/ou documentais existentes sobre o objeto, nessa evidência podem ser apontados estudos sobre a relação de construção de coalizão e demais análises regimentais da CMO na orçamentação, pois se concentram na concepção comparativa das diferenças dos dados. A evidência sequência busca nas informações temporal e espacial os indicativos de um mecanismo causal e são fundamentais na construção de contextos, a evidência vestígio apresenta-se como meio de observação de rastros de agentes ou ideias no processo de mudança institucional, e a evidência prova é considerada a forma conclusiva de evidência e se relaciona com a de existência do mecanismo causal (sua existência confirma a existência do mecanismo). A evidência prova comporta os dados de origem documental e oral, com alta capacidade descritiva (Beach e Pederson, 2013).

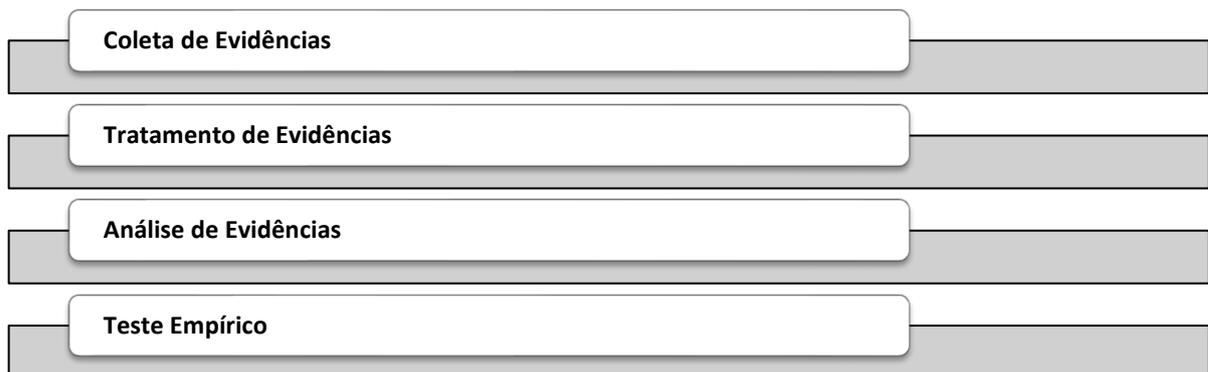
A opção por trabalhar com evidências vem da possibilidade de observação da confiabilidade dos dados coletados e o crivo da confiabilidade das informações obtidas, assim como uma clareza do limite que dado documento pode contribuir no rastreamento das ideias compostas na formulação da CMO e seu processo de mudança. As evidências padrão, sequência, vestígio e prova não são mutuamente excludentes, o que pressupõe que mais de uma pode ser encontrada no caso analisado.

3.3 DESENHO E APLICAÇÃO DA METODOLOGIA

A tese se estrutura guiada pelos seguintes questionamentos: é possível mapear ideias no processo de institucionalização da política orçamentária brasileira? Quais são os mecanismos ideacionais que atuam no processo de mudança do design da Comissão Mista do Orçamento (CMO)? Quais coalizões discursivas atuam sobre o desenho institucional e dinâmica interna da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se desenhou a função de planejamento da CMO na política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988?

O cerne da pesquisa está em mapear os mecanismos ideacionais no processo de mudança da Comissão Mista do Orçamento (CMO) como uma das instituições da política orçamentária. Para tal, aplica-se o *Process Tracing* como metodologia de análise qualitativa e tem como base de coleta de dados a documentação pública acerca da política orçamentária brasileira, mais especificamente da CMO como instituição da orçamentação pública. Os documentos públicos comporão as evidências com base na concepção concebida por Beach e Pederson (2013), evidências padrão, sequência, vestígio e prova.

FIGURA 01. Percurso do Rastreamento de Processo Ideacional



Fonte: Própria Autora

Para a identificação temporal do rastreamento de processo, tem-se como ponto de partida o período de democratização, mas elementos antecessores são utilizados

para construção de contexto e condições históricas, a periodização para aplicação do *Process Tracing* se apresenta assim:

- i) Antecedentes: Indicação da Crise do modelo de orçamentação pública;
- ii) Redemocratização: Indicação de Colapso Ideacional;
- iii) Pós 1998: Nova Consolidação Ideacional e Nível de Mudança institucional.

i) Coleta de Evidências

Como meio de coleta das evidências, propõe-se a utilização de levantamento documental da legislação vigente da política orçamentária, documentos relacionados à Constituinte, Pareceres Preliminares e dados do Siga Brasil¹⁵ e de informações das entidades envolvidas no processo de formulação da orçamentação: Ministério da Economia (Ministério da Fazenda e Planejamento anteriores ao ano de 2019), Secretaria do Orçamento Federal – SOF, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), também da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara (CONOF) e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF) – Evidências padrão, sequência, vestígio (se existir) e prova.

A seleção e triagem dos documentos tem como marco temporal a Constituição Federal de 1988, com o processo de redemocratização e os debates da Constituinte como conjuntura crítica para a formulação da CMO como comissão permanente do orçamento no Legislativo. Esse marco temporal não desqualifica a coleta de legislação e documentos anteriores, visto a necessidade de construção e entendimento do contexto no mapeamento ideacional e recortes inflexíveis podem limitar a análise.

QUADRO 02. Documentação normativa da política orçamentária

Constituição Federal 1988
Emenda Constitucional n.º 01/69 para apreciação dos (Antecedentes)
Seção II dos orçamentos – artigos 165-169 (CF 1988)
EC 86/2015 Emendas Individuais Impositivas
EC 95/2016 Novo Regime Fiscal (CF 1988)
EC 100/2019 (CF 1988) Emendas de Bancada Impositivas

¹⁵ Siga Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 21 de maio de 2022.

EC 102/2019 (CF 1988)
EC 105/2019 (CF 1988)
EC 106/2020 (CF 1988)
EC 109/2021 (CF 1988)
Leis Complementares
Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964
Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000
Leis Ordinárias
Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967
Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001
Lei 12.919, de 24.12.2013, art. 52 (LDO 2014, EC 86)
Lei 13.080, de 2.1.2015, art. 54 a 65 (LDO 2015)
Lei 13.898, de 11.11.2019 (LDO 2020, Emendas rp9)
Resoluções
Resolução n.º 01/1991-CN
Resolução n.º 01/1993-CN
Resolução n.º 02/1995-CN
Resolução n.º 01/2001-CN
Resoluções n.º 02 e 03, de 2003-CN (Regulamento)
Resolução n.º 01, de 2006-CN
Resolução n.º 03, de 2008-CN;
Resolução n.º 03, de 2013-CN
Resolução n.º 03, de 2015-CN
Resolução n.º 02, de 2021-CN
Resolução n.º 01, de 2022-CN - (Ver decisão do Supremo Tribunal Federal de dezembro de 2022 sobre ADPFs 850, 851, 854 e 1014)
Instruções Normativas
Instrução Normativa 2 de 2021
Instrução Normativa 1 de 2021
Instrução Normativa 1 de 2019 (Estabelece, provisoriamente, as 16 áreas temáticas ao PLOA 2020)
Instrução Normativa 1 de 2017
Instrução Normativa 1 de 2014
Instrução Normativa 2 de 2021
Decisões
Decisão n.º 1 de 2017-CMO
Composição do Contexto
Anais da Constituinte – Comissão do sistema tributário, orçamento e finanças, 1987

Relatório Final da CPI (CPI Anões do Orçamento) de 1993
Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000
PLP 18/1999 - Diário da Câmara Volume II (16/12/1999) – Páginas 314-364
Diário da Câmara (19/01/2000) - Aprovação de Requerimento: páginas 293-298; Discussão: Página 314; Comissão: Página 372

Fonte: Produção própria (Levantamento de informações do Congresso Nacional)

A triagem dos documentos ocorreu com base na adequação aos objetivos da pesquisa. O objetivo geral constando da identificação dos mecanismos ideacionais que atuam no processo de mudança na Comissão Mista do Orçamento como instituição da política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988, compreendendo a relação entre instituição, agência política e coalizões cognitivas no processo de estabilização ou alterações da política.

A coleta dos documentos, principalmente as normatizações sobre orçamentação, centrou-se nas primeiras versões aprovadas no Legislativo, para que fosse possível observar as ideias que constavam no momento da institucionalização das mudanças. Nesse sentido, a cronologia das mudanças do regramento da orçamentação também compõe o contexto de rastreamento de processo, para que seja observada a variação institucional, mesmo que gradual.

E tendo como objetivos específicos, em primeiro lugar descrever o processo de institucionalização da Comissão Mista do Orçamento – CMO, identificando o seu contexto histórico. Em segundo, compreender os momentos de conjuntura crítica e suas possíveis implicações na política orçamentária e as ideias que permeiam esses momentos. Em terceiro, identificar as ideias que se materializam no processo de institucionalização orçamentária. Em quarto, observar o contexto das organizações das coalizões cognitivas e como atuam nas arenas da política orçamentária. E por último, analisar a correlação entre estrutura e agência no processo de mudança orçamentária e como se concilia o sistema de regramento com os comportamentos dos atores políticos.

ii) Tratamento de Evidências

A coleta das evidências está focada no levantamento documental da política orçamentária, especialmente da Comissão Mista do Orçamento. No entanto, surge a

questão de como identificar os mecanismos ideacionais a partir da legislação e dos documentos governamentais. Jacobs (2015) discute o dilema das pesquisas ideacionais em relação à relação entre ideias e realidade material e propõe a observação de elementos como metas e compromissos normativos. No entanto, é importante buscar outros dados que possam contextualizar o caso em análise. Neste estudo, isso é feito por meio da inclusão das atas (Anais da Constituição), bem como de relatórios e referências bibliográficas.

Os documentos serão analisados com o Iramuteq¹⁶ (interface do R¹⁷ de análise qualitativa), e para que possam ser processados torna-se necessário fazer em tratamento dos documentos e colocá-los em formato de corpus textual, entendido como um conjunto de textos que serão analisados e processados pelo software. Assim, o corpus sendo um conjunto de textos construídos pelo pesquisador e compreendendo o objeto de análise (Camargo & Justo, 2013).

A organização do corpus textual precisa ter o formato adequado de arquivos de texto (.txt) ou bloco de notas com segmentação em unidades significativas de análise, o pesquisador deve se atentar com o processo de gravação do corpus textual priorizando os formatos de codificação CP1252 e UTF-8. Os textos são separados por linhas de asteriscos e introduzidos por quatro estrelas (****) seguidos de uma série de (variáveis ilustrativas) introduzidas com uma * (estrela) separada por um espaço (Ratinaud, 2009).

FIGURA 02. Exemplo da variável no corpus

```
**** *FORMULAÇÃO_DA_POLÍTICA_ORÇAMENTÁRIA_COMISSÃO_DO_SISTEMA_TRIBUTÁRIO_ORÇAMENTO_E_FINANÇAS
```

Fonte: Corpus Textual da pesquisa

¹⁶ A Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires – IRAMUTEQ, é um software aberto de análise de dados textuais (text mining) desenvolvido por Pierre Ratinaud na França. Foi criado para fornecer uma ferramenta para análise quantitativa e qualitativa de dados de texto. O IRAMUTEQ foi desenvolvido em R, linguagem de programação amplamente utilizada para análise estatística e manipulação de dados. Disponível em: <http://iramuteq.org/>

¹⁷ A linguagem de programação R é utilizada para análise estatística e de computação científica. Foi criada por Ross Ihaka e Robert Gentleman na Universidade de Auckland, Nova Zelândia, na década de 1990. O R fornece ferramentas gratuitas e de código aberto para análise estatística e visualização de dados. Disponível em: <https://www.R-project.org/>

As variáveis e temáticas não devem conter outros caracteres além de a-z, A-Z, 1-9, traço underline (_) e hífen (para não confundir com as temáticas). E ainda é possível delimitar no corpus a temática através da inclusão de uma estrela, mesmo que essas sejam utilizadas para indicar variáveis, nesse caso, no início da linha coloca-se um hífen e uma estrela (-*).

FIGURA 03. Recorte de preparo do *corpus* textual

**** *Mensagem_do_Ministério_da_Fazenda

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR NO 18, DE 1999, QUE "REGULA O ART. 163, INCISOS I, II, III E IV, E O ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DISPÕE SOBRE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E NORMAS GERAIS DE FINANÇAS PÚBLICAS E ESTABELECE O REGIME DE GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL, BEM ASSIM ALTERA A LEI COMPLEMENTAR NO 64, DE 18 DE MAIO DE 1990." (PLP 18/99 RESPONSABILIDADE FISCAL)

I- RELATÓRIO

INTRODUÇÃO

Tivemos a honra de ser designado pelo ilustre Presidente da Comissão Especial, Deputado Joaquim Francisco, Relator do Projeto de Lei Complementar no 18, de 1999, de autoria 'do Poder Executivo, por indicação do líder de meu partido, Deputado Geddel Vieira Lima. Segundo a Mensagem, "o projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia". Como sabemos, o PEF, anunciado em final de 1998 e apoiado pelo Fundo Monetário Internacional, contempla medidas de curto prazo e de natureza estrutural, entre as quais se inclui esta Lei.

O Projeto continha regras nitidamente atentatórias às prerrogativas dos Poderes Judiciário e Legislativo e ao pacto federativo, que, se mantidos, adiariam a aplicação da Lei até o deslinde das questões jurídicas que iria suscitar. Por exemplo, não estava plenamente atendido o art. 24 da Constituição, que diz ser competência comum aos entes legislar sobre direito financeiro, orçamento e previdência social, devendo a União limitar-se a estabelecer normas gerais. A observância do sistema de repartição de competência legislativa é condição essencial ao princípio federativo, erigido como cláusula pétrea em nossa Carta (art. 60, S 4º, inc 1). Por outro lado, o Projeto em várias situações excedia-se em procedimentos e comandos próprios de atos normativos ou de regulamentação dos Estados e Municípios.

Com 110 artigos e mais de 500 dispositivos, abundante em detalhes, o Projeto velava o real intuito da nova lei, abrangia áreas temáticas divergentes do seu escopo e conflitava com a determinação do art. 70 IV, da Lei Complementar no 95/98. Assim, o Substitutivo, com 77 arts., procura restringir-se a normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Paradoxalmente, deixava de disciplinar aspectos importantes de administração tributária, renúncia de receitas, patrimônio público, despesas com juros e desapropriação. O Substitutivo tenta preencher essas lacunas, com a inserção de mecanismos preventivos mais eficazes, em especial para o controle de endividamento.

Fonte: Elaborada pela autora com o uso do bloco de notas, em UTF-8 (2024)

Para essa tese, foram organizados e tratados trinta e um *corpus* textuais¹⁸ com base na documentação levantada. No caso da legislação, não é necessário que uma única lei seja colocada em um único corpus textual, ela pode ser aglutinada em um corpus textual e ser identificada através da divisão em variáveis, mas é necessário que tenha a mesma temática. A criação do corpus segue de acordo com o tipo de análise que se objetiva, a questão que se objetiva responder e o arcabouço teórico que baliza a pesquisa.

¹⁸ A quantidade de 31 corpus textuais não configura a formatação de 31 documentos, mas foi organizada a partir da classificação por temas nos documentos coletados, cuidando-se em aglutinar por tipo (leis; relatórios; e transcrição de audiências).

Os cuidados com a formatação do corpus textual para Camargo e Justus (2013) devem abarcar: i) a organização do Corpus através da estrutura de dados em formato .txt em que cada linha represente uma unidade de texto, e com a divisão em Unidades de Contexto (UCEs¹⁹ e UCIs²⁰); ii) Marcação de Metadados, com cabeçalhos que forneçam informações sobre o texto de cada UCI; iii) Normalização e limpeza do texto com a remoção de caracteres especiais e tratamento de *stopwords* (palavras irrelevantes para o conjunto de análise); iv) Consistência na codificação com o arquivo de texto codificado em UTF-8; v) Revisão ortográfica e gramatical para garantir que o software interprete corretamente as palavras e não as classifique de forma errônea; vi) Segmentação Adequada, com a definição clara dos seguimentos de texto para que o IRAMUTEQ possa identificar e processar o UCE e UCI; e vii) Verificação de Integridade que corresponde ao teste preliminar com uma pequena amostra do *corpus* para verificar se a formatação está condizente e o software interpreta os dados como esperado.

iii) Análise de Evidências

A análise automatizada de textos ou *text mining* apresenta duas abordagens, a *Knowledge Discovery in Databases* – KDD e a *Knowledge Discovery from Text* – KDT. A aplicação da KDD tem como objetivo a identificação de correlacionamentos e informações implícitas no banco de dados e é utilizada em processos de tomada de decisão, já a KDT se utiliza do processamento automatizado da linguagem natural, no que pode ser visto como linguística computacional, sua aplicação está centrada na mineração de textos que pode envolver processos de clusterização, categorização, extração de informações e análises textuais (Moraes e Ambrósio, 2007).

QUADRO 03. Ações desenvolvidas nas abordagens KDD e KDT

Knowledge Discovery in Databases – KDD	Knowledge Discovery from Text – KDT
Limpeza de dados	Extração dos Dados

¹⁹ Forma de segmentar o texto em Unidades de Contexto Elementar (UCEs), que são unidades menores (geralmente frases).

²⁰ Unidades de Contexto Inicial (UCIs) são blocos maiores de texto que contêm várias UCEs.

Integração dos dados	Pré-processamento
Seleção dos dados	Processamento e controle
Transformação dos dados	Avaliação dos dados
Mineração dos dados	
Avaliação de padrões	

Fonte: Moraes e Ambrósio (2007)

O uso do Iramuteq como uma ferramenta complementar para o rastreamento de mecanismos ideacionais, tem, portanto, na abordagem da KDT, a sua forma de aplicação com a organização e mineração de texto para identificar os clusters e categoriais localizadas na institucionalização da Comissão Mista do Orçamento.

O Iramuteq é um software de análise de dados textuais baseado na análise de correspondências múltiplas (ACM). Ele permite a análise de dados de textos por meio da realização de etapas como pré-processamento, segmentação, classificação e visualização, viabiliza uma análise qualitativa sistemática, que possibilita a organização e interpretação de dados textuais (Alves-Mazzotti e Gewandsznajder, 2018).

O Iramuteq possibilita a aplicação de cinco tipos de análise: análise lexical, análise de correspondências múltiplas, análise de similitude, análise de especificidades (AFC) e análise hierárquica descendente (CHD). A análise lexical consiste em identificar e categorizar palavras-chave em um corpus textual para compreender os temas recorrentes e as representações vividas presentes nas narrativas dos participantes da pesquisa, ela possibilita observar os padrões e relações semânticas do corpus textual.

A análise de correspondências múltiplas consiste em analisar as relações entre os segmentos de texto de um corpus, identificando padrões de concorrência e associações entre esses segmentos. Conforme destacado por Reinert (2001, p. 88), "a análise de correspondências múltiplas com o uso do Iramuteq permite explorar as relações entre as unidades de análise textual, fornecendo insights sobre as representações coletivas e as estruturas discursivas presentes no corpus analisado".

Já a análise de similitude consiste em identificar a proximidade semântica entre os segmentos de texto de um corpus, permitindo a identificação de semelhanças e divergências na forma como os participantes da pesquisa se expressam, permitindo

identificar possíveis convergências e divergências do corpus textual. Na análise de Especificidades (AFC) busca-se identificar especificidades dentro de um determinado corpus de texto e parte do pressuposto de que os textos contêm especificidades que podem ser identificadas por meio de análises estatísticas.

Essas especificidades podem estar relacionadas à ocorrência ou ausência de determinadas palavras ou expressões, à frequência de termos específicos ou à presença de campos semânticos específicos. Ao analisar essas especificidades, o pesquisador pode obter *insights* sobre os temas subjacentes, discursos ou ideologias dentro de um corpus de texto.

Por fim, uma análise hierárquica descendente pode ser realizada com o uso do Iramuteq. Essa técnica consiste na organização dos segmentos de texto em categorias ou classes hierárquicas de acordo com sua proximidade semântica. A CHD permite a visualização gráfica das relações entre segmentos de texto, possibilitando a visão do significado no corpus textual (Reinert e Reinert 2020).

O corpus textual dos documentos levantados para essa pesquisa foi analisado com o Iramuteq, utilizando predominantemente o método de Classificação Hierárquica Descendente (CDH) de Reinert (1990), quando o corpus textual obteve uma taxa de retenção acima de 75% dos segmentos identificados (Camargo e Justos, 2018). Essa abordagem objetiva identificar grupos ou classes de unidades de análise que podem ser palavras ou documentos em suas similaridades de diferenças. A CDH é um método estatístico multivariado que possibilita o agrupamento de unidades de análise em nível hierárquico com a formação de uma árvore dendrograma que representa a estrutura de distribuição os grupos, com ramos superiores expressando grupos superiores e ramos inferiores com grupos mais específicos.

Cervi (2018) ressalta a importância da CDH como técnica de análise léxica de textos e documentos, e não pode ser reduzida a uma análise sintática, mas uma verificação de termos do que Reinert (2009) alcunha de mundos lexicais. A CDH tem sido utilizada em análises de conteúdo automatizadas (CERVI, 2014; MELO & SOUZA, 2023), e na análise de discurso (SOUZA et al, 2020).

Se a CDH tem sido utilizada por pesquisas com análise de conteúdo e análise de discurso, como ela pode contribuir com rastreamento de mecanismos ideacionais? Assim como apresentado por Cervi (2018), umas das contribuições do método de Reinert é a agregação de termos em clusters e, a partir disso, identificar os termos exclusivos e os termos de conjuntos amplos. Esse movimento é importante para

identificar quais ideias se materializaram na institucionalização da política orçamentária com o foco na CMO, mas a aplicação do método de Reinert sem a junção descritivo do contexto histórico e ideacional não consegue ultrapassar o limite de rastreamento de mecanismos ideacionais, na sua aplicação, o contexto é fundamental.

Em documentos que não alcançarem a taxa de retenção de 75% de segmentos identificados, foi aplicada a análise de similitude e, em corpus textuais organizados com mais de uma variável temática, foi aplicada a análise de especificidades (AFC). Ainda, organizou-se a análise e rastreamento ideacional com base nas categorias encontradas no trabalho no corpus textual, relacionada ao contexto histórico e institucional da Comissão Mista do Orçamento – CMO.

A análise léxica atua como base para a construção das categorias de análise dos mecanismos ideacionais, incorporando três momentos: (i) o primeiro momento com a análise da janela de oportunidade da mudança no processo orçamentário, que abarca o contexto de formação da Comissão Mista do Orçamento – CMO, o ambiente e a relação de agência para absorção de um novo modelo de orçamentação; (ii) o segundo momento, a identificação dos mecanismos ideacionais no contexto das mudanças com a observação da absorção de novas ideias ao modelo de política pública; e terceiro, a observação do nível de mudança institucional e se estão se consolidando.

iv) Teste Empírico

Com a identificação dos mecanismos causais através da análise das evidências, passa-se para o teste empírico como uma forma de resguardar a pesquisa de problemas de multicolinearidade, assim, optou-se por três testes dos indicados por Jacobs (2015), o teste que examina a covariação ao longo do tempo e a estabilidade e ou mudança ideacional, o teste que examina as sequências dentro do caso que centra na observação de possíveis influências distribuídas no tempo, e o teste que examina a seção transversal dentro do caso que foca na observação da relação de posição dos agentes e a exposição das ideias e incentivos materiais.

QUADRO 04. Estrutura dos testes

Codificação	Testes	Característica do Código
Ideias e processo decisório ao longo do tempo	Analisando comunicação	Medição da variável independente; mecanismo causal com a aplicação da ideia para decisão
	Examinando a covariação ao longo do tempo/Analisando a estabilidade ideacional e mudança	Examinar os fatores materiais que variam ao longo do tempo no contexto em que medidas e resultados ideacionais permanecem constantes
	Examinando sequências dentro do caso	Observar as influências potenciais distribuídas
Caminhos da difusão ideacional	Rastreando a difusão ideacional: Identificando origens ideacionais	Observação da relação entre cargos e posição dos agentes e a exposição a ideias e incentivos materiais
	Traçar caminhos de transmissão ideacional	Identificar o grau de exogeneidade das ideias relacionada com a variação nas transmissões das ideias ao longo do tempo
	Identificação de "portadores" móveis	Testar a covariância entre a política e a mobilidade (entrada e/ou saída) dos transportadores
Viabilidade do mecanismo ideacional no processo de mudança	Examinando a seção transversal dentro do caso de covariação Rastreando a difusão ideacional: Identificando origens ideacionais	Medição da variável independente com a validação da comunicação imparcial composta de ideias evidentes
	Descompactando a substância de saídas das decisões	Identificação do mecanismo causal que expressa os custos e benefícios dos processos de decisão

Fonte: Jacobs (2015)

A partir da sistematização dos testes de Jacobs (2015), em consonância com a teoria²¹ e as evidências (*corpus* textuais analisados e acrescidos do contexto) que a pesquisa coletou, é possível construir os códigos que servem de meio para analisar os mecanismos ideacionais no processo de mudança na política orçamentária. Os testes apresentam a codificação:

- A) *CPO*₁ Mudanças no Regime Político criando janela de oportunidade de mudança na política orçamentária.
- B) *CPO*₂ A capacidade discricionária do Executivo e do Legislativo no que corresponde a decisões orçamentárias.

²¹ Quadro com os códigos, evidências balizadoras da sua identificação e codificador no Apêndice

- CPO₃* Volatilidade do entendimento de uso de créditos orçamentários.
- CPO₄* O planejamento governamental é permeado por ideias que alcançaram, discursivamente, o status compreensivo de sua aplicação por meio de disputas de interesses.
- C) *CPO₅* A negociação entre burocracia e atores políticos do Executivo e Legislativo ao longo da história constituíram as barreiras cognitivas da orçamentação pública.
- D) *CPO₆* A burocracia com ligações na SOF influenciou na difusão ideacional do discurso de planejamento como essência da política orçamentária.
- E) *CPO₇* Parlamentares presentes no debate de redesenho da política orçamentária e que permaneceram no Legislativo influenciaram as adequações na institucionalização da CMO.
- F) *CPO₈* As ideias que estabeleceram as disputas na reformulação da política orçamentária com a Constituinte mantiveram o tensionamento discursivo no decorrer da regulação da orçamentação.
- CPO₉* O planejamento convive com a tensão entre duas ideias, uma atrelada ao desenvolvimentismo e a outra ao fiscalismo.
- G) *CPO₁₁* A perspectiva de concentração de poder está presente na história do sistema político brasileiro (nos períodos não democráticos) e a disputa por discricionariedade assume moldes distintos com o exercício do presidencialismo de coalizão.
- CPO₁₂* As ideias de ajuste fiscal surgem da conformação de transportadores exógenos (Organismos Internacionais) e transportadores endógenos, ocupantes de posições de tomada de decisão.
- H) *CPO₁₃* O mecanismo ideacional de controle decisional abarca as ações de disputa de discricionariedade entre Executivo e Legislativo.
- CPO₁₄* O mecanismo ideacional de filosofia pública envolve os discursos (fiscalismo, desenvolvimentismo) e como introjetam o desenho institucional da CMO.

4. JANELAS DE OPORTUNIDADE E PROCESSO DE MUDANÇA NA ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA

O quarto capítulo da tese aborda a criação da Comissão Mista do Orçamento (CMO) no contexto das mudanças institucionais na política orçamentária brasileira, em meio ao processo de redemocratização. Focando nos elementos do discurso e das estratégias de difusão ideacional e como esse movimento consolidou o desenho da orçamentação pública pós 1988.

Este capítulo está estruturado em três seções, a primeira seção analisa a aplicação do conceito de "janela de oportunidade", de Kingdon (1984), no processo de transformação da política orçamentária, considerando também as mudanças no regime político brasileiro. Esta análise explora a relação entre regimes políticos e as tipologias de política orçamentária, baseadas na capacidade decisória do Executivo e do Legislativo.

A segunda seção foca na estruturação da política orçamentária, partindo das discussões do texto constitucional. Ela examina como as instituições se organizam em torno do orçamento público, considerado fundamental para a estrutura governamental. Esta seção aborda tanto as dimensões racionais relacionadas à estruturação técnica quanto os aspectos políticos ligados à representação de interesses de grupos e do sistema político em si.

A terceira seção concentra-se, especificamente, no debate ideacional e de interesses que levaram à criação da Comissão Mista do Orçamento (CMO). Discute-se como a institucionalização da CMO marca a participação do Legislativo no processo de formulação do orçamento público, um espaço que, historicamente, não apresentou estabilidade ou continuidade na política brasileira. Esta seção também analisa como certos aspectos ideacionais foram incorporados ou excluídos no desenho da política orçamentária, especialmente na formação da CMO e explora o papel destas ideias na identificação de mecanismos ideacionais no processo de mudança, incluindo a construção de barreiras cognitivas para a estabilização ou geração de tensões no âmbito ideacional.

Desse modo, combinadas com as oportunidades apresentadas pelas mudanças redemocratizantes no sistema político brasileiro, o discurso acolhido na reformulação da política orçamentária mostra que ideias como planejamento,

disciplina fiscal, espaço para ação legislativa e foco na supervisão permearam o debate. Nem todas as opiniões foram aceitas, especialmente no que diz respeito às abordagens de fiscalização e equilíbrio fiscal e à discricionariedade do orçamento público.

4.1 JANELA DE OPORTUNIDADE ABERTA: IDEIAS E FORMULAÇÃO DA ORÇAMETAÇÃO PÚBLICA

O conceito de janela de oportunidade em Kingdon (1984) expressa a convergência de condições nos três fluxos de formulação de política pública, o fluxo do problema, da solução e o fluxo político propiciam um momento de adoção de novas políticas públicas. O uso de uma categoria do modelo de Kingdon não é feita de forma descontextualizada das críticas que são feitas ao seu excesso de simplificação, falta de consideração acerca da implementação de políticas públicas, não levar em consideração as variáveis exógenas e a ausência de observação de conflitos de interesses (Howlett, 1998; Stone, 2012; Fischer, 2003; Weiss, 1979), assim como, a noção de que janelas de oportunidade são temporárias e podem se fechar com a mudança das condições.

Desse modo, o conceito de janela de oportunidade diz respeito a determinados momentos temporais que oferecem condições propícias para a mudança das políticas públicas, seja na formulação de novas ou redesenho mais acentuado de políticas existentes (Kingdon, 1984). Esse período de tempo da abertura das janelas seria curto e demanda uma concordância dos atores-chave no processo decisório em prol da mudança, que se expressa na convergência dos fluxos do problema, solução e contexto político, Baumgartner e Jones (2005) argumentam sobre a amplitude dessa definição e a ausência de critérios claros para determinação da abertura e fechamento de uma janela.

A abordagem de Kingdon não consegue abarcar a análise da heterogeneidade dos atores e interesses políticos, nem a multiplicidade de arenas políticas onde a formulação de políticas públicas ocorre, nessa lacuna, Zahariadis (2003) propõe a noção de que não há uma única janela de oportunidade, mas sim múltiplas janelas que se abrem e fecham em diferentes momentos em diferentes níveis do sistema político. Essas múltiplas janelas são influenciadas pelas mudanças nas preferências

dos atores, eventos inesperados (crises), mobilização de grupos de interesse e alterações na estrutura institucional.

A construção teórica de Zahariadis (2003) enfatiza o uso da ‘percepção’ como elemento importante de identificação dos momentos de abertura da janela de oportunidade que não são apenas eventos objetivos, mas construções sociais moldadas pelas percepções dos atores políticos, e essa percepção tem a influência das narrativas, discursos e estratégias de mobilização adotadas por esses atores. O diferencial está na capacidade de aproveitar a oportunidade de abertura das janelas que pode ocorrer em diferentes níveis de governo e na habilidade de interagir, moldar e influenciar as percepções de outros.

Hogan e Rourke (2015) buscaram resolver os dilemas da fluidez da noção de janela de oportunidade estabelecendo uma ancoragem com o conceito de conjuntura crítica, no artigo “*The Critical Role of Ideas: understanding industrial policy changes in Ireland in the 1980s*”, os autores fazem um exercício de análise do processo de mudança da política industrial irlandesa a partir de uma abordagem institucionalista discursiva e, para tal, constroem um modelo de codificação que passa por três elementos interconectados: crise, mudança ideacional e mudança política.

Neste trabalho utiliza-se como marcador de identificação de janelas de oportunidade (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2003) na política orçamentária a mudança no regime governamental brasileiro. A partir dessa concepção, o contexto de redemocratização do país compõe o momento e ponto de partida da análise do processo de mudança e do redesenho da política orçamentária na Constituição de 1988, o que não desconsidera os momentos antecedentes como contexto complementar de rastreamento ideacional da orçamentação.

Giacomoni (2010, p. 46) afirma que no Brasil há “uma longa tradição de orçamentos padronizados”, vindo de um movimento crescente a partir de 1930 e se estabelecendo em 1964, mesmo que em determinados momentos ocorram a redução desse padrão fomentado por interesses políticos. A questão do padrão, ou inclusive a ‘automatização’ apregoada pelos defensores do gerencialismo, não limitam a necessidade de análise quanto à tomada de decisão da política orçamentária. Os embates entre a técnica (racional) e os interesses políticos passam, inicialmente, pelo reconhecimento do desenho da política pública que abarque essas dimensões.

A relação entre recursos públicos e a decisão de aplicação desses recursos envolve mais do que simples direcionamentos por necessidades, antes apresenta

uma condição de estratégias de interesses e atores que se organizam para esses interesses no espaço material e institucional construído.

Giacomoni (2010) afirma que a questão referente aos recursos públicos tem sido, historicamente, um ponto de tensão dos diversos grupos de interesses. No contexto brasileiro, dois eventos são centrais para as contas públicas: a vinda da família real e a abertura dos portos, que gerou a necessidade de estruturação de uma disciplina na cobrança dos tributos aduaneiros e, conseqüentemente, a criação, em 1808, do Erário Público (Tesouro) e o sistema iniciante de contabilidade.

A gama de pesquisas que focalizam a relação entre a política orçamentária e o sistema político é a demonstração do reconhecimento da orçamentação pública como processo que captura a política brasileira, seja no estudo da construção de coalizão entre os poderes do Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limonge, 2002, 2008; Silva, 2014; Gaylord e Rennó, 2015) ou na possível correlação da política orçamentária com a conexão eleitoral (Ames, 1995; Mesquita, 2008; Pereira e Rennó, 2003).

A captura política focada na historicidade da orçamentação pública, dos seus primeiros movimentos com a lei ²² orçamentária aprovada pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, até suas mais recentes alterações pós redemocratização brasileira, pode contribuir com a visão do processo de mudança institucional dessa política. Uma tipificação da política orçamentária alicerçada na relação de forças entre os poderes Executivo e Legislativo, expressas nas Constituições Brasileiras (Viana, 1950), é um demonstrativo da variação de centralização decisória no que tange à alocação orçamentária, e essa variação tem influência do regime político institucionalizado no país (Filho, 2023).

Os períodos de normatização da política orçamentária foram classificados em: orçamento de tipo administrativo com uma concentração de elaboração da política no poder Executivo, orçamento de tipo legislativo evidenciado com o protagonismo de elaboração da orçamentação pelo Congresso e orçamento de tipo misto com uma divisão de responsabilidades estabelecidas entre o Legislativo e Executivo (não ficando evidente o grau de atuação de cada poder).

²² Giacomoni, (2005) apresenta uma discrepância quanto à primeira lei de orçamento que para alguns autores seria a lei de 14 de dezembro de 1827. Assume-se a lei de 1830 como primeiro orçamento por conta da deficiência no processo de arrecadação das províncias e conflito nas normas legais na lei de 1827, contexto que inviabilizou sua aplicação.

QUADRO 05. Tipologia da orçamentação pública.

Constituições	Tipo de Orçamentação	Grau de centralização política no Poder Executivo Federal
Constituição Imperial de 1824	Tipo Legislativo	Maior
Constituição de 1891	Tipo Legislativo	Menor
Constituição de 1934	Tipo Misto	Menor
Constituição de 1937	Tipo Executivo	Maior
Constituição de 1946	Tipo Misto	Menor
Constituição de 1967	Tipo Executivo	Maior
Constituição de 1988	Tipo Misto	Menor

Fonte: Filho, p. 21, 2023

O contexto desenhado por Viana apresenta uma relação entre a política orçamentária e o grau de centralização política no Poder Executivo Federal que, historicamente, sofreu variação juntamente com os processos de mudança dos regimes políticos (Filho, 2023). Assim, observa-se que nas Constituições dos períodos Imperial em 1824, e na Constituição de 1891 a aplicação do Tipo Legislativo de orçamentação caracteriza-se pela competência privativamente ao Congresso Nacional a responsabilidade de elaboração do orçamento.

O orçamento do Tipo Misto visto nas Constituições de 1934, 1946 e 1988 expressam uma dinâmica institucional de coparticipação na elaboração do orçamento público entre os poderes Executivo e Legislativo, e na classificação de orçamento do Tipo Executivo visto na Constituição de 1937 e na Constituição de 1967 com a centralização propositiva do orçamento pelo poder Executivo²³ correspondente aos períodos autoritários do sistema político brasileiro.

A política orçamentária condiz com a característica de estabilidade institucional indicada por Frey (2000) como aspecto necessário para considerar a variável institucional como causal. As mudanças na política orçamentária ocorrem de forma incremental para Wildavsky (1975), porém é necessário entender como as rupturas institucionais influem na configuração e processos da orçamentação brasileira, analisando o panorama de mudança de regime político como abertura de janelas de oportunidade, que corroboram com a relação entre mudança institucional e a política orçamentária. Essa perspectiva pode ser um ponto de partida para entender a atuação

²³ Indicado nos artigos 67-72 da Constituição de 10/11/1937; e art. 67 da Constituição de 24/01/1967.

dos mecanismos causais ideacionais na orçamentação pela forma de que se articulam as coalizões cognitivas na formulação e mudança das políticas públicas.

No constructo da relação despesas e receitas do Estado está a política orçamentária que se postula como elemento importante de equilíbrio também da política econômica. A história do orçamento público desde seu primórdio²⁴ apresenta divergências de interesses e, portanto, pontos que perpassam por uma relação de construção de consenso e dissenso.

Garcia (2000) afirma que a normatização da política orçamentária brasileira foi influenciada pelo contexto internacional e os movimentos de gerencialismo estatal que apregoavam a necessidade de uma administração pública pautada pela eficiência e ajuste dos gastos públicos. A crise na economia global e a consequente responsabilização do descontrole fiscal dos governos possibilitaram, no Brasil, o espaço para discussão das reformas do aparelho do Estado²⁵, que teria de alterar sua organização de burocrático para gerencial como mecanismo de governabilidade.

A lei n.º 4.320/64 pode ser considerada como um legado da articulação entre burocratas do DASP²⁶ (Departamento de Administração e Serviços Públicos) com a Conferência de Contadores do Governo, e seu processo de tramitação²⁷ se estendeu do ano de 1950 com a apresentação do projeto de lei n.º 201, de 04 de maio de 1950, até a sua aprovação legislativa em 27 de novembro de 1963. O que torna mais marcante a história dessa lei, para além do seu objetivo de padronizar e consolidar os processos e instrumentos orçamentários, envolve sua permanência durante a ditadura militar e pós democratização com mínimas alterações (Afonso, 2016).

A partir da formatação do texto da lei n.º 4.320/64 em corpus textual e posterior análise pelo Iramuteq, com o método de Classificação Hierárquica Descendente (CDH) de Reinert (1990), é possível observar na figura 04, a classificação lexical do

²⁴Para os historiadores o primeiro orçamento público foi negociado em 1217 durante o reinado de João Sem Terra, como mecanismo de controle da tributação da monarquia aos barões da Inglaterra, esse controle foi outorgado na Carta Magna pelo *Common Counsel* (Conselho de Comuns).

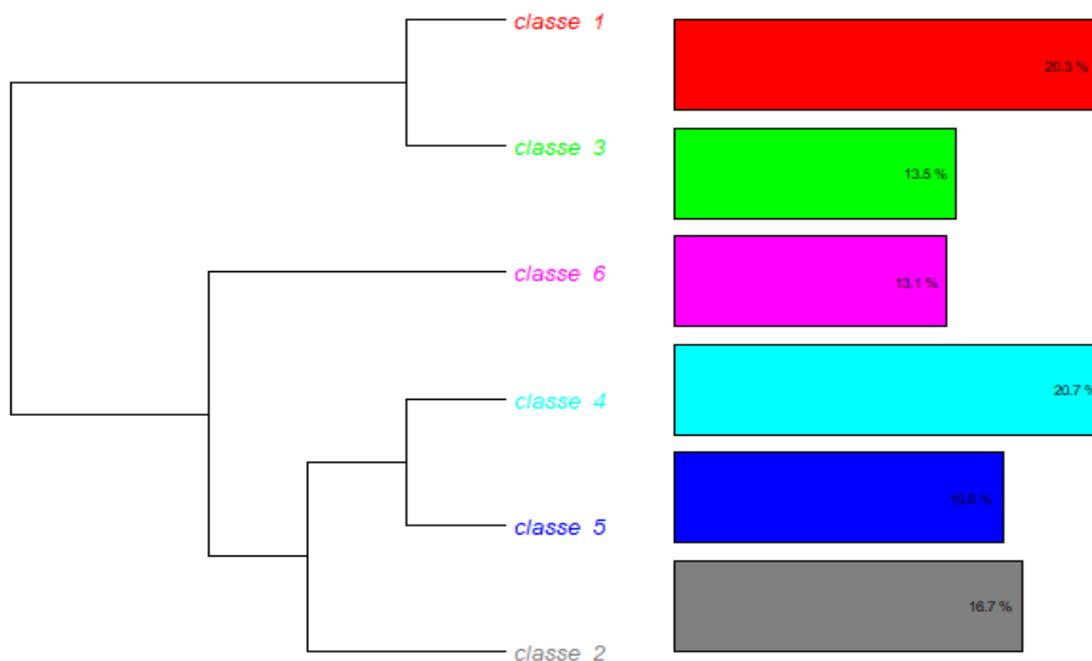
²⁵No período de 1995 a 1998, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a Administração Pública Federal passou pela Reforma Gerencial de 1995, discutido no âmbito do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE sob a responsabilidade do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. A reforma se estabeleceu através da promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/1998, alterando dispositivos da Constituição Federal de 1988.

²⁶Departamento criado em 30 de julho de 1938, subordinado à Presidência da República, objetivando aprofundar a reforma administrativa que intencionava a organização e a racionalização do serviço público no país no governo de Getúlio Vargas.

²⁷A tramitação do projeto que virou a Lei n. 4320/64, está disponível em: <<http://bit.ly/1cOuM8v>>. Acesso em: 12 de abril de 2023.

texto e, a partir disso, verificar os elementos discursivos na estruturação da política orçamentária no tempo, visto que, o CDH como método estatístico multivariado possibilita agrupar unidades de análise em nível hierárquico e formar uma árvore de dendrograma representando a estrutura de distribuição dos grupos, com ramos superiores representando grupos mais amplos em significação e ramos inferiores representando grupos mais específicos.

FIGURA 04. Dendrograma de CHD da Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964



Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

O texto apresenta seis classes lexicais das quais é possível retirar o sentido das ideias que expressam o desenho da instrumentalização normativa da lei, sendo identificadas enquanto sistema de subvenção, despesas públicas, programação, discricionariedade, normatização e dívida pública. Na tabela 03, é possível observar a relação dos termos presentes no corpus textual em sua dimensão de classes e a proximidade entre o sentido de discricionariedade e normatização e os sentidos de sistema de subvenção e programação.

TABELA 03. Classes Lexicais da Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964

	Classes produzidas pelo algoritmo de Reinert					
	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Termos com χ^2 significativo por classe	subvenção transferência entidade privado contribuição empresas serviço público capital aumento	pagar resto empenho tesouraria obrigação pagamento caso ordem nota liquidação	aplicação programa quadro projeto anual termos meta global único capital	dar veto rejeitar executivo discriminação categoria autorização redação seguinte autorizar	capítulo disposição orçamentário art. execução elaboração contrário estabelecer inciso título	ativo passivo dívida valor débito crédito moeda multa individualização devedor
% de Ocorrências	20,27	16,67	13,51	20,72	15,77	13,06
Nomes das categorias no corpus de textos	Sistema de Subvenção	Despesas Públicas	Programação	Discricionariedade	Normatização	Dívida Pública

Fonte: De autoria própria, 2023.

O apontamento dessas classes lexicais reforça a discussão sobre o papel da estruturação de orçamentação pública e os caminhos para a passagem de um modelo de administração pública patrimonial para burocrática no governo de Getúlio Vargas a partir dos anos trinta. Oliveira (2019) descreve como a Lei n.º 4320/64 surge de um processo de construção que envolveu um processo de reconhecimento que a política orçamentária se encontrava difusa e sem capacidade de contribuir no planejamento estatal. O Decreto n.º 22.089, de 16 de novembro de 1932, criou a Secretaria Técnica com o objetivo de auditar a dívida pública no âmbito da União, Estados e Municípios e serviu de base para a criação do Conselho Técnico de Economia e Finanças²⁸ que tinha como direção de trabalho a centralização político-administrativa do período varguista.

A ideia de centralidade decisória assume predominância nas instâncias consultivas das políticas econômicas e de orçamentação. Sob a responsabilidade do Conselho Técnico de Economia e Finanças foi organizado a Conferência de Secretários de Fazenda em 1939, que propunha o debate sobre a responsabilidade de formulação de políticas públicas, o regime de tributação, as propostas econômicas,

²⁸ O Conselho Técnico de Economia e Finanças criado pelo Decreto-Lei No 14 de 25.11.1937, surgiu com o escopo de servir como órgão de aconselhamento do Ministério da Fazenda e responsável pela elaboração de pareceres técnicos de finanças públicas, tendo a composição de oito membros, mais o presidente e secretário técnico, o conselho era escolhido pelo presidente da república.

e ainda um estudo sobre a necessidade de formulação de um código orçamentário que pudesse ser executado em todos os Estados.

A realização da I Conferência dos Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários foi fomentada também pelos trabalhos do Conselho Técnico de Economia e Finanças e possibilitou a discussão pela necessidade de uma padronização dos orçamentos da União, Estados e Municípios, saindo dessa arena uma proposta de redução de rubricas de receitas de 2.185 para 57, com a II Conferência dos Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários em 1940 incluiu-se a padronização da balança de pagamentos e possibilitou a edição do Decreto 2.416 de 17 de julho de 1940 com a organização de uma codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios, movimento que foi reforçado com a Constituição de 1946.

Mas é com a III Conferência dos Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários em 1949 que houve a participação de representantes do DASP, do Ministério da Justiça e do Ministério da Economia para debater as implicações da política orçamentária na economia nacional²⁹, a partir das deliberações na conferência se construiu a minuta do projeto de lei de padronização orçamentária nos entes da federação³⁰.

A minuta de padronização foi encaminhada ao presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), que não deu continuidade à tramitação via Legislativo, o que impulsionou a articulação dos secretários da III Conferência dos Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários junto a parlamentares e sendo apresentado como Projeto de Lei 201/1950 por Berto Condé (PTB/RJ). Após quatorze anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado como lei 4.320/64. O que torna fundamental nesse resgate históricos dos órgãos e categorias que participaram do debate acerca da padronização da política orçamentária nos níveis da federação, é a observação que as classes lexicais identificadas no corpus textual da lei expressam essa dinâmica e uma preocupação em torno de uma homogeneidade das rubricas e linguagem contábil que estão envolvidas pela transformação da ideia de concentração decisória

²⁹ Propósito do Governo anunciado pelo ministro da Fazenda na inauguração da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários. (Diário de Notícias. Rio de Janeiro. N. 8.220, segunda seção, p.1, 10 Ago 1949, p. 1.)

³⁰ Até esse momento a contabilidade pública era regida no âmbito da União pelo Decreto n. 4.536 de 28 de janeiro de 1922, e Estados e Municípios regiam-se pelo Decreto-Lei 2.416 de 17 de julho de 1940

em um discurso de concentração decisória que se consolidou, temporalmente, na comunidade epistêmica envolvida na política orçamentária.

O processo de implementação de um sistema orçamentário padronizado ocorreu em paralelo ao golpe militar de 1964. Com a Constituição de 1967, foi retirada do Legislativo a participação decisória quanto ao projeto de lei do orçamento nas iniciativas de emendamento que alterasse as despesas públicas. A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969³¹ mudou diversos aspectos do texto Constitucional, dentre elas está a formação de uma Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Brasil. Essa comissão tem a responsabilidade de analisar e emitir parecer sobre o orçamento anual da União e outros planos e programas nacionais de desenvolvimento econômico.

Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

§ 1º Organizar-se-á **comissão mista de senadores e deputados** para examinar o projeto de lei orçamentária e sobre êle emitir parecer.

§ 2º Sòmente na comissão mista poderão ser oferecidas emendas.

§ 3º O pronunciamento da comissão sòbre as emendas serão conclusivas e finais, salvo se um têtço dos membros da Câmara dos Deputados e, mais um têtço dos membros do Senado Federal requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na comissão.

§ 4º Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariem o disposto nesta seção, as demais normas relativas à elaboração legislativa.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor a modificação do projeto de lei orçamentária, enquanto não estiver concluída a votação da parte cuja alteração é proposta (Brasil, 1969 – Negrito da autora)³².

O corpus textual apresenta cinco classes com uma relação de proximidade entre os sentidos de Institucionalização (classe 1) e Orçamentação (classe 4),

³¹Foi constituída, em 1966, uma comissão para elaboração de propostas de mudança da Constituição de 1964, comissão essa integrada por Levy Carneiro, Temístocles Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Miguel Seabra Fagundes, que renunciaria antes do término dos trabalhos. O texto final, revisado, num viés mais autoritário, por Carlos Medeiros, foi remetido ao Congresso Nacional em 17 de dezembro de 1966. (Atas da Comissão de Alto Nível para a reforma da Magna Carta de 24 de janeiro de 1967)

³² Seção VI da Emenda Constitucional 01/69

enquanto a *accountability* (classe 2) está diretamente conectada com agência política (classe 3). Essa proximidade entre a classe 2 e classe 3 expressa como a proposta de Emenda n.º 01 de 1969 criou mecanismo de controle ao Legislativo e cerceamento da capacidade participativa e decisória, assim como meios de retirada de parlamentares que não se encaixassem com os interesses da cúpula militar.

TABELA 04. Classes Lexicais da Emenda Constitucional n.º 01 de 1969

	Classes produzidas pelo algoritmo de Reinert				
	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5
Termos com χ^2 significativo por classe	regime estrangeiro direito condição religioso Brasil Princípio Privado Educação Convenção	tribunal juiz supremo federal recurso crime eleitoral responsabilidade corpus julgamento	mandato Cargo Concurso funcionário eletivo candidato carreira eleito amplo perda	município produto operação imposto instituir tributo arrecadação dívida crédito receita	congresso projeto sessão dia emenda votação comissão nacional república casa
% de Ocorrências	24,09	19,93	15,58	21,01	19,38
Nomes das categorias no corpus de textos	Institucionalização	Accountability	Agência Política	Orçamentação	Tramitação legislativa

Fonte: De autoria própria, 2023.

Sobre a categoria que reúne as expressões relacionadas à *accountability*, é crucial situá-la no contexto de restrição, considerando tanto sua presença no texto da Emenda Constitucional quanto os limites de aplicação em um ambiente político ditatorial. Os obstáculos à efetivação de mecanismos de *accountability* em regimes autoritários englobam um cenário político caracterizado pela falta de autonomia das instituições públicas, desequilíbrios nos contrapesos ao poder Executivo e manipulação da normatividade. Isso pode explicar por que estruturas legais podem conter dispositivos de responsabilização, mas não necessariamente serem aplicadas. No que diz respeito à *accountability* horizontal, as instituições legais emergem como um meio de controle de poder, sendo que a qualidade dessas instituições está intrinsecamente ligada à capacidade de responsabilizar líderes que ultrapassam os limites do exercício do poder (O'Donnell, 1998; 1999).

Na Figura 05, é possível observar, através de análise fatorial do corpus textual da Emenda Constitucional n.º 01 de 1969, como há uma aproximação dos léxicos. Porém, o que chama atenção é como os termos propositivos acerca da política orçamentária: Congresso, Presidente e Comissão ocupam o mesmo quadrante, o que reforça o debate acerca da criação de Comissão Mista do Orçamento no Legislativo, sem, porém, a efetivação de seu poder de atuação no desenho orçamentário.

FIGURA 05. Análise Fatorial de Correspondência da Emenda Constitucional n.º 01 de 1969³³



Fonte: De autoria própria, 2023.

A padronização da orçamentação pública, conforme estabelecido pela Lei n.º 4320/64, teve seu início com a atuação do Conselho Técnico de Economia e Finanças na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. Com a Constituição de

³³ Percentual de retenção de 86,93% em segmentos identificados no corpus textual

1937, institucionalizou-se a adoção de um modelo de orçamentação voltado para o tipo Executivo (Viana, 1950) com a centralização de alocação orçamentária no poder Executivo. Esse tipo de orçamento foi implementado também durante a ditadura militar, em um processo que revela a interconexão na história da orçamentação pública entre a dinâmica do poder decisório originária do regime de governo vigente e sua influência na configuração e estruturação da política orçamentária.

Assim, o entendimento dos conceitos de discricionariedade, concentração decisória e centralização decisória tornam-se necessários para diferenciação de contextos de nível de exercício de poder decisório que ocorreram em momentos de alternância de normas e alteração orçamentária. No campo da análise de políticas públicas, o processo de tomada de decisão é crucial para observar os meios de aplicação da governança, assim, reconhecer os níveis de atuação de agentes políticos na aplicação desse poder decisório pode contribuir para identificar os mecanismos ideacionais presentes na mudança da política orçamentária.

A concentração decisória refere-se à localização do poder de decisão dentro de uma estrutura política ou organizacional, esses sistemas de concentração decisória desenvolvem uma dinâmica de ações mais ágeis na implementação de políticas públicas, pois as tomadas de decisão acontecem com menor interferência burocrática e ou política (Lijphart, 2012).

Essa agilidade não acontece sem o ônus da diminuição da representatividade democrática e da pluralidade de opiniões sobre aspectos da política pública, de acordo com Lijphart embora a democracia majoritária tenha os seus benefícios em termos de eficiência na tomada de decisões, a democracia consensual é considerada mais representativa e inclusiva. Isso porque este último reflete um espectro mais amplo de interesses e opiniões presentes na sociedade, em oposição ao poder de decisão centralizado e concentrado da democracia majoritária.

No que concerne à relação entre concentração decisória e a perspectiva de qualidade de governança de políticas públicas, Scharpf (1997) ressalta que decisões menos informadas e políticas menos eficazes resultam de sistemas que têm uma elevada concentração na tomada de decisões e são incapazes de abordar questões complexas que exigem uma compreensão profunda e diversificada. Equilibrar a eficiência da tomada de decisão e a participação democrática é crucial para alcançar resultados de políticas públicas eficazes e sustentáveis.

À medida que as sociedades modernas se tornam mais complexas, a concentração na tomada de decisões surge como uma reação acionada em contextos que demandam ações rápidas. No mundo onde as questões políticas se interligam e são multifacetadas, tomar decisões de forma rápida e lógica torna-se indispensável, mas não deixa de representar seus perigos, tais como o risco de abuso de poder e de distanciamento dos cidadãos do procedimento político. O equilíbrio entre eficácia e representação persiste como um obstáculo primordial no estudo e execução da governação moderna (Peters, 2010).

Quanto ao conceito de centralização decisória, ele aparece no cerne da teoria organizacional e da ciência política, e destaca a concentração do processo de tomada de decisão nos níveis mais altos de uma hierarquia governamental. Weber (1978), que analisou meticulosamente a burocracia, enfatizou a centralização como uma característica integrante das organizações burocráticas modernas. Ele acreditava que apenas aqueles que ocupavam os escalões superiores da hierarquia deveriam ter o poder de tomar decisões importantes. Weber observou que a centralização aumenta a eficiência administrativa, mas também pode resultar em rigidez e despersonalização das relações dentro das organizações.

A soberania e a tomada de decisão numa perspectiva rousseuniana se apresentam de forma centralizada. O poder unificador contribuiria para manter a ordem e a autoridade, assegurando que as decisões sejam tomadas de maneira coerente e uniforme. No entanto, é necessário reconhecer que a centralização excessiva pode impactar negativamente a liberdade e a autonomia individuais. Sem mecanismos democráticos adequados, isso pode até resultar em despotismo (Rousseau, 1973).

No que diz respeito às políticas públicas, o debate sobre a tomada de decisão centralizada versus descentralizada aparece com frequência³⁴. Scharpf (1997) investiga esta dicotomia, argumentando que a descentralização promove uma atmosfera de maior envolvimento e responsabilização local. Entretanto, a centralização pode agilizar a coordenação e a implementação de políticas à escala nacional, o equilíbrio entre centralização e descentralização varia, dependendo da

³⁴ Trabalhos como os de Lipsky, 1980; Bardhan & Mookherjee, 2009; Putnam, 1993; Nicolaidis, 2001; e Oates, 1994.

natureza distinta das políticas e dos objetivos a atingir, e dos atributos individuais da estrutura administrativa e política em questão.

Falleti (2005) apresenta o sequenciamento da descentralização como um fator preponderante na constituição da balança de poder intergovernamental. Para tal, propõe três tipos de descentralização: i) Administrativa, como conjunto de políticas que transferem a administração e entrega dos serviços sociais; ii) Fiscal, referindo-se ao conjunto de políticas projetadas para aumentar receitas e produzir autonomia dos governos subnacionais; iii) Política, normativo no sentido de abrir ou ampliar espaços de representação infranacionais através de reformas eleitorais.

O que contribui para ampliação dessa análise é que para a autora qualquer resultado de descentralização está atrelado à política fiscal, ou seja, a distribuição da responsabilidade atrelada à distribuição dos recursos. O federalismo é visto então, como mecanismo de controle das elites regionais que continuam tencionando espaços de manutenção da dominação territorial.

No domínio das políticas públicas, o poder discricionário diz respeito à margem de manobra que os funcionários e burocratas têm na interpretação e execução de leis e políticas. A importância do poder discricionário exercido pelos funcionários públicos da linha da frente é destacada no livro de Michael Lipsky, "*Street-Level Bureaucracy*" (1980), o papel essencial desempenhado por estes trabalhadores, devido a sua posição e contato direto com o público, na determinação de como as políticas são implementadas, eficazmente, no terreno. Adverte, no entanto, que embora a discricção possa facilitar a adaptação a cenários específicos, também pode resultar em discrepâncias e na aplicação inconsistente de políticas.

Do ponto de vista da governação democrática, o entendimento acerca do poder discricionário contribui para a visualização de como se consolida esses espaços decisórios permeados por janelas normativas que funcionam como esteio na escolha de opções e expressão de preferências. A eficiência administrativa é auxiliada pela discricção, que permite aos funcionários adaptar a sua conduta às situações em mudança. No entanto, a responsabilização e a transparência podem ser comprometidas pela discricção excessiva, resultando em preocupações sobre o potencial de abuso de poder e arbitrariedade (Meier & O'Toole, 2006).

Central no discurso sobre a correlação entre o direito e a administração pública é a questão da discricionariedade. Davis (1969) sustenta que a discricionariedade é inescapável em qualquer sistema jurídico ou administrativo. As leis e as políticas não

podem abranger todos os cenários concebíveis e, nesse contexto, a monitorização e supervisão adequadas para garantir o uso equitativo e proficiente da autoridade discricionária sem infringir os direitos dos indivíduos são fundamentais para que o uso desses espaços de decisão estabelecidos não seja permeado por concepções que fujam do interesse comum.

QUADRO 06. Comparação epistemológica e ontológica

Conceito	Epistemologia	Ontologia
Concentração decisória	Dinâmicas de como o poder é acumulado e mantido por determinados grupos ou indivíduos.	A concentração de poder refere-se à existência de estruturas e relações de poder reais nas quais o poder é distribuído de forma desigual, resultando, muitas vezes, em desequilíbrio e potenciais abusos.
Centralização decisória	A perspectiva de como as estruturas políticas e administrativas são organizadas para permitir que o poder seja exercido a partir de um ponto central.	A centralização de poder é a manifestação física e organizacional do poder dentro de um estado ou organização, onde a autoridade é exercida de um núcleo central para as periferias.
Discricionarieidade decisória	A discricionarieidade é concedida e exercida dentro dos sistemas legais e administrativos. A epistemologia aqui examina as condições, limites e implicações da tomada de decisão discricionária.	O poder discricionário refere-se à capacidade real de indivíduos ou instituições de fazer escolhas com base em seu julgamento, dentro dos limites de sua autoridade.

Fonte: Produzido com base em Dahl (1961) Weber (1973) Strauss (2016)

A concentração do poder decisório, a centralização decisória e o poder discricionário, enquanto componentes dos espectros de poder, são conceitos distintos na ciência política, cada um com suas implicações e características próprias. Embora possam se sobrepor em alguns contextos, é importante compreender suas diferenças

fundamentais. É possível perceber o exercício desses conceitos no contexto institucional da orçamentação pública; o seu processo de padronização coaduna com a centralização decisória por meio da formulação de um arcabouço normativo que resultou no padrão de instrumentos contábeis entre os entes da federação, conforme estabelecido pela Lei n.º 4.320/64. Assim, o arcabouço materializou ideias de centralização decisória, na medida em que o movimento de articulação em prol da instrumentalização do orçamento, iniciado no âmbito federal, conferia a esse ente a responsabilidade pela organização das contas, irradiando para os Estados e Municípios.

A concentração de poder decisório permeou o período do regime ditatorial, com as decisões sobre o desenho da orçamentação sendo tomadas pelo Executivo militar, e os limites de atuação do Legislativo sendo delineados pela Constituição de 1964 e pela Emenda Constitucional n.º 01/1967. A noção de discricionariedade emerge no corpus textual da política orçamentária e precisa ser situada dentro do contexto autoritário, no qual a capacidade de tomar decisões com base em julgamento próprio, sem restrições estritas de leis ou normas, se intensifica. O período ditatorial pós-1964 evidencia como a discricionariedade, no âmbito da política orçamentária, foi utilizada de maneira irrestrita.

A aplicação institucional desses três conceitos permite observar algumas evidências do mecanismo ideacional presente na mudança da política orçamentária. O mecanismo ideacional de controle decisional resulta de uma cicatriz institucional, em que, durante um período considerável de tempo na política brasileira, a concentração e centralização decisórias no âmbito das finanças públicas estiveram sob o controle do Executivo, agravado pelo contexto ditatorial.

O processo de redesenho institucional da política orçamentária reflete o dilema de balanceamento do poder na orçamentação entre Executivo e Legislativo, e suas interações decisórias. Nesse sentido, o conceito de discricionariedade atua de forma mais incisiva na institucionalização dessa relação, com aspectos que perpassam desde a vinculação de receitas até a necessidade de construção de coalizões e negociação de emendas parlamentares para isso.

4.2 IDEIAS NO DESENHO DA ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

O debate constituinte de 1987 é o ponto de partida da análise do processo de mudança da política orçamentária, os elementos contextuais antecedentes são necessários para identificar as barreiras cognitivas que existia e se a mudança de regime de governo enquanto janela de oportunidade possibilitou a alteração de ideias que estavam capilarizadas na institucionalização orçamentária.

A Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)³⁵ foi instalada no dia 01 de fevereiro de 1987, organizada em oito comissões temáticas e vinte e quatro subcomissões temáticas³⁶, contando com 512 Deputados, sendo 487 eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986 e 25 suplentes e 81 Senadores, com 49 eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986, 23 eleitos em 1982, além de 10 suplentes.

Antes da instalação da Assembleia Constituinte, foi criada, pelo Executivo, uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, através do Decreto n.º 91.450 de 18 de julho de 1985, presidida pelo o jurista, ex-deputado federal e ex-senador Afonso Arinos de Melo Franco. Essa comissão comumente chamada de “Comissão Afonso Arinos” contou com cinquenta integrantes em seu colegiado.

³⁵ Os trâmites antecedentes para a formação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 se deu com a Mensagem Presidencial n.º 48/1985 que encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição n.º 43/1985, foi encaminhada também a Mensagem n.º 49/1985, solicitando caráter preferencial à matéria.

³⁶ I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias; c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. II - Comissão da Organização do Estado (a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; b - Subcomissão dos Estados; c - Subcomissão dos Municípios e Regiões). III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (a - Subcomissão do Poder Legislativo; b - Subcomissão do Poder Executivo; c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; c - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas). V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (a - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas; b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira; c - Subcomissão do Sistema Financeiro). VI - Comissão da Ordem Econômica (a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica; b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte; c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária). VII - Comissão da Ordem Social (a - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; b - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente; c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias). VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes; b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; c - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso). Comissão de Redação

QUADRO 07. Composição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais

Afonso Arinos de Melo Franco (Presidente)	Joaquim de Arruda Falcão Neto
Alberto Venâncio Filho	Jorge Amado
Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho	Josaphat Ramos Marinho
Antônio Ermírio de Moraes	José Afonso da Silva
Bolívar Lamounier	José Alberto de Assumpção
Cândido Antônio Mendes de Almeida	José Francisco da Silva
Célio Borja (impedido de participar por ter sido nomeado para o STF)	José do Rego Barros Meira de Araújo
Celso Monteiro Furtado	José Paulo Sepúlveda Pertence
Cláudio Pacheco	José Saulo Ramos
Cláudio Penna Lacombe	Laerte Ramos Vieira
Clóvis Ferro Costa	Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho
Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque	Luís Pinto Ferreira
Edgar de Godói da Mata-Machado	Mário de Souza Martins
Eduardo Mattos Portella	Mauro Santayana (Secretário executivo)
Evaristo de Moraes Filho	Miguel Reale
Fajardo José de Pereira Faria	Miguel Reale Júnior
Padre Fernando Bastos de Ávila	Ney Prado (Secretário geral)
Floriza Verucci	Odilon Ribeiro Coutinho
Gilberto de Ulhoa Canto	Orlando Magalhães Carvalho
Gilberto Freyre	Paulo Brossard de Souza Pinto
Guilhermino Cunha	Raphael de Almeida Magalhães
Hélio Jaguaribe	Raul Machado Horta
Hélio Santos	Rosah Russomano
Hilton Ribeiro da Rocha	Sérgio Franklin Quintella
João Pedro Gouvea Vieira	Walter Barelli

Fonte: Câmara dos Deputados, 2023

A escolha dos membros ocorreu pelo presidente José Sarney, com o propósito de construir um anteprojeto de Constituição que seria encaminhado ao Legislativo. Esse movimento, porém, foi visto com ressalvas pela Assembleia Constituinte, mesmo que a proposta estivesse nas mãos de uma comissão de especialistas, a gerência de escolha desses especialistas por parte do Presidente da República foi interpretada como uma interferência em um processo que foi pensado para ser amplo, participativo e com projeto construído de forma participativa. A resistência ao anteprojeto da Comissão Afonso Arinos provocou o recuo do Executivo em encaminhar formalmente o documento para o Congresso, para evitar o surgimento de uma crise entre os poderes antes mesmo de iniciar o debate constitucional.

Por mais que o anteprojeto da Constituição confeccionado pela Comissão Afonso Arinos não tenha sido enviado à Assembleia Constituinte, é possível verificar, nas atas das audiências, indícios de que os congressistas tiveram acesso ao anteprojeto, e exemplo disso ocorre no debate acerca do Imposto sobre Consumos Especiais. O debate ocorreu entre o Constituinte Adhemar de Barros Filho e o Relator (José Serra) que tentava esclarecer se a proposta do Constituinte José Maurício era a mesma do anteprojeto da Comissão Arinos, assim, interpôs o questionamento,

“permita-me o nobre Constituinte Adhemar de Barros Filho – parece que o Imposto sobre Consumos Especiais é o nome que constava do projeto de Constituição da Comissão Afonso Arinos: e tenho quase a certeza de que foi baseado nisso, porque do contrário seria muita coincidência” (Brasil, 1987).

Esse trecho demonstra que a Assembleia Constituinte teve acesso ao anteprojeto e, em determinadas situações, utilizavam-no como contraponto na construção da proposta de Constituição. A Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira³⁷ realizou seis audiências públicas em que especialistas da área foram chamados para contribuir no debate da proposta da política orçamentária, as audiências ocorreram em torno dos assuntos:

QUADRO 08. Audiências da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira

Data	Tema	Expositores	Experiência	Argumentos
28/4/1987	Sistema de fiscalização financeira	Fernando Gonçalves	Ministro e então Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU)	Integração do Tribunal de Contas da União com o Legislativo para ampliar a

³⁷ Os trabalhos da subcomissão ocorreram entre os dias 08 de abril de 1987 e 25 de maio de 1987 em um total de 13 reuniões, com a participação dos membros efetivos: os Constituintes Carlos De Carli, Carrel Benevides, Firmo de Castro, João Carlos Bacelar, João Natal, José Guedes, Jovani Masini, Lezio Sathler; Naphtali Alves, Wilson Campos, todos do PMDB; Do PFL, tem-se o Flávio Rocha, Furtado Leite, Jessé Freire, João Alves, Messias Góis; Do PDS, participou José Luiz Maia; do PDT, o representante foi Feres Nader; Fábio Raunheitti foi o representante do PTB; E o PT não indicou representante. Os suplentes foram: Expedito Machado, Fernando Gomes, Geraldo Bulhões, Gerson Marcondes, Gil Cesar, Hélio Rosas, Hermes Zanetti, José Melo; Manoel Ribeiro, Paulo Almada e Paulo Roberto do PMDB; Antonio Ferreira, Jayme Santana, João Lobo, Osmar Leitão e Victor Trovão do PFL; Osvaldo Bender do PDS; José Maurício do PDT; Roberto Jefferson do PTB e o PT não indicou membros suplentes.

				ação de fiscalização.
29/4/1987	Elaboração do Orçamento da União/Orçamento e a Constituição	Marcio Reinaldo Moreira e Antônio Augusto Oliveira Amado	-Secretário de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento (SEPLAN). -Presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público	Ressaltou a importância da SOF e a necessidade de pensar a orçamentação como instrumento de planejamento
30/4/1987	Orçamento e sistema financeiro	Mário Henrique Simonsen	Ex-Ministro da Fazenda, ex-Ministro do Planejamento e Diretor da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV)	Alerta quanto as contas públicas e a defesa de um Banco Central independente e com autonomia de emissão de moeda – atribuição que é do Executivo.
05/5/1987	Sistema de planejamento e orçamento	Nilson Holanda	Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	Defesa de um sistema de planejamento e orçamento conectado à orçamentação pública, visto que os problemas de crise econômica resultam da sua ausência.
05/5/1987	Orçamento e fiscalização financeira	André Sandro Calabi	Secretário do Tesouro Nacional	Construiu a fala com base nas experiências iniciais da Secretaria do Tesouro Nacional, e com a defesa da independência das finanças nos entes federados sendo organizados em princípios gerais e com observância do equilíbrio financeiro.
06/5/1987	Orçamento e fiscalização financeira	Fernando Gonçalves, Alberto Hoffmann e	-Ministro e então Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU).	Defesa do ordenamento dos controles, sob a responsabilidade do legislativo, em

		Ewald Sizenato Pinheiro	-Ministro do TCU. -Ministro do TCU	dois espaços: o externo, a cargo dos tribunais de contas e o interno, no âmbito dos poderes.
--	--	----------------------------	---------------------------------------	--

Fonte: Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1987. Suplementos 78, 80, 81 e 82

Revisitar as exposições de Márcio Reinaldo Moreira, Antônio Augusto Oliveira Amado e Nilson Holanda possibilita vislumbrar elementos discursivos acerca do que se pensava sobre orçamentação pública. Essa revisão inclui uma observação no processo de formulação e na relação entre orçamentação e planejamento público. Além disso, permite entender como esses estudiosos foram transportadores de ideias, tanto de organizações quanto de categorias da administração pública.

A fala de Marcio Reinaldo Moreira³⁸ reforça o papel da SOF, Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan no sistema de orçamentação da União e coloca à disposição para consulta o professor João Batista de Araújo Lengruber que presidia a “Comissão de Experts” em orçamento que ficaram responsáveis pela elaboração de um dossiê para a consulta da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, mesmo que tal movimento não tenha partido do Legislativo.

Antônio Augusto Oliveira Amado³⁹ atuou de forma mais direta seguindo as proposições de um documento⁴⁰ construído a partir do trabalho dos funcionários da Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan. E parte do entendimento que a orçamentação é um instrumento de planejamento.

Nas economias modernas, nas economias em desenvolvimento como a nossa, não se pode conceber o Orçamento como instrumento isolado, como instrumento fim em si. O Orçamento, no nosso entender, é um instrumento do planejamento. Se não existem diretrizes de curto, de médio e de longo prazos para a economia, dificilmente o Orçamento poderá desempenhar adequadamente sua função. Temos constatado, no dia a dia, esta realidade no País, em consequência, e por isto, colocamos, na própria proposta, os planos e orçamentos, porque estranhamos que não houvesse uma Subcomissão para tratar do planejamento e pela relação estreita que

³⁸ BRASIL. Segunda Audiência Pública da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 28 abr 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 78. P.143-144, 17 Jun 1987.

³⁹ BRASIL. Segunda Audiência Pública da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 28 abr 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 78. P. 144-146, 17 Jun 1987.

⁴⁰ O documento sintetiza um ano de estudos que levou a cabo em todo o País, na maioria dos Estados, com realização de reuniões para discutir os aspectos relativos ao Orçamento e à Constituição.

existe entre esses dois instrumentos, não podíamos tratar única e exclusivamente do Orçamento sem abordar o planejamento (Brasil,1987, p. 144).

A arguição apresentou, em forma de artigos, os elementos centrais que a SOF via como necessários no desenho da política orçamentária, pode-se ressaltar quatro debates que permeavam no campo discursivo dos agentes do Executivo diretamente relacionados à orçamentação pública, i) a defesa de uma política orçamentária pautada no planejamento de longo, médio e curto prazo; ii) crítica ao entendimento de déficit público implementado com a Lei n.º 4.320 e a capacidade de uso do poder compulsivo dos Governos para obter operações de crédito; iii) a defesa de que não haja vinculação de receitas, visto que sua inclusão seria prejudicial ao processo orçamentário e acaba por evidenciar a incapacidade de planejamento do Estado; e iv) a defesa de participação do Legislativo na discussão e acréscimo de emendas desde que não gere despesas não relacionadas ao planejamento.

Em determinado momento da apresentação, fica claro que mesmo o texto apresentado por Amado usou como base o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos e pode ser identificada na passagem que defende uma corresponsabilidade no trâmite orçamentário entre Executivo e Legislativo,

Acho quanto mais perto do período de execução se apresenta o orçamento, mais realismo ele contém. Atualmente, o prazo é até 31 de agosto. Aqui se propõe 30 de setembro, para aproximar mais da execução. Nos sistemas econômicos com inflação muito grande isto é fundamental. **Isto estava no Projeto Afonso Arinos**, não alteramos nada, porque não é de nossa competência alterar, apenas retiramos daquele projeto a ação do Congresso sobre a proposta orçamentária (Brasil,1987, p. 146. Negrito da autora).

A fala agregada a outros momentos de discussão que aparece no teor do projeto, é um demonstrativo que mesmo não sendo formalizado o encaminhamento do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos para a Assembleia Constituinte, os agentes vinculados ao Executivo Federal, mais especificamente da SFO, encontraram caminhos nas audiências públicas da Constituinte (no caso apresentado, da Comissão de Sistema tributário, orçamento e finanças) para a difusão ideacional dos componentes propostos no anteprojeto.

Reis (2000) analisando o processo constituinte, observou como esse espaço deliberativo importante para a história da democracia brasileira expressou os desafios e tensões que surgiram com os diversos interesses e atores envolvidos, principalmente no que diz respeito aos poderes Executivo e Legislativo. Examinou como o projeto da Comissão Afonso Arinos, que serviu de modelo fundamental para a Constituição, refletiu e impactou a intrincada interação entre estes poderes. Destaca ainda o papel crítico desempenhado pelas barganhas, táticas e acordos políticos firmados por vários atores políticos na formação do texto constitucional que, por sua vez, moldou o quadro institucional e a governança do Brasil pós-Constituinte.

O contexto de redemocratização em que diferentes grupos sociais e políticos apresentavam expectativas distintas sobre o projeto de país, conformaram as tensões da sociedade brasileira, assim, o anteprojeto elaborado pela Comissão Afonso Arinos, se apresenta como um ponto de partida importante para os debates constitucionais. O anteprojeto influenciou as negociações subsequentes, servindo tanto como uma base para acordos quanto como um elemento de discórdia entre os diversos grupos (Reis, 2000).

Nilson Holanda⁴¹, construiu sua exposição na audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira⁴² a partir da necessidade de se pensar o planejamento como indissociável da política orçamentária. Entendendo que a ausência de planejamento é uma das variáveis fundamentais para o recrudescimento da crise econômica.

Pensamos que as deficiências de estrutura e funcionamento desse sistema de planejamento explicam, em grande parte, a crise econômica e financeira que tem sido uma constante na vida nacional e que se apresenta, no momento atual, de forma mais aguda (Brasil, 1987, p. 154).

Ocorreu uma reafirmação das falas de Marcio Reinaldo Moreira e Antônio Augusto Oliveira Amado quanto à concepção de uma política orçamentária que leve

⁴¹ Antônio Nilson Craveiro Holanda foi advogado, economista; superintendente do Iplan e secretário de Planejamento da Seplan, 1971-73; presidente do Banco do Nordeste, 1974-79; secretário executivo do Ministério Extraordinário para a Desburocratização, 1985; diretor executivo e presidente do Ipea, 1992/93; diretor de Planejamento e Avaliação da Seplan, 1992/93; secretário adjunto de Políticas Regionais, 1995-97.

⁴² BRASIL. Quarta Audiência Pública da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 de maio de 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 80. P.153-162, 17 Jun 1987.

em consideração o planejamento⁴³ como um instrumento não só técnico, mas político, que agiria como vetor do equilíbrio da economia do país. Tendo na inclusão dos instrumentos o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, uma forma de concretizar essa relação de política orçamentária e a ação de planejar.

O anteprojeto do desenho da política orçamentária e de finanças contou com 17 artigos e apresentação de 563 sugestões de emenda ao texto na primeira fase da Comissão temática e 17 sugestões na Comissão de Sistematização, com a absorção de poucas dessas emendas. O anteprojeto materializou-se nos capítulos 165 a 169 na seção II do orçamento que foram promulgados no texto da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988.

A Tabela 05, expressa como se estruturou as classes lexicais do debate ocorrido na Comissão de Sistema tributário, orçamento e finanças. E, por mais que o corpus textual envolva as atas do debate da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, a clusterização das classes lexicais que não foram classificadas com base nas subcomissões, mas na proximidade dos termos utilizados na discussão.

TABELA 05. Classes Lexicais dos Anais da Comissão de Sistema tributário, orçamento e finanças (Constituinte de 1987)

	Classes produzidas pelo algoritmo de Reinert		
	Classe 1	Classe 2	Classe 3
Termos com χ^2 significativo por classe	imposto alíquota renda município fundo produto partilha icm por cento carga	banco Brasil central público financeiro tesouro congresso depósito instituição mercado	constituente presidente emenda Francisco Sr. Dorneles substitutivo apresentar relator votação
% de Ocorrências	17,93	41,24	40,83
Nomes das categorias no corpus de textos	Tributação	Sistema Financeiro	Agência política

Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

⁴³ A relação planejamento e política orçamentária está aprofundada no Capítulo 5 dessa tese.

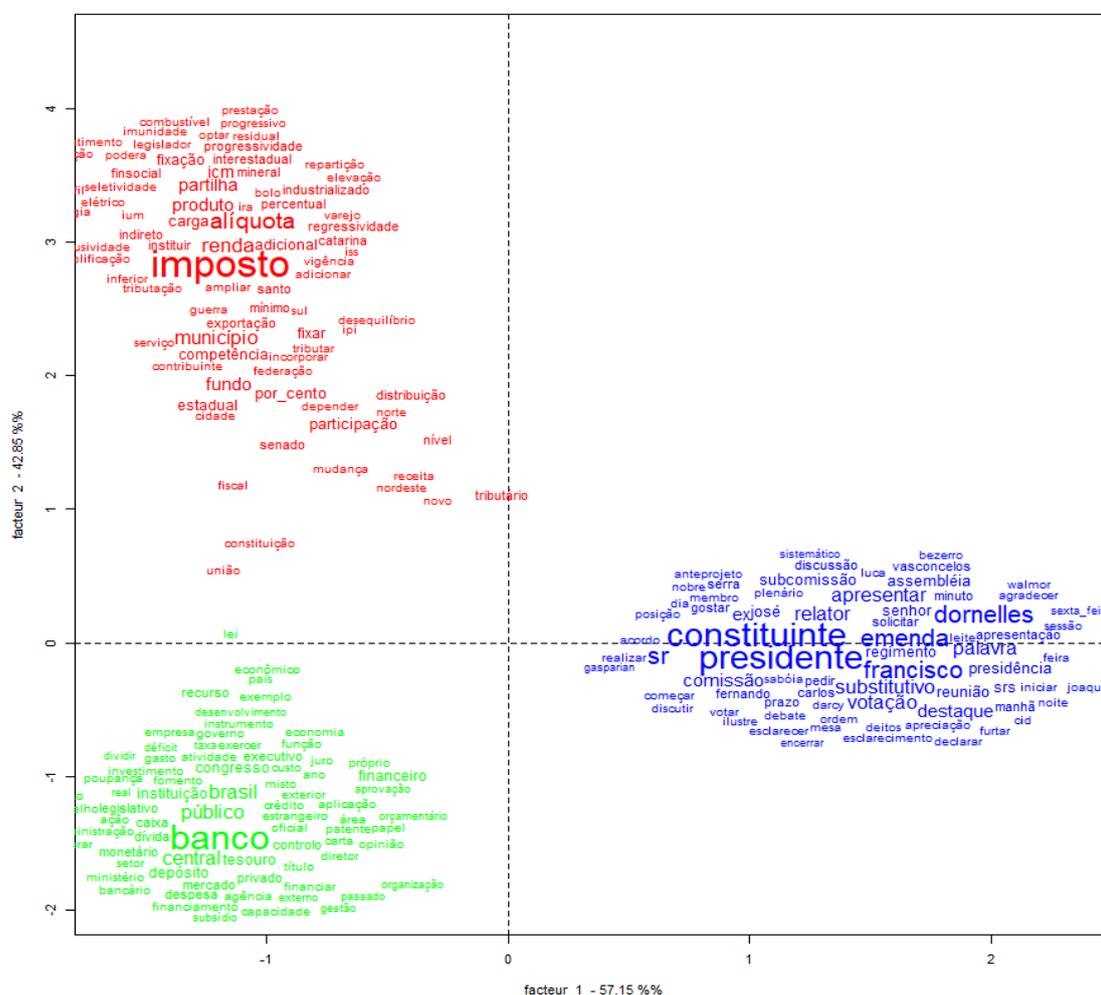
A partir da análise ampliada na Comissão é possível observar como as questões concernentes à tributação, estruturação do sistema financeiro e espaço de atuação do Legislativo por meio da agência pública concentram o maior número de termos, o que influi a ocupação de maior tempo de debate sobre essas temáticas (ou como aparecem nas atas). É perceptível que a dinâmica interna das posições dos agentes políticos, bem como a consolidação da proposta de anteprojeto dos capítulos sobre tributação, sistema financeiro e orçamento, ocupam um espaço considerável na composição da classe lexical 3 (agência política), o que pode ser explicado pela organização do rito de discussão durante a Assembleia Constituinte.

A clareza quanto à estruturação e equilíbrio das receitas e despesas surge como essencial na discussão sobre o planejamento. Os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) intentam funcionar como direcionadores da agenda governamental, estabelecendo limites para o que pode ser acrescido ou alterado pelo Executivo e Legislativo, e, portanto, da posição de participação dos agentes políticos no seu processo, além de possibilitar a consumação de uma visão estratégica do agendamento de políticas públicas.

A agência política se manifesta na distribuição de responsabilidades, na formulação do orçamento e na fiscalização de sua implementação. E a preponderância da participação da agência política também reflete como os membros da Assembleia Constituinte reafirmavam o espaço decisório do Legislativo durante esse momento de redesenho institucional. O conceito aqui foi usado a partir do entendimento de Tarrow (1994), que vê a agência política como a capacidade de grupos ou indivíduos fazerem valer seus interesses no processo político.

A defesa do espaço de atuação do Legislativo surge das condições antecedentes (*antecedent conditions*) que ainda estavam muito presentes na memória institucional de um período de ditadura militar, no qual as decisões políticas eram tomadas sem a efetiva participação do poder Legislativo. A análise fatorial da Comissão de Sistema tributário (Figura 06), orçamento e finanças expressam, discursivamente, quais termos apareceram com maior frequência nas subcomissões (5.A: Subcomissão de tributos, participação e distribuição de receitas; 5.B: Subcomissão de orçamento e fiscalização financeira; 5.C: Subcomissão do sistema financeiro).

FIGURA 06. Análise Fatorial da Comissão de Sistema tributário, orçamento e finanças – Constituinte de 1987⁴⁴



Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

A distância bem definida das ideias espelha como o debate se estabeleceu com uma clareza de que essas classes lexicais se materializaram primeiro no discurso presente na Comissão Afonso Arinos, nos especialistas chamados para as audiências e na visão dos congressistas da Comissão de Sistema tributário, orçamento e finanças. O capítulo do Orçamento representa esse esforço de articulação e negociação de diversos interesses e ideias acerca não só da orçamentação pública, mas também dos caminhos da articulação com a política econômica.

⁴⁴ Percentual de retenção de 96,33% em segmentos identificados no corpus textual

A partir do processo participativo da Constituinte se desenhou o discurso e os instrumentos divididos em três funções do orçamento público ou ‘funções fiscais’: função alocativa que ocorre nos casos de ineficiência da ação privada (exemplo infraestrutura econômica); função distributiva que se justifica pela necessidade de ajustamento na distribuição de renda quando a inserção no mercado apresenta distorções; e função estabilizadora como resposta aos quatro objetivos macroeconômicos do orçamento — manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico (Musgrave, 1974).

A Constituição de 1988, no que concerne à política orçamentária brasileira, criou três instrumentos que atrelam a perspectiva do planejamento ao processo de alocação de recursos nas políticas públicas. Transformou o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA em instrumentos obrigatórios. Sua formulação fica a cargo exclusivo do poder Executivo que, posteriormente, envia a proposta para o Legislativo discutir, propor alterações, incluir emendas parlamentares através de uma Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO (composto por deputados federais e senadores) e aprovar o exercício orçamentário.

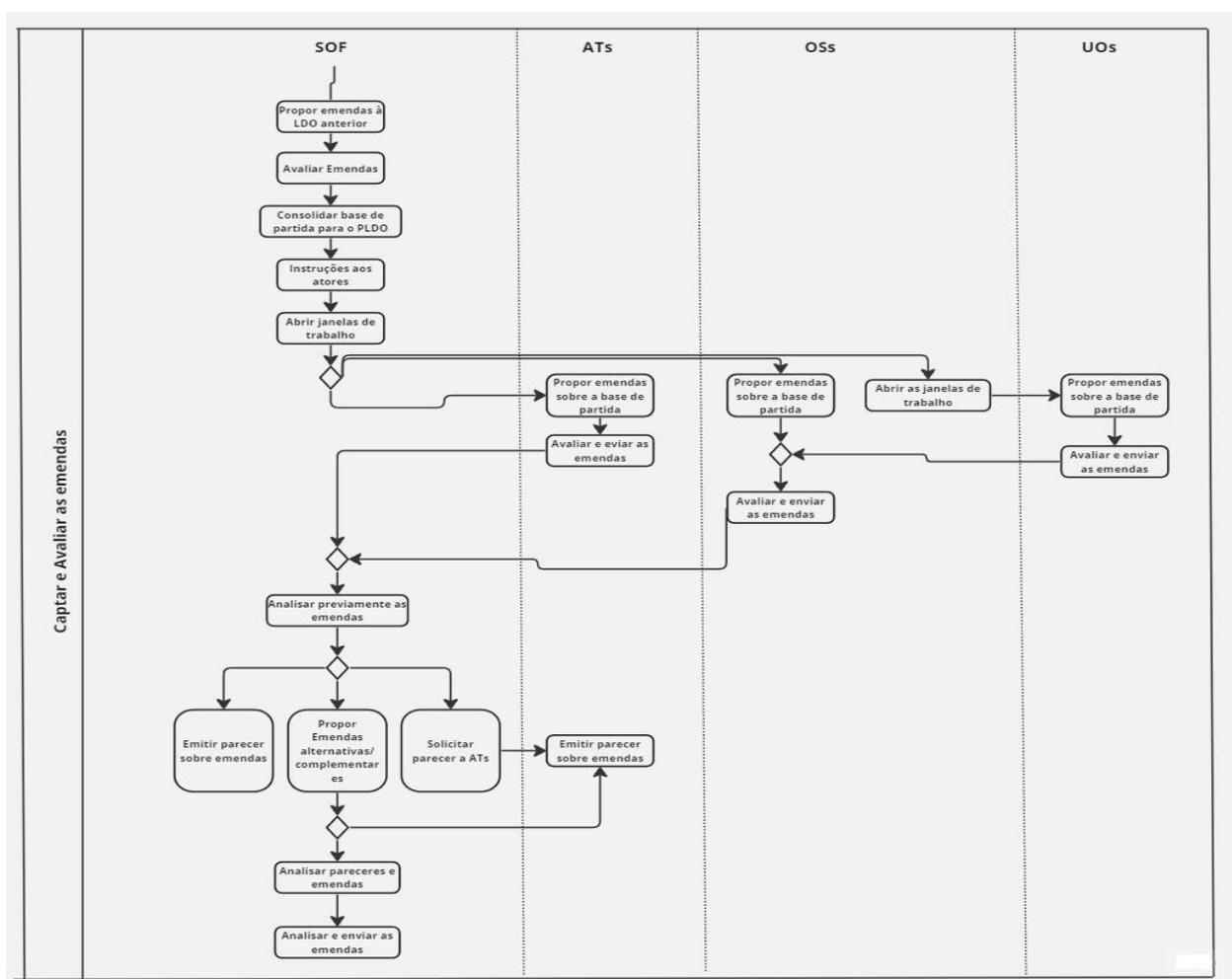
O PPA, como primeiro instrumento orçamentário, estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública federal no ciclo de quatro anos, planejando as despesas de capital e outras decorrentes, além de despesas relativas aos programas de natureza continuada, em consonância com a formulação de planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição de 1988.

O segundo instrumento, a LDO de caráter anual, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, devendo orientar a elaboração da LOA no âmbito federal, dispõe ainda sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, para Giacomoni (2010) a lei de diretrizes orçamentárias possibilita uma visão da real situação financeira do Estado.

O terceiro instrumento da política orçamentária, a LOA, que procede às propostas da LDO, compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União. Seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, são elaborados e levados para apreciação e inclusão de emendas na Comissão Mista do Orçamento.

O orçamento público federal caracteriza-se por sua natureza autorizativa, o que possibilita à administração federal a flexibilidade de não cumprir todos os compromissos firmados (em caso de necessidade) e ainda realocar recursos para outras áreas. Os recursos orçamentários podem ser classificados segundo o Grupo de Despesas – GND em Pessoal e Encargos, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras, Amortização da Dívida.

FIGURA 07. Etapas do processo de elaboração do Orçamento Público Federal (Executivo)



Fonte: Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2022).

A figura 07, espelha os órgãos e atores que compõem a formulação da política orçamentária federal, tendo a Secretaria do Orçamento Federal – SOF⁴⁵ como órgão

⁴⁵A Secretaria de Orçamento Federal inicia sua história em 1967, com a criação Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, quando pelo Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro objetivando

responsável pela formulação do desenho da alocação dos recursos públicos no âmbito do poder Executivo. Figueiredo e Limongi (2008) afirmam que a participação do Legislativo na formulação do orçamento torna-se restrito por conta dos preceitos constitucionais, o que limita suas alterações diretas às emendas de gastos com investimentos.

O poder Executivo pode utilizar, ainda, de instrumentos de adequação orçamentária nos seguintes dispositivos: restos a pagar (art. 37 da Lei n.º 4.320/1964); créditos adicionais (art. 41 da 4.320/1964) classificados em créditos suplementares com destinação ao reforço de dotação orçamentária, créditos especiais com destinação às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica – ambos necessitando de envio de Projeto de Lei (PLN) do Executivo para o Legislativo e créditos extraordinários com destinação às despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública sendo normatizado via encaminhamento de Medida Provisória.

A construção dos espaços decisórios na orçamentação pública, como apresentado aqui, não ocorre sem a tensão entre o Executivo e Legislativo, buscar esclarecer como ela estabelece essa relação pode contribuir com a identificação do mecanismo ideacional que age na mudança da política orçamentária.

4.3 PREFERÊNCIAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE IDEIAS ORÇAMENTÁRIAS: DILEMAS DA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO

A tramitação da orçamentação pública no Legislativo não pode ser considerada linearmente ou permanente, mas deve ser observada sob a ótica do contexto de alternância de nível de participação e de poder decisório quanto ao texto orçamentário. Ao longo da história constitucional, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo definiu-se de diferentes maneiras, refletindo a evolução das instituições democráticas e a busca pelo equilíbrio de poder, que pode representar o pêndulo de maior ou menor concentração de poder de aplicação e distribuição de recursos na mão do Executivo (Filho, 2023; Viana, 1950).

a programação orçamentária e com status de subsecretaria. Em 1971, com a publicação da Portaria n.º 20, tornou-se órgão central do orçamento federal, atualmente é secretaria vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Percorrendo a institucionalização com foco no processo de tramitação e responsabilidade do Legislativo no decorrer das Constituições Federais, é possível vislumbrar a relação de participação na governança da política orçamentária com o regime político vigente. A Constituição de 1824 concedeu amplos poderes à figura do imperador, incluindo a prerrogativa de elaborar o orçamento. O Poder Legislativo tinha papel limitado nesse processo. Segundo o artigo 101 da Constituição de 1824, o Imperador tinha a competência exclusiva para "decretar impostos e fixar despesas", sendo essa concentração de poder no Executivo um reflexo das relações de poder da monarquia centralizada.

A Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891 estabeleceu um novo sistema político e uma separação mais clara entre os poderes. O artigo 14 atribuiu ao Congresso Nacional a competência para "fixar a despesa geral da República". Pela primeira vez, a responsabilidade pela política orçamentária foi compartilhada com o Legislativo, sendo um marcador histórico na participação popular na alocação de recursos, através da inclusão legislativa em seu processo decisório.

A Constituição de 1934 tinha como pressuposto a manutenção do poder do Legislativo participando da aprovação do orçamento, como um aspecto de destaque da importância da representação popular, o artigo 72 estipulava que "a despesa federal será fixada por lei", não houve um artigo limitador da capacidade de emendamento ao texto orçamentário, mas é necessário pontuar o início do movimento de centralização das decisões orçamentárias no executivo com o governo de Getúlio Vargas que torna essa "participação" mais um jogo de cena do que a aplicação no processo de formulação da política orçamentária, as restrições de ação do Congresso ficam mais bem definidos na Constituição de 1937 e a implementação do Estado Novo.

Getúlio Vargas em discurso⁴⁶ após a Proclamação do Estado Novo utiliza, como justificativa para uma nova Constituição, os elementos datados da anterior e as barreiras que o Congresso colocava em relação à aprovação de projetos tidos como fundamentais para a estrutura governamental.

⁴⁶ Proclamação lida no Palácio Guanabara e transmitida pelo rádio na noite de 10 de novembro. Vargas justifica o golpe de Estado e a necessidade da nova Constituição, apontando questões como as disputas eleitorais e partidárias, as falhas da Constituição de 1934 e a inoperância do Congresso como elementos para o golpe. Discurso disponível na biblioteca da presidência da república: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1937>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2022.

A fase parlamentar da obra governamental se processava antes como um obstáculo do que como uma colaboração digna de ser conservada nos termos em que a estabeleceu a Constituição de 1934. Função elementar e ao mesmo tempo fundamental, a própria elaboração orçamentária nunca se ultimou nos prazos regimentais com o cuidado que era de exigir. **Todos os esforços realizados pelo governo no sentido de estabelecer o equilíbrio orçamentário se tornavam inúteis, desde que os representantes da nação agravavam sempre o montante das despesas, muitas vezes em benefício de iniciativas ou de interesses que nada tinham a ver com o interesse público** (Brasil, 1937, p. 25 – Negrito da autora).

A possibilidade de emendamento ao texto orçamentário foi apontado por Vargas como um limitador para as ações do Executivo, portanto, de controle e atuação no projeto pensado por seu governo, o que, no seu entendimento, elevava a premissa de que os interesses regionais seguiam sendo uma barreira de modernização do país. Falleti (2005) aplicando *Process Tracing* na pesquisa sobre descentralização apresenta essa tensão histórica entre lideranças regionais que chama de coalizões territoriais (Estados e Municípios) com o governo central (União), a descentralização atua como mediadora entre a coalizão territorial e o equilíbrio de poder intergovernamental.

A partir da Constituição de 1946 e com o processo de redemocratização, houve o retorno da coparticipação na formulação da política orçamentária entre o Executivo e Legislativo, esse contexto ampliou a capacidade de proposição de emendas parlamentares sem um limite constitucional, tornando mais claros alguns instrumentos orçamentários, o que na prática política não fundamentou a produção de diretrizes para a limitação de emendas parlamentares.

Mesmo com a criação da CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), a consagração de princípios básicos ao orçamento (unidade, universalidade, exclusividade e especificação) e uma definição mais clara da função do Tribunal de Contas ocorreu o descontrole do número de emendas, chegando a 8.572 em 1959 e cem mil em 1963 (Gontijo, 2010). A retomada pelo controle das emendas ocorreu com a aprovação da lei 4.320/64, que impôs restrições às emendas parlamentares.

Assim, resgatando a classificação de Viana (1950) verifica-se que o texto Constitucional de 1946 trouxe, no aspecto orçamentário, a estrutura de orçamento

misto com a elaboração do Projeto de Lei Orçamentário pelo Executivo que encaminhava para debate e votação nas duas casas Legislativas e possibilidade de emendamento do texto orçamentário pelos legisladores sem um limite estabelecido para isso. A Constituição de 1967⁴⁷ e a Emenda Constitucional n.º 1/1969, durante a ditadura militar, pode ser vista sob a dinâmica de medidas autoritárias para a política orçamentária, enfraquecendo o Congresso ao permitir que o Executivo contingenciasse recursos sem aprovação prévia e com a Emenda Constitucional n.º 1/1969 aprofundando e concentrando esses poderes ainda mais na autoridade do Executivo que passou a possuir iniciativa legislativa em termos de segurança nacional e finanças públicas.

A Constituição de 1988 pode ser apontada como um mecanismo que buscou apaziguar essa tensão⁴⁸, mas as disputas são históricas, e no discurso⁴⁹ de Vargas de 1938 é possível observar como a questão orçamentária foi utilizada como justificativa para o processo de centralização de poder na União e com vislumbre de concentração decisória no executivo.

Para onde caminhava o Brasil? Por que e quem reagiu contra um estado de cousas revelador de males talvez insanáveis para a defesa e preservação da própria unidade nacional? Infelizmente, o Brasil marchava para a desagregação, a passos acelerados. Os vinte estados em que se retalhava o seu território foram transformados em vinte feudos onde se opunham os interesses regionais aos interesses supremos do país. Orçamentos, em que 80% da receita se gastavam no serviço de pessoal e apenas os 20% restantes se aplicavam em serviços públicos e empreendimentos materiais, eram dispersos e consumidos em torno dos mesmos interesses regionalistas que as condições e as exigências da política tornavam prementes para o governo federal, reduzido ao controle e paralisado, na sua liberdade de ação, pela influência nefasta de forças locais e dissociativas. As rendas da União ficavam à mercê da prodigalidade legislativa, que as desfalcava em favor de interesses facciosos e particularistas (Brasil, p. 242-243, 1938).

⁴⁷ Em 7 de dezembro de 1966 foi editado o Ato Institucional n.4, convocando o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967. Segundo prescrições do Ato Institucional, o Congresso Nacional era chamado a deliberar sobre projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.

⁴⁸ Os próximos capítulos demonstram que a tensão continuou produzindo ressonâncias discursivas na política orçamentária.

⁴⁹ Discurso pronunciado por ocasião do lançamento da pedra fundamental da Escola Militar de Resende (Resende, 29 de junho de 1938), atribuindo às forças armadas a instituição do Estado Novo. Disponível: em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1938>. Acesso em: 21 de agosto de 2023.

Retomando o desenho da dinâmica orçamentária entre os poderes com a redemocratização, na arena do Legislativo, cada Deputado Federal (513 no total) e cada Senador (81) podem apresentar até 25 emendas individuais⁵⁰ para modificar a programação de despesa do orçamento da União ao projeto de lei do orçamento (PLOA). As comissões permanentes da Câmara e do Senado e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional podem apresentar 8 emendas cada. No que concerne às bancadas⁵¹ estaduais, as emendas variam de 18 a 23, a depender da quantidade de parlamentares eleitos de cada estado (Brasil, 2016).

Pereira e Mueller (2002) ressaltam a condição favorável do Executivo em relação ao Legislativo no pensamento macro da orçamentação pública pós Constituição de 1988, alertando quanto à desvinculação das emendas parlamentares no contexto de planejamento das políticas públicas. As emendas então,

[...] visam influenciar as decisões de política pública e, como tal, são iniciativas legítimas no processo legislativo, contudo, passaram a ser vistas, no Brasil, como mecanismos ilegítimos e escusos de barganha política em virtude de sua estreita vinculação com jogos de patronagem e corrupção (Melo, 2006, p. 197).

A ideia de que o Executivo tem uma discricionariedade considerável para decidir como usar o orçamento público enfrenta críticas quando se observa a mudança na natureza das emendas parlamentares. Com a aprovação de Emendas Constitucionais que tornaram as emendas impositivas, o poder discricionário do Executivo diminuiu, como argumenta Capellini (2018).

As emendas individuais são impositivas desde a promulgação da Emenda Constitucional n.º 86/2015, limitadas a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), e as emendas de bancada são impositivas desde a promulgação da Emenda Constitucional n.º 100/2019, limitadas a 1% da RCL. Esse cenário de redução da

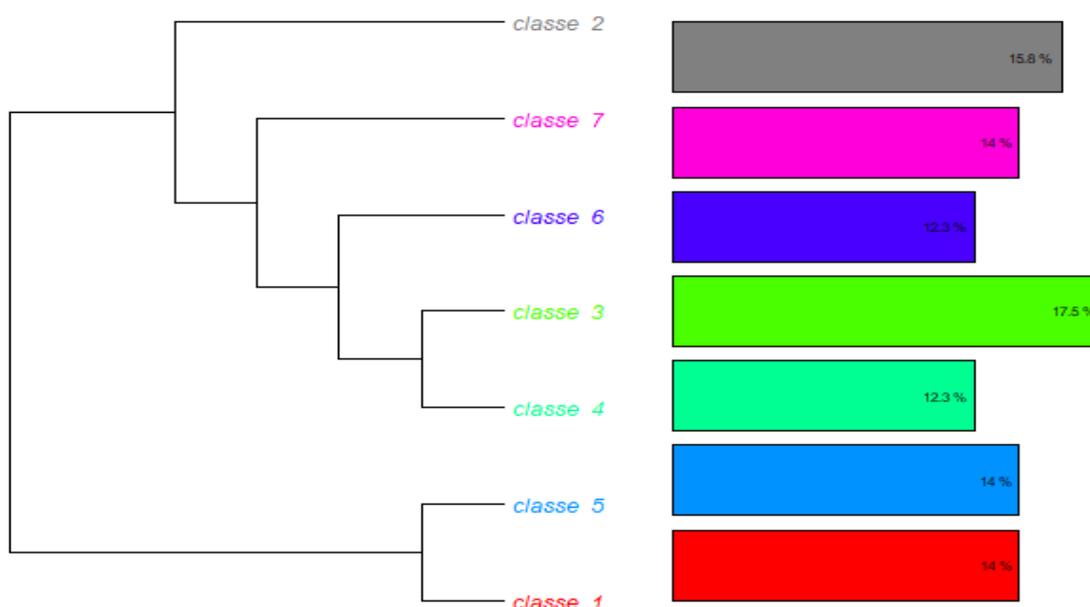
⁵⁰ A Emenda Constitucional n.º 86/2015 confere obrigatoriedade às emendas parlamentares individuais propostas na fase de sua análise, o que LIMA e VIANA (2006) veem como uma cota pessoal do orçamento voltado a benefícios dos eleitores imediatos.

⁵¹ Emenda Constitucional n.º 100/2019 cria a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias; e garante a execução de programações de caráter estruturante, incluídas por emendas de iniciativa de banca parlamentar estadual e distrital, até o montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31154749>. Acesso em: 11 de julho de 2022.

capacidade discricionária do Executivo em umas das suas principais moedas de negociação, as emendas parlamentares possibilitam uma observação de meios escapes do presidencialismo de coalizão pós 2019 e como esses meios foram utilizados.

Quando se detém sobre o corpus textual dos artigos Constitucionais sobre a política orçamentária (Seção II dos orçamentos – artigos 165-169)⁵² é possível observar a distribuição em seis classes, apresentando uma relação de ligação direta entre as classes 3 e 4; classe 2 com ligações parciais com as demais classes encontradas no texto. Sendo a classe 1 a representação do federalismo, a classe 2 da destinação de recursos, a classe 3 de planejamento, a classe 4 da operacionalização do orçamento, a classe 5 sobre agência política, classe 6 acerca de tramitação legislativa e a classe 7 representando a fiscalização.

FIGURA 08. Dendrograma Seção II dos orçamentos – artigos 165-169



Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

As classes lexicais encontradas no corpus textual da seção do orçamento na Constituição de 1988, representam a absorção das ideias debatidas nas Comissões

⁵² Versão do texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008.

da Assembleia Nacional Constituinte e conforma quais discursos foram preponderantes na formulação da política orçamentária, a classe 3 representa ter o maior percentual no corpus textual relaciona-se bem com o quanto essa ideia foi defendida nas audiências públicas e textos de consulta, foi um tema resgatado nas arguições dos especialistas que representavam organizações vinculadas à orçamentação pública, no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos e nas falas dos parlamentares da constituinte.

TABELA 06. Classes Lexicais da Seção II dos orçamentos – artigos 165-169

Classes produzidas pelo algoritmo de Reinert							
	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7
Termos com χ^2 significativo por classe	município	autorização	plurianual	realização	cargo	comissão	financeiro
	distrito	crédito	plano	programa	parágrafo	mista	exercício
	estado	suplementar	diretor		constitucional		encerramento
	federal	especial			servidor		sanção
	referido	legislativo			anterior		encaminhar
		recurso			incluído		devolver
% de Ocorrências	14,04	15,79	17,54	12,28	14,04	12,28	14,04
Nomes das categorias no corpus de textos	Federalismo	Destinação de recursos	Planejamento	Operacionalização orçamentária	Agência Política	Tramitação Legislativa	Fiscalização

Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

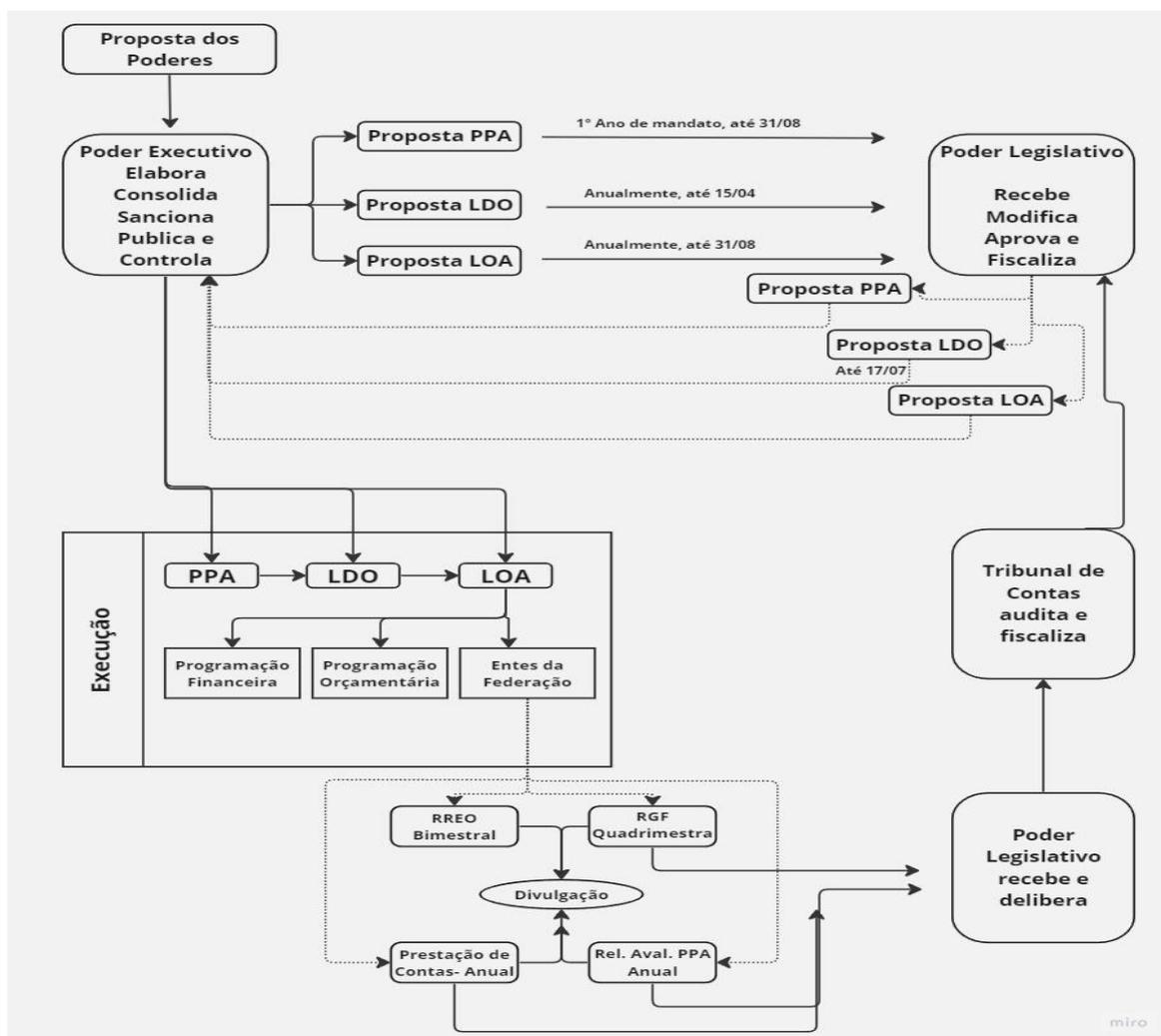
A classe 2 que exprime a destinação de recursos se relaciona, parcialmente, com as demais, com uma proximidade maior com as classes 7 da fiscalização e a classe 6 da tramitação legislativa, temáticas que demonstram uma participação do Legislativo que foi recuperada com o redesenho da política orçamentária após anos de concentração decisória nas mãos do Executivo durante a ditadura militar.

A Constituição de 1988 marcou um retorno à democracia e redefiniu o papel do Congresso na política orçamentária (ver Figura 09). O artigo 165 estabelece que "Lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais". A responsabilidade pela elaboração e aprovação do orçamento foi compartilhada, mas o Executivo manteve a iniciativa de propor as diretrizes. Outra inovação no campo do ordenamento da tramitação

orçamentária no Legislativo foi a criação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, que enquanto comissão permanente do Congresso é responsável por propor emendas, monitorar e fiscalizar a política orçamentária do país.

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal em 1988, houve uma preocupação maior com a participação popular e a transparência nas ações governamentais. Nesse sentido, a criação da Comissão Mista do Orçamento foi instrumento fundamental para aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos e a definição da atuação Legislativa no processo de orçamentação.

FIGURA 09. Desenho da Política Orçamentária



Fonte: Mognatti, 2008

A CMO tem sua base legal definida na própria Constituição Federal, mais especificamente nos artigos 166 e 166-A. De acordo com esses artigos, a Comissão é responsável por analisar, emitir parecer e aprovar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA) e as Diretrizes Orçamentárias (LDO). Além disso, ela também exerce a função de acompanhamento e controle da execução orçamentária, emitir e examinar os pareceres sobre as contas prestadas pelo presidente e planos e programas nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento, podendo realizar audiências públicas, solicitar informações e reportar aos órgãos responsáveis e, ainda, propor medidas para a correção de distorções ou desvios de recursos.

No que diz respeito aos marcos legais, além da própria Constituição, a CMO se baseia também em outras normativas legais, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Regimento Interno do Congresso Nacional. Esses instrumentos fornecem orientações específicas sobre o funcionamento, competências e atribuições da Comissão Mista do Orçamento.

No entanto, é importante ressaltar que, apesar da sua retomada institucional com uma arquitetura que, em tese, conflua para a dinâmica democrática e estratégia de orçamentação, a CMO ainda enfrenta alguns desafios em sua atuação. Um dos principais desafios é a falta de capacidade operacional para garantir um acompanhamento mais eficiente da execução do orçamento. O número limitado de técnicos especializados, muitas vezes, dificulta o cumprimento de todas as responsabilidades da Comissão (Pires, 2018).

O caminho para a superação desse desafio passa pelo fortalecimento da autonomia e da capacidade técnica da CMO, garantindo a qualificação dos membros e dos servidores que a integram. Aumentar a transparência e a participação da sociedade civil também é essencial, visando dar maior visibilidade e controle social sobre o orçamento público.

Destarte, as mudanças que ocorreram pós Constituição de 1988 conformam um contexto sobre a discricionariedade do processo decisório, com estratégias que tendem entre a ampliação e redução da liberdade do Executivo em alocar os recursos (principalmente as despesas discricionárias). Dentre as mudanças, podem-se destacar três movimentos atrelados à agenda orçamentária e macroeconômica: A Desvinculação de Receitas da União – DRU; A Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/2000; e a Emenda Constitucional n.º 95/2016 de Ajuste Fiscal.

Os decretos de contingenciamento (Art. 9º da Lei n.º 101, de 2000, LRF) postam-se como mais um instrumento de adequação orçamentária, com o intento de limitar empenhos e movimentação financeira das despesas discricionárias, a impossibilidade de exatidão de cálculos das receitas que podem ser arrecadadas e os custos das despesas do Estado no ciclo orçamentário, tornam o contingenciamento um elemento importante na estratégia de ampliação de discricionariedade pelo Executivo, contingenciamento que pode, inclusive, atuar sobre as emendas parlamentares.

Abordar os discursos e ideias presentes no momento de redesenho da política orçamentária com a janela de oportunidade dada pela mudança do regime político brasileiro com a redemocratização evidenciou que as ideias de planejamento, disciplina fiscal, espaço para atuação do Legislativo e atenção com a fiscalização permearam o debate e nem todas as perspectivas foram acolhidas, principalmente no que tange à fiscalização e abordagens de equilíbrio fiscal e discricionariedade da orçamentação pública.

Neste capítulo, observa-se que, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um maior enfoque na participação popular e na transparência nas ações governamentais. Nesse sentido, a criação da Comissão Mista de Orçamento torna-se uma ferramenta fundamental para aprimorar a gestão dos recursos públicos e definir a ação legislativa no processo orçamentário.

Ao focar nas atividades da Assembleia Constituinte de 1987, em especial na Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, foi possível analisar as tensões ideacionais no redesenho da política orçamentária e na criação da CMO. Essa tensão está, intrinsecamente, ligada ao contexto de alocação das forças políticas e à articulação das coalizões cognitivas no processo de institucionalização da mudança orçamentária. Um elemento marcante disso são as ideias e discursos sobre concentração, centralização e discricionariedade decisória na dinâmica entre Executivo e Legislativo, também fomentadas pela condição antecedente de um regime de governo ditatorial.

A perspectiva da correlação entre orçamentação e planejamento emergiu de forma enfática na defesa dos agentes burocráticos que participaram de maneira consultiva na Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, sendo acolhida na proposta de anteprojeto. Mesmo com essa preocupação evidente na esfera do

planejamento no redesenho da política orçamentária, com a inclusão de seus instrumentos (PPA, LDO e LOA), aspectos como a fiscalização orçamentária e os aspectos fiscais foram sujeitos a uma maior tensão discursiva. Isso fez com que o texto nessas áreas necessitasse de regulamentação posterior à promulgação da Constituição, ampliando o espaço de debates e tensões para além da janela de oportunidade proporcionada pela redemocratização e reformulação normativa.

No capítulo 5 será tratado como essas abordagens ideacionais que não se materializaram na mudança da política orçamentária contribuíram para mudanças rearranjos dentro do desenho estabelecido na constituição e contribuíram para a manutenção da tensão ideacional.

5. RESSONÂNCIAS DA DIFUSÃO IDEACIONAL: DINÂMICA POLÍTICA NA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO

O capítulo 5 trata do contexto ideacional de implementação da Comissão Mista do Orçamento e a dinâmica que se estabeleceu na rotina pós redesenho da política orçamentária com a Constituição Federal de 1988. E tem como premissa geral o reconhecimento de que as tensões discursivas sobre o desenho orçamentação que ocorreu no debate da Assembleia Legislativa produzem ressonâncias ideacionais mesmo com a formalização da mudança na política pública.

A institucionalização da política orçamentaria pós redemocratização se deparou com duas dimensões discursivas que envolveu lidar com as barreiras cognitivas do modelo anterior de orçamentação, o que pode ser percebido com os desdobramentos da investigação dos “Anões do Orçamento” e com a tensão acerca do espaço de poder discricionário do Executivo em relação às emendas parlamentares.

Dessa forma, enfoca-se no movimento de assentamento ideacional e as coalizões discursivas presentes na política orçamentária frente ao contexto de uma democracia do início dos anos 90, ainda com muitos questionamentos. No primeiro momento, será tratado das barreiras cognitivas e as implicações de uma CPMI de investigação do orçamento para a CMO. Após, serão apresentadas as tensões ideacionais dentro do arranjo institucionalizado da CMO e, por último, a análise do mecanismo ideacional de mudança na política orçamentária e suas influências na CMO.

A partir da discussão proposta, é possível verificar se as evidências coletadas sustentam a hipótese de que o processo de mudança da política orçamentária brasileira ocorre gradualmente, com um papel significativo dos mecanismos ideacionais endógenos. Esses mecanismos se manifestam na construção de alianças cognitivas e estruturas orçamentárias dos atores políticos.

As ideias e discursos identificados a partir dos termos aglutinadores, como Controle, Descentralização, Tramitação Legislativa, Fiscalização e Planejamento, relacionados ao contexto político, social e histórico, parecem ser fortes evidências de que os mecanismos ideacionais que abordam os dilemas desses aspectos de controle decisional podem permear as tensões nos níveis de poder discricionário e dispersão

de recursos. Ainda, dão indicativos que é necessário olhar para além de variáveis endógenas quando se trata de orçamentação.

5.1 BARREIRA COGNITIVA NA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO

A governança orçamentária envolve um conjunto de regras (instituições) formais e informais e estabelece o(s) arranjo(s) institucional(ais) que estruturam a governança interna do Congresso Nacional para decidir sobre a distribuição de recursos comuns. Instituições formais e informais, instrumentos informacionais e mecanismos sistematizam e organizam o processo legislativo orçamentário.

A estrutura de governança do processo orçamentário tem várias funções, das quais se destacam: a) a definição das arenas decisórias; b) a certificação dos atores que participarão desta arena; e c) a estruturação das normas e procedimentos que orientarão a negociação entre esses atores (Calmon, 2006, pp. 207-208).

Elas disciplinam a interação entre atores parlamentares e o funcionamento da CMO e do plenário, além das demais arenas legislativas que discutem matérias que impactam a arrecadação dos tributos e sua aplicação (Nunes, 2014). O contexto político do início dos anos 90 veio com descontinuidade e questionamentos de como se instituía a redemocratização e se as escolhas do desenho da orçamentação pública davam conta de lidar com as relações e interesses políticos colocados entre Executivo e Legislativo. Os problemas na orçamentação pública tornaram-se palpáveis com as lacunas de regulamentação⁵³ das normas de funcionamento da CMO (Figueiredo e Limongi, 2008).

O país passou, em 1992, pelo processo de impeachment do presidente Fernando Collor de Mello. Com uma crise política iniciada com alegações de corrupção e insatisfação popular, levando à mobilização em massa pelo impeachment. Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados votou a favor da abertura do processo de impeachment de Collor por 441 votos a favor, 38 contra,

⁵³ As decisões eram tomadas de forma discricionária pelo Presidente do Congresso Nacional, Nelson Carneiro entre 1988 a 1991, e também pelo deputado Cid Carvalho, parlamentar que presidiu a CMO entre 1988 e 1990, o regramento ocorria sem um regimento próprio.

1 abstenção e 23 ausentes. Collor renunciou um dia antes do julgamento no Senado e, em 30 de dezembro, por 76 votos a favor e 2, contra, Fernando Collor foi condenado. Ele sofreu uma pena de suspensão de direitos políticos por 8 anos, tornando-se inelegível para qualquer função pública durante esse período (Brasil, Resolução N.º 101, de 1992).

A ruptura com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello foi seguida, em um curto espaço de tempo, pela divulgação do esquema de corrupção na Comissão Mista do Orçamento, o que impulsionou o retorno do debate acerca da política orçamentária, mais especificamente da atuação da CMO no que tange à transparência, fiscalização e às lacunas de regulamentação deixadas na sua criação.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI do Orçamento foi instalada para investigar o esquema nomeado “Anões do Orçamento”⁵⁴ no ano de 1993. O esquema de corrupção desvelado no início da década de 90 envolvendo parlamentares que desviavam recursos destinados à Comissão do Orçamento, representou um marco político e um momento de instabilidade para a início de implementação do desenho de política orçamentária construído com a Constituinte.

Os desvios de recursos ocorriam através de verbas para obras e assistências sociais feitos para entidades laranjas controladas pelos próprios parlamentares. A fraude com o orçamento da União em que envolvia os congressistas levou a CPMI a investigar a Comissão do Orçamento em 1993, chegando assim à origem e aos corruptores. A denúncia de corrupção partiu do economista José Carlos Alves dos Santos, e a movimentação da CPI foi instalada através do Requerimento n.º151/93-CN, de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP). Como resultado da investigação do esquema liderado por João Alves (PPR), 18 parlamentares foram acusados⁵⁵: 6 foram cassados, 8 absolvidos e 4 renunciaram (Memorial Democracia, 1993).

⁵⁴ A denominação de “anões do orçamento” aparece como uma analogia à história da Branca de Neve e os sete anões, fazendo alusão à estatura dos sete deputados que controlavam a comissão de orçamento da câmara. (Memorial Democracia, 1993)

⁵⁵ O relatório final de Roberto Magalhães (PFL-PE) pedia o impeachment de 18 deles, mas apenas 6 foram decapitados: Carlos Benevides (PMDB-CE), Fábio Raunhetti (PTB-RJ), Feres Nader (PTB-RJ), Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), Raquel Candido (PTB-RO) e José Geraldo (PMDB-MG). Quatro pessoas já pediram demissão: o líder da quadrilha João Alves (Independente-BA) (esquerda), Manoel Moreira (PMDB-SP), Genebaldo Correia (PMDB-BA) e Cid Carvalho (PMDB-MA). Oito pessoas foram absolvidas: Ricardo Fiuza (PFL-PE), Ezio Ferreira (PFL-AM), Ronaldo Aragão (PMDB-RO), Daniel Silva (PPR-RS), Aníbal Teixeira (PTB-MG), Flávio Delzi (PP-MS), Paulo Portugal (PP-RJ) e João de Deus (PPR-RS) [...] O principal assessor dos “Anões” foi o economista José Carlos Alves dos Santos, que adaptou o projeto para incluir alterações do congressista. De 1989 a 1992, o número de emendas parlamentares aumentou quase 3.000%. Em 1989 foram 2.604 emendas; em 1990, 13.000; em 1991, 15.638; e em 1992, 76.000. (Memória Democrática, 1993)

Limonge e Figueiredo (2008) e Sanches (1998) concordam com a concepção de que, dentre os principais indicativos de mudança decorrentes do relatório final da CPMI do Orçamento, encontra-se no processo de apreciação do orçamento e nas restrições das emendas de relator, como visto na Resolução n.º 2, Resoluções n.º 3/93-CN e 1/95-CN.

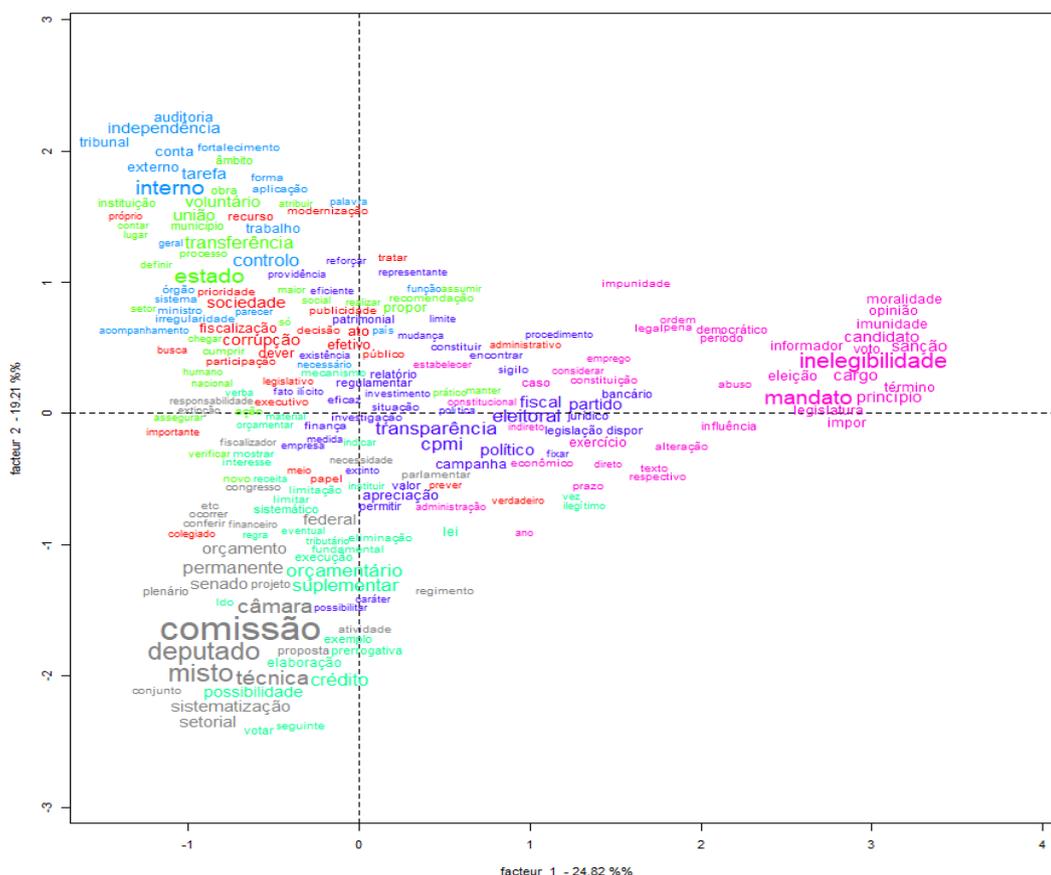
A chamada “emenda de relator” era componente vital do esquema. Não se prendendo às formalidades da publicação prévia, era forte instrumento de poder do Relator-Geral, que centralizava todas as decisões até, praticamente, o término do prazo disponível. Como garantia desse poder, os pareceres de Relator eram sempre entregues na undécima hora, contando-se com o fato de que as votações seriam realizadas quase sempre às vésperas dos períodos de recesso parlamentar, com quórum mínimo. Para que se aquilate a importância da emenda de Relator, como foi empregada, observe-se que o Deputado João Alves, em 1990, conseguiu com elas dar destinação a 1,09 bilhões de cruzeiros, de um total de 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social, ou seja, nada menos que 30,2% do total das verbas. Esse grupo atuou com desenvoltura até o Orçamento de 1992. Os grupos de pressão garantiam a aprovação das emendas de seu interesse mediante o oferecimento de vantagens indevidas. [...] Registre-se que, ao chegar ao Plenário do Congresso, dada a exiguidade do tempo para apreciação, o projeto do orçamento constituía uma verdadeira “caixa preta”, conhecido e compreendido apenas pelos integrantes do esquema e por aqueles poucos parlamentares versados no assunto, não vinculados ao próprio esquema de corrupção. A complexidade do projeto e sua falta de transparência permitiam que fosse alterado até mesmo após a votação, quer ainda antes da publicação, quer já no Departamento de Orçamento da União (Brasil, 1994, vol. III, p. 3/4).

O esquema de desvios foi possível pelos descompassos na dinâmica de tramitação da orçamentação no Legislativo, potencializadas pelo contexto de regras difusas de controle e fiscalização provenientes do espaço de regulamentação no redesenho constitucional da orçamentação pública, como apontado no capítulo 4. Isso esteve atrelado à reduzida capacidade de compreensão dos termos e decisões técnicas por parte do Congresso, bem como às lacunas encontradas na utilização de Emendas de Relator.

Ao jogar o olhar sobre as recomendações do relatório final da CPMI do orçamento de 1993 (Figura 10), fica perceptível como o discurso de transparência e punição ocupam um espaço premente, com uma aproximação de termos sobre responsabilização de agentes políticos (mandato, inelegibilidade, ordem, legal,

moralidade, sanção) formando um cluster discursivo coeso no quadrante do corpus textual.

FIGURA 10. Análise Fatorial das recomendações do relatório final da CPMI do orçamento 1993⁵⁶



Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

O corpus textual das recomendações do relatório final da CPMI do orçamento (Tabela 07) pôde ser dividido em 7 classes, com uma porcentagem de maior ocupação textual das classes 5 de accountability horizontal e classe 7 sobre punição dos envolvidos. O que coaduna com os caminhos seguidos na Resolução n.º 2, Resoluções n.º 3/93-CN e 1/95-CN em que há uma preocupação com a forma de apreciação do orçamento no Congresso e do controle da emenda de relator.

Por *accountability* entende-se o grau de responsabilização por ações e decisões tomadas por indivíduos, organizações ou governos. O'Donnell (1994) faz

⁵⁶ Percentual de retenção de 90,71% em segmentos identificados no corpus textual

uma diferenciação entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal, a primeira diz respeito ao sistema de responsabilidade entre governantes e governados, e a resposta sobre as decisões ocorre via mecanismos como eleições, plebiscito e controle social. A segunda refere-se à responsabilidade entre diferentes poderes e organizações de estado e tem como mecanismo de atuação o sistema de freio e contrapesos, o controle de instituições e independência do poder judiciário.

TABELA 07. Classes Lexicais das recomendações do relatório final da CPMI do orçamento 1993

Classes produzidas pelo algoritmo de Reinert							
	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7
Termos com χ^2 significativo por classe	corrupção sociedade efetivo ato	comissão deputado misto técnica câmara permanente senado orçamento sistematização setorial	estado transferência união voluntário	suplementar orçamentário crédito possibilidade arrecadação	interno controle independência tarefa externo conta auditoria	eleitoral transparência político fiscal partido apreciação campanha	inelegibilidade mandato cargo sanção princípio candidato eleição imunidade voto término
% de Ocorrências	14,5	14,5	12,21	15,27	16,03	10,69	16,79
Nomes das categorias no corpus de textos	Controle/ Fiscalização	Comissão do Orçamento	Transferências orçamentárias	Tramitação orçamentária	Accountability Horizontal	Accountability Vertical	Punição

Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

As recomendações do relatório final da CPMI do orçamento propunham reforma para uma regulamentação estruturada da CMO⁵⁷, que levasse em consideração: i) a elaboração compartilhada do orçamento geral da União pelo Executivo e Legislativo; ii) a extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; iii) a criação da Comissão Parlamentar Mista de Sistematização Orçamentária; iv) restauração das Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; v) definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras; vi) limitação do poder de emendar a lei orçamentária; vii) emendas de autoria de Comissão, Bancada e Partido Político; viii) fortalecimento dos mecanismos de controle externo pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas da União – TCU; ix) extinção das subvenções

⁵⁷ A regulamentação genérica pode ser vista na Resolução n.º 1/91, com a descrição das atribuições do Relator-Geral feita de forma vaga com a responsabilidade de aplicar a adequação dos pareceres setoriais.

sociais; limitação das transferências federais voluntárias; e aporte técnico aos parlamentares da CMO (Brasil, 1994).

As implicações da CPI dos “Anões do Orçamento” puderam ser vistas com a edição da Resolução n.º 2/1995 e, a partir dela, com uma clareza de mecanismos de contenção das decisões do Relator-Geral a partir de uma normatividade interna de decisão colegiada com os relatores dos pareceres setoriais. A necessidade de clareza da regulamentação da CMO⁵⁸, assim como dos próprios instrumentos da política orçamentária, foi citada em muitos momentos nas audiências públicas⁵⁹ da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira e, por mais que esse discurso estivesse presente no debate, foi o tema que mais se afastou do anteprojeto Afonso Arinos e o que ficou com uma normatividade genérica.

A necessidade de adequações normativas na operacionalização do orçamento na CMO é um demonstrativo do papel crucial dela na elaboração e aprovação do orçamento federal brasileiro. A Comissão é uma área de intensa negociação e as emendas parlamentares são uma ferramenta fundamental para os legisladores, a capacidade de alterações parlamentares torna-se instrumento que permite aos deputados influenciar a atribuição de recursos orçamentais. As alterações permitem que os legisladores cumpram requisitos locais específicos, fortalecendo assim a sua base eleitoral (Limonge e Figueiredo, 2008).

O acidente de percurso do esquema de corrupção que levou à “CPI dos Anões do Orçamento” indica que, mesmo com o aproveitamento da janela de oportunidade de redesenho da política orçamentária com a redemocratização, e a promulgação de uma nova Constituição, a implementação do modelo de orçamentação ainda tem como barreira cognitiva a opacidade⁶⁰ e resistência à transparência e fiscalização que são resquícios de um legado de institucionalização estatal permeada por ‘segredos’.

⁵⁸ Existe quatro Resoluções principais que regulamentam a rotina interna da CMO: Resolução n.º 1, de 17 de maio de 1991 (posteriormente alterada por meio da Resolução n.º 1, de 1993-CN, de 3 de junho de 1993); Resolução n.º 2, de 15 de setembro de 1995; Resolução n.º 1, de 04 de outubro de 2001 (alterada pelas Resoluções 01, 02, 03/2003-CN e Ofício CN n.º 823/2004); e Resolução n.º 1, de 22 de dezembro de 2006 (alterada pelas Resoluções n.º 3, de 2008-CN; n.º 3, de 2013-CN e n.º 3, de 2015-CN)

⁵⁹ Como apontaram os convidados para falar na audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, Fernando Gonçalves (presidente do TCU), Alberto Hoffmann e Ewald Sizenato Pinheiro (ministros do TCU) do dia 06 de maio de 1987.

⁶⁰ Jardim (1999) apresenta a discussão sobre opacidade do Estado brasileiro, em que o segredo aparece como um atributo desde o seu surgimento no século XIX, e a transparência começa a ser vista como agenda política a partir de meados da década de oitenta, com a redemocratização, o que não vem sem os vícios do longo período de primazia do segredo vivenciada na institucionalização estatal.

E por mais que discursos como transparência, fiscalização, *accountability* apareçam como categorias na análise do corpus textual do marco legal e nos debates a partir da Constituinte, esses elementos ideacionais ainda estavam entrincheirados na superfície da institucionalização, reprimidas pelo histórico de práticas autoritárias atrelada à permanência de alguns atores políticos do período da ditadura militar.

5.2 COALIZÕES DISCURSIVAS E INFLUÊNCIAS NA DINÂMICA DA CMO

As resoluções do Congresso Nacional que definiram o funcionamento da CMO nos últimos anos alteraram um conjunto de regras sensíveis aos direitos relativos à distribuição dos recursos comuns e, desse modo, dos instrumentos dos atores legislativos para negociar seus interesses na arena orçamentária da CMO. Desde a promulgação da nova Constituição, chama a atenção o número e o perfil de adequações nos regulamentos que disciplinam as atividades da Comissão Mista de Orçamento, seja alterando dispositivos específicos, seja introduzindo um novo conjunto de normas que substitui, integralmente, as regras anteriores.

Nessas mudanças destacam-se a crescente atribuição de novas jurisdições não previstas constitucionalmente, o detalhamento incremental de seu *modus operandi* e a contínua (re)configuração dos mecanismos de resolução de conflitos entre atores e interesses presentes na arena legislativa.

A trajetória de regulamentação da CMO deve ser analisada diante do contexto político e das adaptações feitas nas suas normas. A Resolução nº 01/1991-CN espelha um momento de institucionalização ainda genérica assumindo como pressuposto a limitação das emendas parlamentares (máximo 50) e definindo a composição da comissão com 120 membros titulares (90 da Câmara dos Deputados e 30 do Senado), com a definição de rodízio anual de um mínimo de 50% dos titulares com o limite de permanência de um membro não exceder mais de dois anos (Brasil, Art. 7º, 1991).

A Resolução nº 01/1993-CN alterou o número de componentes da CMO para o total de 84 membros titulares⁶¹ (63 membros da Câmara dos Deputados e 21 membros do Senado), porém, mantendo a regra de rodízio dos membros. E acerca

⁶¹ Artigo 3º da Resolução nº 01/1993-CN

do rodízio de membros é interessante pontuar os possíveis motivadores para uma decisão que, em última instância, reduz a capacidade de especialização dentro CMO com a inconstância de formação, mas, em contrapartida, limitaria a concentração da dinâmica da orçamentação nas mãos de determinados partidos e parlamentares. Logo após a promulgação da Constituição, a vertente de controle de centralização decisória assumiu preponderância na normatização da comissão.

Com base na descrição histórica de Greggianin *et all* (2011)⁶² sobre o processo de consultoria legislativa e incluso a consultoria orçamentária, é possível identificar alguns indícios para convivência das duas perspectivas ideacionais sobre o rodízio de membros na CMO. Para tanto, é preciso posicionar o trabalho de consultoria ao Legislativo, a Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (AOFF)⁶³ ligada à Coordenação de Exame e Acompanhamento de Planos, Programas e Orçamento e, diretamente, à Diretoria Legislativa, no escopo discursivo de atuação na assessoria técnica à Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. Instituída pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969, origina-se no contexto ditatorial, o que limitava a atuação de assessoramento, relegado aos interesses do Executivo Federal.

O processo de redemocratização e a recuperação da capacidade de propor emendas ao orçamento, juntamente com a necessidade de construção de coalizão no Legislativo, possibilitaram um ambiente de baixo regramento atrelado à reduzida capacidade técnica dos parlamentares sobre a orçamentação. O uso da rotina do trâmite orçamentário como meio para atender a interesses próprios resultou no escândalo dos “Anões do Orçamento”. Isso ficou evidenciado com o relatório final da CPI do orçamento que destacou a necessidade de ampliar a capacidade de assessoramento e o conhecimento sobre os aspectos técnicos da orçamentação.

Esse panorama contribui para analisar a tensão entre dois caminhos discursivos, a necessidade do maior número de participantes na CMO em sistema de rodízio, surgindo como resposta ao período ditatorial que configurou um mínimo de envolvimento do parlamento na proposta orçamentária, em contrapartida, ao debate levantado pela burocracia de órgãos participantes do processo orçamentário em favor

⁶² Análise constante na publicação de comemoração de 40 Anos de Consultoria Legislativa no Brasil.

⁶³ Criada pela Resolução nº 24, de 1979, passando por modificação com a Resolução 28/1998-CD teve sua denominação alterada para a atual Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

da profissionalização da política orçamentária e maior conhecimento técnico na tomada de decisão.

A questão que precisa ser mencionada sobre os defensores de maior estabilidade no corpo de membros da CMO envolve a observação do interesse de fundo, se em favor da especialização ou em favor da concentração de poder decisório na matéria de orçamento nas mãos de poucos. As duas forças, uma em prol de uma democratização maior da CMO e a outra da especialização dos membros da CMO demandavam um grau de regulamentação que ainda estava em construção, e esse processo inicial em prol de uma normatividade clara ocorreu gradualmente.

Pode-se ver desde o movimento de proposta de projeto de lei complementar sobre a política orçamentária feita pelo deputado José Serra⁶⁴ em 1990, até a pressão para uma regulamentação maior da CMO que resultou na Resolução nº 01/1991-CN, que a estrutura genérica da regulamentação vinha sendo apontada como um impedimento para colocar em prática os anseios do desenho da política orçamentária expressa na Constituição de 1988.

Mas foi com a Resolução nº 02/1995-CN que se viu, mais objetivamente, as implicações das recomendações do relatório final da CPI do orçamento, com a fixação das emendas ao máximo de 20 por parlamentar e a diluição do poder do Relator-Geral. A tese de Praça⁶⁵ (2010) ressalta que a preocupação do Executivo Federal com a tramitação do orçamento no Legislativo se intensificou a partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e quando a condição econômica do país começou a se organizar com o controle da inflação. Seu argumento central evidencia que a defesa de uma tramitação centralizada na CMO e o estabelecimento de um limite para emendas deve ser o alinhamento de parlamentares da coalizão e, para a oposição, aparece a defesa de emendas ilimitadas e uma descentralização da CMO, assim como a pressão por um orçamento impositivo.

Em síntese, a proposta de rodízio da CMO na política orçamentária visa garantir uma distribuição de poder e influência mais equitativa e representativa no processo de elaboração e aprovação da política orçamentária do Brasil, conforme consta na resolução do Congresso Nacional (CN). Analisa-se o andamento desta proposta a

⁶⁴ PLC nº 222, de 1990, publicado no Diário do Congresso Nacional de 9/5/1990.

⁶⁵ Sergio Praça, na sua tese "A evolução de instituições orçamentárias no Brasil", analisa as instituições orçamentária dentro de um arcabouço do institucionalismo histórico, observando a interação entre interesses, ideias e enquadramentos discursivos.

partir de três aspectos principais: o primeiro aspecto envolvendo a diversidade e representação e, nessa perspectiva, a rotação na CMO foi concebida para garantir que diversos grupos políticos e regionais tenham a oportunidade de participar ativamente no processo orçamental. Isso promove uma representação mais equilibrada de diferentes regiões e partidos, o que é crucial em um país tão diverso e complexo como o Brasil.

O segundo aspecto foca na perspectiva de redução da concentração de poder. Historicamente, a preparação do orçamento pode ser concentrada nas mãos de um pequeno grupo de legisladores influentes. O sistema de rodízio foi implementado para minimizar esta concentração, diluindo assim o poder para mais agentes políticos. Isto ajuda a reduzir a ocorrência de comportamentos de apego e o impacto de interesses específicos na alocação de recursos orçamentais.

O terceiro aspecto, envolvendo a especialização e capacidade técnica, tem, como desafio associado ao rodízio, a necessidade de garantir que os membros rotativos do CMO tenham conhecimento técnico suficiente do processo orçamental. Portanto, as resoluções relacionadas com a política orçamentária nacional devem também enfatizar a formação e o aconselhamento técnico aos parlamentares para garantir que a qualidade e a eficiência da preparação do orçamento não sejam comprometidas.

O movimento de inserção e retirada do rodízio de membros na CMO permaneceu até o início dos anos 2000. Esteve presente na Resolução nº 01/1991-CN, sendo retirada com a Resolução n.º 02/1995-CN e não resgatada com a formulação da Resolução n.º 01/2001-CN. Seu retorno veio com a Resolução nº 01/2006-CN e resultou de uma coalizão discursiva em prol da democratização da comissão, não só no rodízio de membros, mas também na alternância dos relatores setoriais (Vieira, 2008).

Art. 5º A CMO compõe-se de 40 (quarenta) membros titulares, sendo 30 (trinta) Deputados e 10 (dez) Senadores, com igual número de suplentes.

Art. 6º Na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada sessão legislativa, a Mesa do Congresso Nacional fixará as representações dos partidos e blocos parlamentares na CMO, observado o critério da proporcionalidade partidária.

§ 1º Aplicado o critério do caput e verificada a existência de vagas, essas serão destinadas aos partidos ou blocos parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.

§ 2º Aplicado o critério do § 1º, as vagas que eventualmente sobra-rem serão distribuídas, preferencialmente, às bancadas ainda não representadas na CMO, segundo a precedência no cálculo da proporcionalidade partidária.

§ 3º A proporcionalidade partidária estabelecida na forma deste artigo prevalecerá por toda a sessão legislativa.

Art. 7º Até o quinto dia útil do mês de março, os Líderes indicarão ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional os membros titulares e suplentes em número equivalente à proporcionalidade de suas bancadas na CMO.

§ 1º É vedada a designação, para membros titulares ou suplentes, de parlamentares membros titulares ou suplentes que integraram a Comissão anterior.

§ 2º Esgotado o prazo referido no caput, e não havendo indicação pelos Líderes, as vagas não preenchidas por partido ou bloco parlamentar serão ocupadas pelos parlamentares mais idosos, dentre os de maior número de legislaturas, mediante publicação da secretaria da CMO, observado o disposto no § 1º (Brasil, Resolução nº 01/2006-CN. Negrito da autora).

A Resolução n.º 01/2001-CN não resgatou o debate sobre rodízio de membros, mas trouxe instrumentos que exprimiam o debate sobre responsabilidade fiscal e estabelecimento de procedimentos para elaboração do plano plurianual (PPA), da lei de orientação orçamentária (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA), os quais são as principais ferramentas de planejamento e controle de despesas do governo federal, definindo as etapas do ciclo orçamental, determinando os prazos de apresentação e aprovação destas leis e as regras de execução do orçamento.

Para Vieira (2008), a Resolução n.º 01/2001-CN⁶⁶ está diretamente relacionada à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶⁷, uma vez que a LRF estabelece padrões para a responsabilidade da gestão fiscal visando o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade das finanças governamentais. A resolução era propositiva no sentido de contribuir para o cumprimento dessas normas ao padronizar o processo orçamentário federal e garantir que os gastos sejam planejados e executados de acordo com princípios fiscalmente responsáveis.

Observando o corpus textual (Figura 11) e baseado no posicionamento na temática das resoluções⁶⁸ quanto a especificidade e análise fatorial de

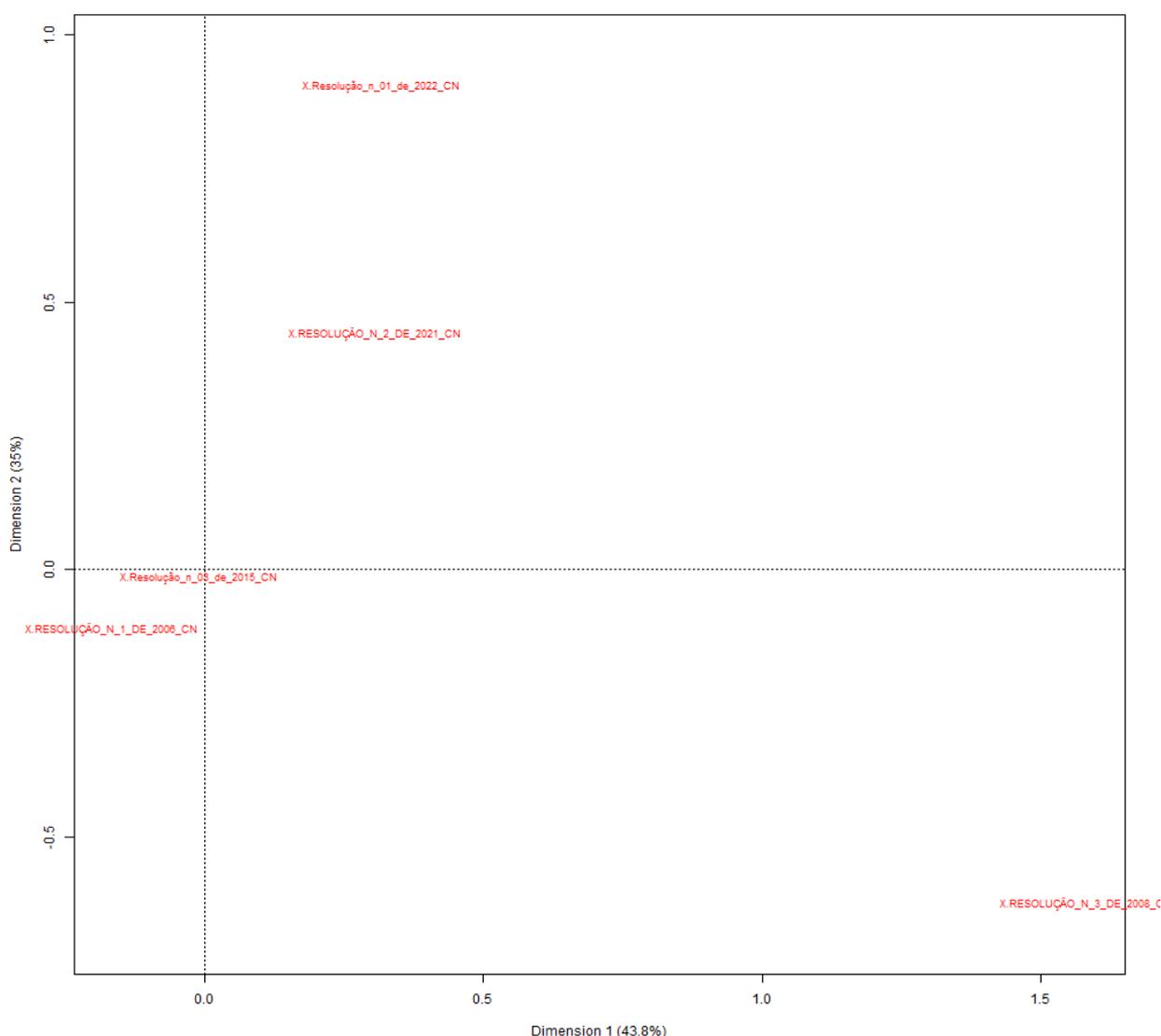
⁶⁶ Alterações da Resolução no 01/2001-CN ocorreram com as Resoluções nº 01/2003-CN, nº 02/2003-CN e nº 03/2003-CN.

⁶⁷ A Lei Complementar nº 101 de 2000 será mais amplamente discutida no capítulo 6 desse trabalho.

⁶⁸ Resolução nº 01/2006-CN; nº 03/2008-CN; nº 03/2015-CN; nº 02/2021-CN; nº 01/2022-CN; Nota Técnica Conjunta n.º 03/2013.

correspondência que sucedeu essa virada em prol da ideia de responsabilidade fiscal, apresenta uma aproximação entre a Resolução nº 01/2021-CN e a Resolução nº 02/2022-CN com ocupação no mesmo eixo do quadrante; a Nota Técnica Conjunta n.º 03/2013 com a Resolução nº 01/2006-CN e a Resolução nº 03/2008-CN distante do restante da regulamentação.

FIGURA 11. Gráfico da AFC das Resoluções n.º 01/2006-CN; n.º 03/2008-CN; n.º 03/2015-CN; n.º 02/2021-CN; n.º 01/2022-CN



Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023.

A Resolução n.º 01/2006-CN alterou a normatividade das emendas coletivas com a possibilidade de indicação de, no mínimo, quatro e, no máximo, oito emendas,

com base na análise das subáreas temáticas e a correlação com as comissões. Dessa necessidade de relacionar as emendas às comissões, propôs-se ajuste na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal (direito a 3 emendas de apropriação e a 3 emendas de remanejamento) com a Resolução nº 03/2008-CN.

A Nota Técnica Conjunta n.º 03/2013 regulava o trabalho do Relator Geral e dez Relatores Setoriais, com a Resolução do orçamento nº 03/2015-CN o número de relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual passa por uma adequação, a transparência quanto apresentação, aprovação e execução orçamentária referente no que concerne às emendas de relator-geral foi foco da Resolução do orçamento nº 01/2021-CN e da Resolução nº 02/2022-CN. O que se pode tirar das adequações normativas da CMO a partir de 2001 é sua preocupação com a capacidade e meios de emendamento ao orçamento, ao mesmo tempo em que se fortalecia o discurso sobre instrumentos de ajuste fiscal na orçamentação pública e, sobre a relação emendas parlamentares e discurso, tratar-se-á no próximo subtítulo.

5.3 REGIME POLÍTICO E MOVIMENTO IDEACIONAL: ADEQUAÇÕES REGULATÓRIAS NA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO

Até aqui, a discussão vem focada nas adequações e arranjos de regulamentação da tramitação da política orçamentária, dos seus dilemas de implementação de uma rotina legislativa que respondesse às demandas do momento social e político. Nesse sentido, a clivagem entre maior especialização em relação a uma maior democratização assumiu um espaço de tensão discursiva nos anos iniciais de implementação da CMO. Em paralelo, os interesses acerca da formatação e distribuição das emendas parlamentares foram numa crescente, principalmente, com o percurso de equilíbrio da inflação e clareza de um projeto econômico que foi se estruturando durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso⁶⁹.

Resgatando a citação do relatório final da Subcomissão do Orçamento da Assembleia Constituinte, pode-se ter a dimensão de como havia o anseio por parte dos parlamentares em participar e ter voz no processo de formulação da

⁶⁹ Dois Mandatos, com a ocupação da presidência no período de 1995 a 2002.

orçamentação pública, os anos de silêncio sobre a disciplina orçamentária não deixou de produzir barreiras cognitivas que se tornou perceptível no contexto de implementação de um redesenho da política orçamentária no qual o Legislativo recuperava seu espaço.

A questão do orçamento tem uma importância fundamental para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo. Essa participação, até o momento, vem sendo quase nula e tem sido, na realidade, a causa mais determinante do esvaziamento do Congresso Nacional. Um parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar, uma matéria tão relevante quanto o orçamento reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do governo. (Brasil, Relatório Final da Subcomissão de Orçamento da Constituinte, 1987, p. 17)

As barreiras de uma participação democrática na orçamentação pública foi um dos fomentadores do movimento de adequação nas regulações da CMO e, quanto mais se vivenciava a tramitação da política orçamentária, mais discursos questionando a discricionariedade do Executivo na execução das emendas parlamentares tomaram espaço.

As emendas parlamentares são uma ferramenta fundamental no processo legislativo brasileiro. Permitem que os parlamentares desempenhem um papel ativo na atribuição de recursos públicos e na formulação de políticas governamentais. Limonge e Figueiredo (2015) destacam a importância das emendas parlamentares como mecanismo de descentralização de recursos e poder no sistema político brasileiro.

A capacidade propositiva permite aos parlamentares formular políticas públicas de forma mais eficaz e alocar recursos à sua base eleitoral. No entanto, esse cenário produz desafios associados ao processo de pensar de forma estratégica em consonância com as políticas públicas, incluindo a possibilidade de utilizar as alterações para fins clientelistas e aproveitar da falta de transparência na sua atribuição.

No contexto crescente de articulação e busca de meios de construção da coalizão do Executivo no Legislativo, instrumentos de negociação⁷⁰ vão sendo identificados, e as emendas parlamentares passam a ser utilizadas como um componente do que Faria (2022) chama de “caixa de ferramentas”, entendidas como moedas de trocas orçamentárias e utilizadas para a construção de governabilidade e implementação da agenda do Executivo. Antes de adentrar mais na análise dessa caixa de ferramentas, é importante ressaltar o conceito de presidencialismo de coalizão como tecido político onde as alianças se estabelecem.

O presidencialismo de coalizão, no entendimento de Freitas (2016), é um fenômeno político importante para a compreensão da dinâmica do sistema presidencialista brasileiro. No contexto político brasileiro, a condição de um presidente governar depende, muitas vezes, da sua capacidade de construir e manter amplas coalizões partidárias. Esta intrincada relação entre o presidente e as forças políticas que o apoiam é crítica para o funcionamento do sistema político do país e desempenha um papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas.

O sistema político brasileiro apresenta particularidades que moldaram o presidencialismo de coalizão, uma característica distintiva da nossa política. Esse sistema, em sua forma original, preza pela independência entre os poderes Executivo e Legislativo. Na teoria, o sistema de *checks and balances* garante a separação de poderes e evita a concentração excessiva de poder nas mãos do presidente. No entanto, na prática brasileira, o presidencialismo de coalizão se distanciou desse modelo ideal, exigindo adaptações e soluções para garantir o bom funcionamento da democracia.

A administração da dinâmica do presidencialismo de coalizão tornou-se uma estratégia necessária para a governança. Devido à fragmentação partidária e aos sistemas eleitorais proporcionais, os presidentes são, frequentemente, eleitos sem maioria absoluta no Congresso. Para fazer avançar as agendas legislativas e executivas, o presidente deve forjar alianças com diferentes partidos políticos para garantir o apoio necessário para aprovar leis e implementar políticas. Embora esta abordagem desempenhe um papel na governação, conduz, frequentemente, a uma

⁷⁰ E como instrumentos de negociação, entende-se aqueles que são institucionalizados no regramento da construção da coalizão. Casos que envolvam a compra de votos de parlamentares como ocorreu na investigação do ‘mensalão’ com a CPI dos Correios (2005-2006), a CPI do Mensalão (2005-2006) e Ação Penal 470 (STF).

série de distorções e desafios. Por um lado, as negociações constantes com os partidos da coligação podem levar à atribuição de cargos e recursos públicos em troca de apoio político, criando assim sistemas clientelistas e fisiologias.

Sintetizando o conceito, o sistema presidencialismo de coalizão é uma característica central do sistema político brasileiro. Este conceito refere-se à necessidade de um presidente eleito com base num sistema multipartidário formar alianças com diferentes partidos no Congresso para garantir uma maioria legislativa estável e aprovação das suas políticas. Tais alianças baseiam-se, muitas vezes, na troca de apoio político por recursos orçamentais e posições governamentais (Amorim Neto, 2006; Abranches, 1988).

Nesse contexto, a noção de caixa de ferramentas assume uma função preponderante em possibilitar os instrumentos de negociação, seja por emendas parlamentares⁷¹, seja por distribuição de ministérios e cargos comissionados. O movimento no Legislativo em prol do orçamento impositivo ocorre quando o Congresso consegue decidir sobre a destinação de alguns recursos orçamentários, mandando essas despesas independentemente da vontade do Poder Executivo (Fernandes e Souza, 2019).

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 86/2015 e a Emenda Constitucional nº 100/2019 reduziram a capacidade discricionária do Executivo sobre as emendas individuais e de bancada, o que antes exigia negociações políticas para sua execução. A discricionariedade desempenha um papel importante na política orçamental porque os atores políticos, incluindo legisladores e administradores, conseguem influenciar a alocação de recursos conforme as suas preferências, prioridades e considerações políticas. Isto pode levar a decisões de gastos que reflitam objetivos políticos, eleitorais e ideológicos (Krause, 2015).

Lima e Viana (2006) veem as emendas parlamentares individuais como uma cota pessoal do orçamento voltado a benefícios dos eleitores imediatos. O contexto de vigilância específica das emendas individuais observadas inclusive na articulação da aprovação do Orçamento Impositivo demonstra que, mesmo com os indicativos centralizantes de recursos da política orçamentária no Executivo e,

⁷¹ Existem quatro tipos de emendas no orçamento: emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissões e emendas de relator. As emendas individuais são de autoria de cada senador ou deputado. Uma emenda de bancada é uma emenda de classe, escrita por um juiz estadual ou distrital. (Senado, 2023)

consequentemente, da União, não se pode desconsiderar o grau de influências do legislativo na composição orçamentária e da preocupação com o retorno ao eleitorado estadual como um pêndulo descentralizante.

A política orçamentária, como espaço de negociações e expressão da clivagem do exercício da descentralização e centralização, apresenta ainda a necessidade de observação de forma mais detida de como se desenham os interesses descentralizados nas emendas individuais. Downs (1999) argumenta que, em uma democracia, os governos agem para maximizar o apoio político. Para tal, três condições são necessárias para alcançar os objetivos dos governos: um sistema eleitoral que possibilite a existência de partidos de oposição; um contexto de variação de incerteza e eleitores e candidatos racionais. A hipótese de Downs baseia-se na afirmação de que os governos continuam a gastar até que o ganho marginal de voto proveniente dos gastos se iguale à perda marginal de voto proveniente do financiamento.

Mesmo com as limitações de circunscrição de uma economia da democracia e da dependência de uma racionalidade, o pensamento de Downs possibilita estabelecer uma possível conexão entre as emendas parlamentares e o intento de incentivos que se expressam no interesse de retorno eleitoral. A relação entre voto e emendas parlamentares vem sendo amplamente discutidas na ciência política brasileira, com o desenvolvimento de trabalhos empíricos que se atentam para o grau de retorno de votos em detrimento do empenho das emendas de deputados (Ames, 1995, 2003; Pereira e Rennó, 2007; Figueiredo e Limonge, 2002). E a questão de uma relação de troca de interesses vem tangenciando essa correlação entre votos e emendas com um tratamento sob perspectivas teóricas diferenciadas.

O conceito de clientelismo é o espectro de uma relação de troca entre benefícios aos eleitores e o retorno na forma de apoio político ou voto. Trazendo uma revisão discursiva da condição clientelista para a órbita da programática da política, observa-se uma relação de vinculação entre interesses e voto no desenvolvimento da ideia de distritos informais como delimitação de regiões geográficas de retorno eleitoral (Stokes, 2013; Ames 2003).

O *pork barrel* também é utilizado como um conceito que vislumbra a dimensão dos retornos eleitorais através de incentivos orçamentários e, quando atrelado às relações entre deputados e municípios (prefeitos), pode consolidar o retorno instrumental desses recursos propostos nas emendas através de voto (Baião; Couto,

2017). Lowi (1964) desenvolve a definição de *pork barrel* no modelo de análise de políticas públicas por meio de arenas políticas. Sua pesquisa parte do princípio que a *policy* (políticas públicas) é a variável causal da *politics* (política), e que a aplicação dessas políticas públicas corresponde a interesses dos diversos atores políticos que se apresentam na arena.

Faria (2022) parte do argumento que a mudança na política orçamentária com a Constituição de 1988 diminuiu o poder discricionário do Executivo e, em contrapartida, possibilitou o aumento da discricionariedade do Legislativo, tendo como cerne o poder do relator do orçamento e seus usos das emendas de relator geral RP-9⁷². Assim, os processos que se sucederam em prol da ampliação da discricionariedade na CMO. A Lei n.º 13.957, de 18 de dezembro de 2019⁷³ amplia a capacidade de emendamento com a inserção do identificador n.º 9 às já existentes rubricas 1 a 8 balizados no resultado primário, ainda, relegando ao relator-geral da CMO a autoria dessa emenda.

A entrevista⁷⁴ do presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL) reforça o discurso de que as emendas de relatoria viriam para ampliar a discricionariedade do Legislativo,

Usar isso como bandeira de campanha é um erro e vai prejudicar muitas pessoas que tiveram melhorias em suas vidas. É melhor o parlamentar fazer as indicações porque sabe mais das necessidades do povo, do que um ministro que não teve um voto e não conhece o Brasil. **Essa prática libertou o Congresso do toma lá dá cá** (Agência Câmara de Notícias, 2022. Negrito da autora).

A fala foi incisiva no sentido de negar a implementação do “orçamento secreto”⁷⁵, no que Artur Lira afirma ser uma nomenclatura equivocada e apresentando

⁷² A inclusão de marcadores específicos na lei orçamentária como forma de se obter informações qualitativas sobre o gasto público é amplamente utilizada. Os classificadores de órgão, unidade orçamentária, programa, ação, GND, regionalização, entre outros tantos, possibilitam obter visão diferenciada sobre o valor das despesas constantes dos orçamentos. O identificador de Resultado Primário (RP) é um classificador orçamentário definido anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹ que tem por objetivo auxiliar na apuração do resultado primário, cuja meta é definida anualmente também na LDO, em conformidade com o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil; Nota Técnica 151/2022).

⁷³ Alterou a Lei n.º 13.898, de 11 de novembro de 2019.

⁷⁴ Entrevista concedida à Rádio Bandeirantes no dia 04 de outubro de 2022. Acessado em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911865-nao-existe-orcamento-secreto-existe-um-orcamento-municipalista-diz-lira/>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2023.

⁷⁵ O termo “orçamento secreto” refere-se a controvérsias sobre a alocação de recursos públicos em emendas parlamentares, cujos beneficiários e finalidades nem sempre são claros para o público.

o termo de “orçamento municipalista” como uma nomenclatura que caberia melhor a essa prática. O questionamento sobre o termo utilizado para qualificar o uso ampliado das emendas de relator tinha a intenção de desvincular a prática de um sentido negativo. Mesmo com a tentativa, ações foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF) para julgamento⁷⁶ do “orçamento secreto” pelo Cidadania, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Partido Verde (PV). Por maioria dos votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional o chamado orçamento secreto, seguindo o voto da Ministra Rosa Weber que *“as emendas RP-9 violam os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade por serem anônimas, sem identificação do proponente e clareza sobre o destinatário”* (Brasil, STF, 2022), relatora das ações.

Partindo dessa discussão dos usos das emendas para interesses acerca da responsividade eleitoral dos parlamentares, no sentido de possibilitar o suporte regional da sua base, conseguir o maior número de execução de emendas sem o custo de alianças com o executivo posta-se como um fundamento da pressão por um orçamento impositivo.

Porém, outra questão cognitiva surge dessa articulação que aprovou as Emendas Constitucionais n.º 86/2015, e n.º 100/2019 e impetrou ações no STF para julgamento da constitucionalidade do uso ampliado (com participação do Executivo) da emenda de Relator, algo que esteve presente na própria essência da abertura da janela de oportunidade de redesenho da política orçamentária com a redemocratização (mudança de regime político), esteve também nas tensões discursivas da formulação da normatividade da orçamentação pública, ainda no início tumultuado da rotina de trabalho da CMO e perpassa a confrontação em prol de emendas impositivas, esse elemento é o que essa pesquisa define como mecanismo ideacional de controle decisional⁷⁷.

Um mecanismo é conceituado como uma classe definida de eventos que altera a relação entre um conjunto específico de elementos da mesma forma ou de maneira

Isto provocou um debate sobre a necessidade de maior transparência e controle sobre as alterações parlamentares.

⁷⁶ O julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, com seis votos pela inconstitucionalidade e cinco votos divergentes, decisão seguiu o voto da presidente Rosa Weber, relatora das ações, com conclusão do julgamento no dia 19 de dezembro de 2022.

⁷⁷ O teste do modelo está nas Considerações Finais.

muito semelhante sob diferentes circunstâncias (Falleti e Lynch, 2009). Quando se direciona para a identificação do “mecanismo ideacional”, torna-se fundamental entender que esse mecanismo envolve a noção de que ideias e crenças desempenham um papel central na tomada de decisões políticas e na formulação de políticas públicas. E que, em muitos casos, as decisões políticas não podem ser explicadas apenas com base em considerações de interesse próprio, como sugere a teoria da escolha racional, mas devem ter em conta as ideias e ideologias que moldam as preferências dos atores políticos (Jacobs, 2015).

Com base no levantamento das ideias e discursos presentes desde a reformulação da política orçamentária e os desdobramentos das adequações graduais na regulamentação, principalmente no que concerne à tramitação no Legislativo, verifica-se a presença permanentes de conceitos que compuseram os clusters (classes lexicais) do *corpus textual* dos documentos levantados.

Os termos aglutinadores de ideias: Controle; Descentralização; Tramitação Legislativa; Fiscalização e Planejamento se apresentam com frequência tanto na construção normativa quanto nos debates que se estabeleceram (como visto no Capítulo 4 e neste Capítulo 5), esse panorama atrelado ao contexto⁷⁸ político, social e histórico, surge como uma evidencia forte de que o mecanismo ideacional que comporta o dilema desses aspectos do poder de decisão é o controle decisional que pode perpassar os níveis de discricionariedade, a tensão de descentralização de recursos, a concentração histórica do Executivo nas decisões sobre orçamentação e até os questionamentos sobre composição da CMO. O capítulo 6 pode apresentar as evidências de outro mecanismo ideacional que age entre o regime político e o processo de mudança na tramitação orçamentária e possibilitar a aplicação do teste empírico de Jacobs (2015).

⁷⁸ Conceito apropriado do Institucionalismo Histórico.

6. FILOSOFIA POLÍTICA E SUAS IMPLICAÇÕES NA COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO

O capítulo 6 trata das implicações da inserção ideacional do ajuste fiscal na ordem orçamentária, iniciando com a forma que o planejamento se inseriu nas agendas governamentais e como seu sentido tem sido utilizado no decorrer dos projetos políticos. A articulação entre planejamento e desenvolvimento, assim como sua mais recente articulação, planejamento e ajuste fiscal, passa a ser analisada como uma característica de ideias suplementares que envolve projeto econômico, político, social que se insere na dinâmica da política orçamentária.

O resgate histórico da aplicação do planejamento funciona como contexto para a difusão da agenda fiscalista que toma espaço a partir da democratização, mas que ainda convive com barreiras cognitivas dos projetos desenvolvimentistas que perdurou grande parte da agenda do século XX.

Rastrear como a concepção de ajuste fiscal foi tomando capilaridade na dinâmica orçamentária, passa pelo reconhecimento que, assim como existe uma disputa discursiva observada no mecanismo ideacional do controle decisional entre Executivo e Legislativo que acaba por permear o desenho e adequações na Comissão Mista do Orçamento, também existe uma disputa exógena à regulamentação da CMO, mas que interferiu na sua normatividade e disciplina orçamentária, e essa disputa se dá entre resquícios do desenvolvimentismo e crescimento do entendimento de ajuste fiscal como fundamento de filosofia não só econômica, mas política.

Por conta dessa disputa que ainda ocorre sobre uma filosofia política de desenvolvimentismo em contraposição à defesa de ajuste fiscal, que não se pode considerar ainda, o fiscalismo crescente como um *zeitgeist*. Pois partindo da discussão de Mehda (2011), a característica distintiva do *zeitgeist* é que reduz o debate que o rodeia, neutralizando as escolhas de filosofias públicas por parte de agentes políticos para um discurso assumido como “única solução”. O estatuto da *zeitgeist* pode ser reconhecido através do seu domínio como alternativa e da forma como se espalha como solução para problemas públicos.

Aqui, busca-se apresentar as evidências que balizam a confirmação ou refutação da hipótese de que as mudanças na institucionalização CMO, após a redemocratização, trouxeram uma dualidade cognitiva na qual o fiscalismo como

filosofia pública de interesse é exógena, enquanto o mecanismo ideacional de atenção é endógeno.

6.1 DISCURSOS DO PLANEJAMENTO COMO FILOSOFIA POLÍTICA E POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

O conceito de planejamento, por mais que aparente apresentar em sua essência o sentido de direção, plano e em muitas situações, ser tomado pela dimensão de escolha racional, pode passar pelo que Sartori (1970) identifica como *conceptual stretching* (alongamento conceitual) em que um conceito se torna amplo e, para além da sua definição original, uma forma de tentar localizar o conceito em uma dimensão mais estrita e com a conexão de um substantivo, como ocorre com o planejamento urbano, planejamento estratégico, planejamento governamental.

Mas a questão que interessa, no caso dessa tese, não está na ampliação do conceito de planejamento, mas na articulação de interesses que ocorrem sob a égide do planejamento, processo esse que pode representar uma mudança de sentido. Recuperando a discussão de Laclau⁷⁹ (2013), acerca de significantes vazios e como determinado conceito ou termo pode ser constituído por um estado de permeabilidade no qual os interesses políticos direcionam seu sentido em um determinado tempo e contexto. Nesse sentido, para entender esse conceito é necessário acionar os grupos de interesse e as estratégias de consolidação da captura de sentido por seus discursos, o que pode levar à consolidação de uma hegemonia.

É nesse contexto de convivência entre amplitude e permeabilidade que, para entender o planejamento, torna-se necessário se atentar ao contexto de como outras ideias podem ocupar espaço de compreensão do seu sentido e suas possíveis aplicações materiais. Nesse sentido, fazer o resgate da aplicação ideacional do planejamento na política brasileira funciona como contexto para entender sua relação com a orçamentação pública.

O conceito de planejamento em Mannheim (1982) está calcado no constructo da sociologia do conhecimento e, portanto, deve ser compreendido em um contexto mais amplo de uma teoria sobre estruturas mentais e sociais. A percepção e interpretação

⁷⁹ Discussão desenvolvida no capítulo 2, de Revisão de Literatura.

dos indivíduos acerca da vida são influenciadas pela posição social, experiências e estruturas de pensamento predominantes na sociedade.

A partir desse quadro teórico, o planejamento pode ser entendido como uma ação que reflete as estruturas mentais e sociais de uma sociedade, em convivência com grupos sociais com distintas visões sobre o futuro e meios de alcançá-lo. O mapa das diferentes visões sobre o futuro desejado é formado por interesses de classe, ideologias políticas e concepções de progresso, desse modo, o planejamento não está circunscrito apenas como uma peça técnica ou administrativa, mas também uma arena de disputas políticas e de conflito de interesses e perspectivas (Mannheim, 1972).

O planejamento para Mannheim como um mecanismo inegável do nosso tempo tem de ser visto de forma crítica nos seus possíveis usos que pode ser totalitário ou democrático "(...) basta ser um pouco realista para ver que a planificação pode ser facilmente corrompida até transformar-se numa ditadura e na supressão de toda a liberdade" (Mannheim, 1962, p. 16).

O risco de o planejamento amplificar práticas ditatoriais é confrontado com a defesa da liberdade na aplicação de 'técnicas sociais' compreendidas como "(...) conjunto dos métodos que visam a influenciar o comportamento humano e que, quando nas mãos do Governo, agem como meios especialmente poderosos de controle social" (Mannheim, 1967, p. 14). Relacionando a concepção de técnicas sociais com controle social, surge o questionamento da possibilidade de harmonização entre a planificação e a democracia, a saída para o dilema do controle estaria nas instituições do Estado com os freios e contrapesos entre os poderes e a construção de mecanismo de equilíbrio entre o planejamento e a liberdade.

No seu livro "Diagnóstico da Nossa Época" (1940), Mannheim define a democracia como não apenas um sistema político, mas também como uma forma de organização social que se baliza na participação ativa dos cidadãos nas tomadas de decisões que afetam sua vida, assim, a democracia 'ideal' é aquela em que todas as partes interessadas têm a oportunidade de contribuir na formulação de políticas e planos que garantiriam a legitimidade das decisões tomadas.

Nesse contexto, entende-se o planejamento democrático como um processo que intenta envolver uma ampla gama de atores sociais na definição de objetivos, na identificação de problemas e na formulação de estratégias para solucionar esses

problemas. Isso implica a participação formal de representantes eleitos, mas também a inclusão de grupos marginalizados, comunidades locais e especialistas técnicos.

A possibilidade de um ambiente político de participação exige mecanismos institucionais que possibilitem a inclusão dos cidadãos no processo de planejamento, o que pode ser potencializado com consultas públicas, audiências, assembleias populares e outras formas de envolvimento direto da comunidade na definição de prioridades e na alocação de recursos.

A visão do planejamento como meio indiscutível de alcance de um futuro idealizado representa uma posição 'utopista' que desconsidera as estruturas sociais e as limitações do conhecimento humano, a supervalorização da racionalidade como mecanismo de resolução de questões sociais não é um atributo presente apenas no debate sobre planejamento, mas permeou os primeiros movimentos de construção de modelos analíticos de políticas públicas.

O campo teórico da tomada de decisão tem na concepção de 'racionalidade' as discussões mais divergentes, principalmente no que tange à defesa entre a racionalidade pura e a racionalidade limitada. March (1994) afirma que os teóricos que se baseiam na racionalidade pura defendem que tomadores de decisão maximizam os seus resultados na medida em que se abastecem do máximo de informações para uma análise sistemática do cenário, podendo até antecipar consequências, o que envolveria um exercício da racionalidade ampla.

O modelo de racionalidade pura foi criticado por alguns autores como Lindblom (1981), Simon (1957) e March (1994), que viam na impossibilidade de acesso ao quadro geral de informações a limitação para o substrato da racionalidade como norteador único do tomador de decisão. Esses autores defendiam que a tomada de decisão se constituía através de uma racionalidade limitada, visto que problemas com acesso a informações, ambiguidade, ausência de recursos e tempo influíam de forma direta na decisão que, portanto, não poderia apregoar o uso da racionalidade.

Simon (1957) desenvolve a relação entre racionalidade e comportamento, enfatizando métodos que possibilitem ações positivas, com a participação efetiva dos indivíduos e foco no que leva ao processo decisório. O processo administrativo como atividade grupal envolve a complexidade do lidar com mais de uma pessoa, o que gera a necessidade de processos organizacionais que potencialize a ação em grupo.

O processo administrativo para Simon, então mostra como uma decisão em que ocorre uma relação piramidal-hierárquica onde a informação atua de forma

diferenciada nos diversos escalões, com alguns sujeitos mais informados e outros vivenciando a rotina aplicada. A visão da racionalidade comportamental entende que o indivíduo tomando uma decisão só tem menores chances de decidir racionalmente, por conta da quantidade de informação a ser analisada por uma pessoa.

O que pode reduzir o irracionalismo das prenoções individuais são as relações de grupo e a construção do ambiente organizacional com vistas à ampliação do uso do conhecimento e instrumentos de tomada de decisão pautadas no máximo de informação e integração entre os sujeitos e estruturas institucionais. Lindblom (1981) critica as concepções de Simon por conta da excessiva ênfase na racionalidade, o que para ele apresentava uma artificialidade da percepção da política relegada a um processo administrativo dividido em etapas sem o devido espaço do uso do poder na tomada de decisão.

Nesse ponto, a discussão de Mannheim (1982) sobre a 'utopia' do planejamento como um instrumento racional, se aproxima da crítica aos limites da racionalidade para se pensar políticas públicas, os interesses, as articulações dos atores políticos, as instituições, e ideologias não podem ser descartadas do processo de formulação do planejamento e das políticas públicas, assim, se se fala de racionalidade, fala-se da sua aplicação limitada no contexto público.

Como um sistema de representação, o planejamento precisa, assim, fazer que as pessoas esqueçam as origens de sua mediação histórica. Essa invisibilidade da história e da mediação é obtida através de um conjunto de práticas específicas. O planejamento, portanto, depende de várias práticas consideradas como racionais e objetivas, mas que, na realidade, são altamente ideológicas e políticas, e é através delas que ele se desenvolve (Escobar, 2000, p. 221).

Sachs (2004) é otimista em relação ao planejamento, desde que este seja estruturado em parâmetros socialmente responsáveis e envolva uma participação local efetiva, assim, dentro dessa condição é possível aproximar o planejamento do desenvolvimento. É pragmático considerar o desenvolvimento como um requisito inevitável do sistema global existente e determinar o caminho e as etapas para alcançar o desenvolvimento inclusivo com base em políticas públicas que incentivam o emprego e aumentam a força interna.

O desenvolvimento é compreendido como um conceito multidimensional, em que, com uma contínua tendência de associação com o conceito de crescimento e

progresso, o que fomenta a naturalização de uma ideia do desenvolvimento como crescimento econômico e caminho único para a civilização. Como aponta Rist (2002), a naturalização da ideia de desenvolvimento está, intrinsecamente, ligada à perspectiva de um horizonte histórico linear. Ele acredita que o desenvolvimento resulta de um conhecimento suficiente, baseando seu argumento nas formas de pensamento filosófico e na percepção histórica.

O desenvolvimento pode ser observado nas perspectivas teóricas da modernização, da dependência e pós-desenvolvimentismo. Walt Rostow (1960) no livro *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* propõe uma visão de modernização para entendimento do desenvolvimento, partindo da concepção de que o processo de modernização é caracterizado por etapas de evolução com a passagem de estágios previsíveis de crescimento econômico e mudança social, essa abordagem linear não deixa de sofrer críticas, principalmente por ignorar os contextos de desigualdade e relações de poder no âmbito das relações internacionais entre os países (Gunder, 1966).

Outra perspectiva teórica se encontra na teoria da dependência tendo como expoentes Cardoso Falleto (1970) e Frank (1966) em que expõem as desigualdades estruturais entre países centrais e periféricos, em que a condição de subdesenvolvimento é uma consequência do desenvolvimento capitalista e relações de poder assimétricas, esse cenário torna-se passível de mudança com uma transformação estrutural que possa levar à diminuição das disparidades.

O pós-desenvolvimentismo questiona as narrativas tradicionais do desenvolvimento que se baseiam em premissas eurocêntricas e tecnocráticas, essa abordagem tem como proposição uma visão pluralista e participativa do desenvolvimento que leve em consideração elementos que compõem aspectos da diversidade cultural e formas alternativas de bem-estar e crescimento econômico (Escobar, 1995).

A interface entre planejamento e desenvolvimento no contexto brasileiro pode ser melhor identificada com o rastreio da atuação e influências da CEPAL96 com os projetos de política econômica. A Comissão Econômica para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL) é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas, criada para promover o desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina e do Caribe. E tem como proposição a realização de trabalhos colaborativos de

pesquisas econômicas, de desenvolvimento social e assistência técnica sob demanda de governos.

Particularmente no Brasil, pode-se identificar dois nomes que contribuíram com a transmissão de ideias debatidas na CEPAL, o primeiro é Celso Furtado que teve uma participação incisiva nos projetos que atrelavam desenvolvimento e planejamento em meados do século XX, e o segundo é José Serra que participou no processo de redesenho dos mecanismos econômicos importantes, sendo relator da Comissão Do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças na Assembleia Constituinte pelo PMDB, e fazendo apontamentos sobre a necessidade de pensar a justiça fiscal.

Celso Furtado atuou no governo brasileiro no início de sua carreira, inclusive como diretor da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) de 1959 a 1964. Durante sua gestão na SUDENE, liderou esforços para promover o desenvolvimento econômico no Nordeste do Brasil, uma das regiões mais pobres do país. Com o golpe militar brasileiro de 1964 e a subsequente ditadura militar, Celso Furtado foi exilado por suas críticas ao regime. Nesse período, passou grande parte de seu tempo no exterior, trabalhando com instituições como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Retornou ao Brasil após a anistia política em 1979 e, após a redemocratização do Brasil, em 1985, durante o governo de José Sarney, atuou como Ministro da Cultura. E foi um dos fomentadores dessa visão de um planejamento articulado com projetos políticos de desenvolvimento.

Abrucio *et al* (2010) destaca que quando se trata da construção e da complexidade da burocracia brasileira, o ícone central é o governo Vargas, que tem uma visão mais ampla da administração pública e das origens das entidades e empresas estatais. A análise e exame do planejamento governamental apresentado neste artigo tiveram início em 1930 devido às condições para a expansão da intervenção estatal na sociedade e ao caráter desenvolvimentista das propostas de Vargas.

Cerca de 22 programas de governo foram formulados e implementados entre 1930 e 2023. Ao articular o discurso de planejamento e desenvolvimento, é inegável que os programas de metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) como subvenção social, contribuíram para o crescimento exponencial do país, crescimento nos chamados “Cinquenta Anos em Cinco Anos”.

Para conter os problemas econômicos e sociais do Brasil, o país desenvolveu muitos programas públicos, que foram implementados em quatro fases, de 1930 a

2015: A primeira fase durou de 30 a 45 anos, tendo o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. O segundo período é de 1946 a 1956, que é o período de transição para a reforma das instituições centrais e estruturas administrativas; o terceiro período é de 1956 a 1963, quando as instituições e entidades são criadas de acordo com o plano diretor e, finalmente, o quarto período, a partir de 1964, foram feitos esforços para ligar o planejamento público às exigências e necessidades da globalização (Laffer, 1975).

QUADRO 09 - Planejamento Governamental no Brasil.

Planos	Período	Objetivos
Plano especial (DECRETO-LEI N.º 1.058, DE 19 DE JANEIRO DE 1939)	1939 - 1944	Criação de indústrias básicas; execução de obras públicas consideradas indispensáveis e o aparelhamento da defesa nacional.
Plano de obras e equipamentos (DECRETO-LEI N.º 6.144, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1943)	1944 - 1948	Apoiar obras públicas e indústrias básicas.
Plano Salte (LEI N. 1.102, DE 18 DE MAIO DE 1950)	1950 - 1954	Eleição de quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte e energia.
Programa de Metas	1956 - 1961	Estabelecia 30 metas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura e alimentação e indústrias de base.
Plano Trienal	1962 (5 meses)	Manutenção de elevada taxa de crescimento do produto, a redução progressiva da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, a melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida.
PAEG: Programa de Ação Econômica do Governo	1964 - 1966	Acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos.
Plano Decenal	1967 - 1976	Manutenção dos Objetivos do PAEG, com a proposta de planejamento de longo prazo (dez anos).
Programa estratégico do desenvolvimento	1968 - 1970	A aceleração do desenvolvimento econômico simultaneamente com a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego e de mão de obra.
Metas e bases para ação do governo	1970 a 1972	Ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, por meio de políticas que levassem ao crescimento expressivo do PIB.
I plano nacional do desenvolvimento econômico – PND	1972 - 1974	Colocar o Brasil, em uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; elevar a economia às dimensões

(LEI No 5.727, DE 4 DE NOVEMBRO DE 1971)		resultantes de um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%..
II plano nacional do desenvolvimento econômico – PND II (LEI N.º 6.151, DE 4 DE DEZEMBRO DE 1974)	1975 - 1979	Manter o crescimento econômico, reafirmar a política de conexão da inflação pelo método gradualista; manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos e distribuição de renda.
III plano nacional do desenvolvimento econômico – PND III (RESOLUÇÃO N. 01, DE 20 DE MAIO DE 1980)	1980 - 1985	Acelerar o crescimento da renda e do emprego, redução das disparidades regionais, contenção da inflação, equilíbrio do balanço de pagamento e controle do endividamento externo.
I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (LEI N.º 7.486, DE 6 DE JUNHO DE 1986)	1986 - 1989	Equilíbrio da inflação; renegociação da dívida externa; responsabilização da iniciativa privada pelo crescimento econômico.
Plano de ação governamental - PAG	1987 - 1991	Eliminação dos desequilíbrios sociais, o desenvolvimento tecnológico e a formação de recursos humanos.
Plano Plurianual – PPA (LEI N. 8.173 DE 30 DE JANEIRO DE 1991) REVISADO (LEI N. 8.446 DE 21 DE JUNHO DE 1992)	1991 – 1995 1993 - 1995	Não tinha objetivos claros e definidos (cumprindo uma necessidade constitucional). Passou por revisão no ano de 1992.
Plano Plurianual – PPA (LEI N. 9.276 DE 9 DE MAIO DE 1996)	1996 - 1999	Fomento aos eixos nacionais de integração (novas tecnologias, transportes, energia e telecomunicações)
Plano Plurianual – PPA (LEI N. 9.989 DE 21 DE JULHO DE 2000)	2000 - 2003	Lei de Responsabilidade Fiscal, controle das despesas públicas e redimensionamento do Estado.
Plano Plurianual – PPA (LEI N. 10.933 DE 11 DE AGOSTO DE 2004)	2004 - 2007	Junção de ações e políticas, fomento a distribuição de renda e equilíbrio dos desarranjos sociais.
Plano Plurianual – PPA (LEI N. 11.653 DE 7 DE ABRIL DE 2008)	2008 - 2011	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1, investimento em infraestrutura para crescimento econômico e social.
Plano Plurianual – PPA (LEI N. 12.593 DE 18 DE JANEIRO DE 2012)	2012 - 2015	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, continuidade dos programas infraestruturais de incentivo governamental.
Plano Plurianual – PPA (LEI N. 13.249 DE 13 DE JANEIRO DE 2016)	2016-2019	Prioridade: Plano Nacional de Educação (Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014); Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico; e o Plano Brasil sem Miséria - PBSM, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico.
Plano Plurianual – PPA (LEI N. 13.971 DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019)	2020-2023	Aprimoramento da governança de Políticas Públicas; I) mecanismos de implementação e integração de políticas públicas; II) critérios de regionalização de políticas públicas; e III) mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2020-2023.

Fonte: OLIVEIRA e SILVA, 2017 (Revisado)

A primeira fase do planejamento iniciou-se com o Plano Especial (1939-1944) e centrou-se na implementação de obras e equipamentos públicos relacionados com a introdução da indústria de base. A maior expressão desse segundo período foi o Plano Salte (1950-1954), idealizado pelo General Dutra, que selecionou quatro áreas prioritárias para o investimento nacional: saúde, alimentação, transportes e energia, embora também não tenha obtido bons resultados nestas diretrizes devido à disparidade entre os recursos planejados e os efetivamente utilizados.

A terceira fase do planejamento público do governo brasileiro se reflete no plano de metas desenvolvido pelo governo de Juscelino Kubishek, com metas em torno de energia, agricultura, transporte, alimentos e indústrias básicas. Resumindo, o plano de metas alcançou certas conquistas econômicas, com base na construção da capital, Brasília, no centro do Brasil, mas também causou um aumento significativo nos desequilíbrios de pagamentos internacionais e na inflação (Laffer, 1975).

O último período iniciou-se durante a junta militar, com o início do PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo, que visava acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e controlar a inflação. Embora não abrangesse todos os seus objetivos originais, registaram-se melhorias na economia do país. O PAEG foi conduzido por meio do Plano Decenal (1967-1976), que propunha uma cobertura decenal na tentativa de realizar um planejamento de longo prazo. O foco do período posterior do governo militar foi o Plano de Desenvolvimento Nacional (3 planos), que visava manter o nível de crescimento econômico, mas conduziu ao aprofundamento da crise econômica e financeira do país.

O segundo momento do segmento de planejamento do governo brasileiro voltado para as necessidades globais foi caracterizado pela redemocratização do país, pela implementação de dispositivos de planejamento governamental (planos plurianuais - PPA) e pela conseqüente necessidade de estabilização econômica. O neoliberalismo enquanto ideologia econômica, política e social está agora integrado no processo de planejamento, como ilustra a seguinte citação do Plano de Desenvolvimento Nacional (PND) da Nova República:

O I PND da Nova República difere dos planos anteriores também na concepção de desenvolvimento. Este governo parte da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do

crescimento. O Estado retorna, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação dos serviços públicos essenciais e às atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada. (BRASIL, Apresentação PND, 1986)

O âmbito da responsabilidade do Estado pela intervenção no desenvolvimento apresenta outra característica que difere da prática no planejamento anterior. Até então, o planejamento público vinculava o conceito de desenvolvimento ao apoio ao Estado, e o Ministério do Desenvolvimento Nacional deixou claro que o Estado seria responsável pela prestação de serviços básicos, enquanto as atividades produtivas voltadas ao desenvolvimento seriam de responsabilidade do setor privado.

As políticas colocadas em prática nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tiveram como ponto central a política econômica do Plano Real e, no aspecto do Estado, a reforma administrativa do Estado brasileiro. E, ainda, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) com uma indução desenvolvimentista voltado para a inclusão social e uma tentativa de manutenção dos objetivos sociais no governo Dilma Rousseff, isso sem conseguir desvincular ainda a ideologia neoliberal.

A história política brasileira apresenta uma condição particular entre propostas de planejamento e a indução desenvolvimentista, Octavio Ianni (1971) indica seis fases de propostas de planejamento econômico no Brasil no período de 1930 a 1970: i) Políticas Econômicas Nacionalistas (1930-45) e Liberal (1946-50); ii) Desenvolvimento e Capitalismo Nacional (1951-54); iii) Industrialização e Interdependência (1955-60); iv) Estado e Economia na Crise do Desenvolvimento (1961-64); v) Interdependência e Modernização (1964-70).

A intervenção estatal nem sempre foi ocupada pela noção de desenvolvimento, em alguns momentos – como no início do governo de Getúlio Vargas – a preocupação era em construir uma malha administrativa e infraestrutural básica para funcionamento do Estado brasileiro. A perspectiva desenvolvimentista se consolida no ideário político brasileiro a partir da Segunda Guerra Mundial em uma forte conexão entre projetos governamentais e a preocupação com o crescimento econômico (IANNI, 1971).

As décadas de oitenta e noventa no campo do planejamento público foram permeadas pela necessidade de equilíbrio da economia, a ação interventiva do Estado

focou nas tentativas de redução da inflação e retomada do crescimento, resultado esse alcançado a partir do plano Real no governo de Itamar Franco.

Em um salto político, pode-se observar o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) uma política pública iniciada no ano de 2007 durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), que se propõe induzir o crescimento e equilíbrio econômico através de investimentos infraestruturais. O programa foi dividido, até então, em duas fases, PAC 1 (2007-2010) e PAC 2 (2010-2014). Em vias gerais, o PAC passa por cinco subdivisões (BRASIL, 2009); Medidas de infraestrutura; Medidas para estimular crédito e financiamento; Melhoria do marco regulatório na área ambiental; Desoneração tributária e Medidas fiscais de longo prazo.

Bernareggi e Lodovici (1992) entendem que políticas como o PAC constituem-se como programas voltados para o estabelecimento de parcerias público-privadas, tendo em vista que o governo, incapaz de suprir todas as necessidades de investimento em infraestrutura, repassa para o setor privado a responsabilidade do investimento de expansão e de melhoria desta infraestrutura segundo seus critérios de prioridade e fomenta os recursos para estabelecer as obras necessárias através dos bancos estatais.

Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016⁸⁰, observa-se uma mudança de agenda governamental com o presidente Michel Temer (MDB), através de propostas que se apoiam no discurso de ajuste fiscal, vide a articulação e aprovação da Emenda Constitucional n° 95, conhecida como Emenda do Ajuste Fiscal. A descrição de agendas que caminham de um planejamento atrelado à ideia de desenvolvimento e como após a redemocratização vem ocorrendo essa disputa com discursos de ajuste fiscal é um demonstrativo que as ideias vão ocupando espaços institucionais com a presença de agentes políticos em posições de tomadas de decisão e esperam momentos de mudança de governo como janelas de oportunidade de se concretizarem enquanto política pública.

Mas tendo esses dois aspectos no histórico de interligação com a aplicação do planejamento no Brasil, como ele apareceu nos discursos no redesenho da política

⁸⁰ O impeachment ocorreu após julgamento da DCR n.º 1/2015 - Denúncia por Crime de Responsabilidade em que a presidenta Dilma foi responsabilizada pelas chamadas “pedaladas fiscais” em decorrência de operações de crédito, com recursos de banco público para cumprimento de pagamento de programas federais, o que é limitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

orçamentária com a democratização? Como visto no Capítulo 4, o planejamento era uma preocupação dos agentes da burocracia orçamentária e, principalmente, na fala de Nilson Holanda⁸¹, isso fica em evidência quando afirma que o maior problema de execução do planejamento nos governos é seu esvaziamento que produz distorções no sistema de planejamento.

Assim, apresenta alguns aspectos que contribuem para esse cenário, em primeiro lugar a falta de um autêntico processo de planejamento, entendido como prática de elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento; em segundo lugar a desarticulação entre instrumentos de planejamento e, nesse aspecto, também entra a base financeira; em terceiro lugar entra as limitações nos mecanismos de acompanhamento, avaliação e retroalimentação do processo de planejamento; em quarto lugar indica-se excessiva diferenciação de programas, uma crescente modificação de siglas de programas que contribuem com a percepção desse planejamento; em quinto lugar aparece a crise do planejamento regional com a desarticulação das Superintendências regionais e, ainda, surge a tradição de setorialização do planejamento em prejuízo do planejamento global e regional.

Todo esse panorama de descontinuidades do planejamento estatal atuou como força motriz da defesa por instrumento de planejamento atrelados à política orçamentária e uma organização de plano setoriais, mas também com uma visão global. Antônio Augusto Oliveira Amado⁸² foi mais incisivo quanto ao papel do planejamento que para ele descartaria a necessidade de proposição de vinculações de receita,

Praxe muito prejudicial aos processos orçamentários e de planejamento e à política econômica neste País tem sido a vinculação institucional, setorial e regional da receita, o que, de certa maneira, constitui **mecanismo de defesa frente à não existência de um planejamento concreto**, real, que de fato leve a mudanças dentro da estrutura econômica, social e política do País. Os grupos poderosos conseguem vincular receita a certas áreas, a certas regiões ou a certos programas do seu interesse. Entendemos que, na medida em que haja um plano pelo qual que se queira realmente levar a sério o

⁸¹ BRASIL. Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 05 mai 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 159.

⁸² BRASIL. Segunda Audiência Pública da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira de 28 abr 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 78. P. 144-146, 17 Jun 1987.

planejamento, **o mecanismo de vinculação da receita deve ser o plano**. Em consequência, aqui se diz: "veda-se a vinculação de receita de qualquer natureza, a não ser a prevista por dispositivo constitucional e pelos planos de médio e curto prazos" - que têm de passar pelo Congresso - "que determinarão a vigência da vinculação e a natureza dos recursos". Muitas vezes se estabelece uma vinculação que ficou *ad eternum*, num determinado momento, aquele setor, aquela área poderia ser prioritária no atendimento, mas isso não é *ad eternum*. Então, ao se proceder à vinculação por meio dos planos, e como os planos vão ser analisados, avaliados anualmente, de três a quatro anos, isso implicaria numa avaliação da própria vinculação da receita, para ver se realmente ela obteve os recursos ou não (Brasil, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, p. 145, 1987. Negrito da autora).

Assim, a proposta de vinculação de receitas seria um indicativo que o sistema de planejamento não funciona e que, antes de pensar em vinculação, seria necessário pensar em planos. É claro que essa posição ideacional não considera a vinculação de receitas sob a ótica das coalizões cognitivas acerca de determinadas agendas de política pública que estiveram presentes, principalmente dos setores de saúde, educação e dos fundos para os municípios.

O que se retira desse movimento de cognitivo direcionado para o planejamento, é que três instrumentos se concretizaram na Constituição de 1988 e são centrais para o planejamento público: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Diretriz Orçamentária (LDO). Esses instrumentos possibilitavam responder a necessidade de um planejamento global, mas que também leve em consideração os elementos setoriais, sem o descrédito de um em detrimento do outro. A partir daqui é fundamental incluir como o ajuste fiscal adentrou os espaços cognitivos, tanto do planejamento, quanto da política orçamentária e serão tratados, no próximo subtítulo, os caminhos de um planejamento imbuído, ideacionalmente, de uma proposição fiscalista.

6.2 FISCALISMO E JANELA DE OPORTUNIDADE: QUANDO FILOSOFIAS POLÍTICAS INFILTRAM A ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA

Antes de continuar a análise, é importante pontuar porque a tese usa fiscalismo em detrimento do conceito austeridade que tem sido um objeto crescente na pesquisa do institucionalismo discursivo (Helgadottir, 2016; Blyth, 2013), a justificativa se ancora no constructo do *corpus textual* da documentação e debates sobre equilíbrio e ajuste fiscal com interface na política orçamentária, o termo austeridade é utilizado de forma reduzida com uma predominância pelos termos que envolvem a disciplina fiscal, nesse sentido, o uso do fiscalismo corresponde ao contexto de ser uma ideia original na narrativa orçamentária e suas construções cognitivas.

Barcelos e Calmon (2000), analisando a política orçamentaria sob o aspecto da reforma gerencial do orçamento, apontam três episódios para esse movimento: primeiro, a sanção da Lei 4.320 de 17 de março de 1964 com a organização de um padrão e controle de despesas; o segundo episódio através da Portaria Seplan/PR de 28 de janeiro de 1974 com a normatização da classificação funcional programática; e o terceiro episódio abarcando movimento de austeridade fiscal com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁸³ e normativas infralegais que reorientam o planejamento.

O debate sobre gestão fiscal traz em si a observação das forças de poder e interesses organizados pela noção do fiscalismo. É nesse contexto que se torna importante resgatar a participação de José Serra como parlamentar da Assembleia Constituinte. A sua participação envolveu uma defesa discursiva sobre a articulação entre planejamento e o que se chama de “justiça fiscal”, pode ser acompanhada na sua participação na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças na Assembleia Constituinte, como relator do anteprojeto, é perceptível na apresentação do Substitutivo do Relator na 6ª Reunião, realizada no dia 8 de junho de 1987, que a questão fiscal no orçamento era uma preocupação para José Serra:

Na parte de orçamento, trabalhamos muito – já na intenção claramente expressa no anteprojeto da Subcomissão – no sentido de aumentar a transparência e a abrangência do processo orçamentário, **mediante o exame pelo Congresso não apenas do orçamento fiscal**, mas do orçamento de investimentos das empresas estatais e do orçamento da Previdência Social, que não fazia parte do anteprojeto, mas consubstanciava proposta da Subcomissão do Sistema Financeiro. O Congresso Nacional examinaria esses três orçamentos, sendo inclusive aumentada a abrangência do orçamento fiscal. Isto é muito

⁸³ Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

importante por todos os dispositivos contidos na parte específica de orçamento e na parte do sistema financeiro. Teríamos, obrigatoriamente, um aumento da abrangência do orçamento fiscal, no sentido de ele conter as despesas feitas pela União, a nível de subsídio, que, às vezes, não são contabilizadas, não estão situadas em lugar algum e não passam, em momento algum, por decisão do Legislativo (Brasil, Anais da Constituinte, p. 39, 1987).

Acompanhando as atas das reuniões da Comissão, é possível perceber que as ideias de equilíbrio fiscal e de necessidade de planejar sem ampliar o déficit fiscal aparecem com frequência, visto que o ambiente econômico do país não se encontrava confortável com as altas taxas de inflação. Mas a crescente desse discurso será mais palpável a partir do Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Tradicionalmente, a orçamentação tem sido vista como um sistema fechado porque visa à racionalidade interna e segue a sua própria lógica. A partir dessa perspectiva de sistema fechado, expressões objetivas e racionais, tais como técnicas orçamentais, regras de decisão e pressupostos econômicos orientam o comportamento. Essa visão continua a ser o paradigma orçamental dominante, mas é incompleta porque ignora a atenção adequada aos outros efeitos das decisões fiscais e de despesas (Koven, 1999).

Para Koven, a cultura política (moralismo, tradicionalismo, individualismo) e a orientação ideológica (liberalismo versus conservadorismo) desempenham um papel crucial na determinação dos orçamentos, em comparação com os instrumentos financeiros. Desse modo, propõe observar a formação orçamental nos níveis de governo, demonstrando o impacto significativo das atitudes na forma como os fundos públicos são gerados e gastos. Para conseguir entender os aspectos de filosofia política e como essa dimensão discursiva influencia a política orçamentária, resgata-se as principais corrente de análise da orçamentação para entender em que lugar as filosofias políticas se encaixam.

Wildavsky passou trinta anos de pesquisa sobre o orçamento público dos Estados Unidos, formulando e adequando seu modelo de análise, direcionado pelas alterações da política americana e pelos limites teórico-metodológicos do incrementalismo. A última etapa de sua pesquisa – a partir de 1980 - passa a alinhar, às decisões incrementais, o contexto de culturas políticas primárias, o orçamento, assim, consegue ser observado sob uma ótica dos estilos de vida (Wildavsky, 1992).

Com essa perspectiva “é possível relacionar padrões de orçamentação ao regime de regras por meio das quais o poder político é exercido em uma determinada sociedade” (Wildavsky, 1992, p. 51). Nisso a cultura é construída e reconstruída partindo das decisões contínuas que, em sua essência, são influenciadas por dois aspectos: a força dos grupos e a quantidade de prescrições existentes nessa sociedade, essa relação é capaz de formar distintos regimes políticos que interferem, diretamente, em como se pensam as políticas públicas.

Estilos de comportamento político diferenciados são produzidos dessa relação entre grupos e prescrições como pode ser observado no quadro 10, onde se estabelecem grupos fortes, e muitas prescrições têm uma tendência a desenvolver o coletivismo balizado na hierarquia. Em sociedades com grupos fracos e poucas prescrições tendem a desenvolver o Individualismo, com regime de mercado e uma tendência a criar relações de negociação substitutas e autorreguladas da estrutura hierárquica (Wildavsky, 1992).

QUADRO 10 – Culturas Políticas em Wildavsky

		Força dos Grupos	
		<i>Fraca</i>	<i>Forte</i>
Prescrições	Muitas	Fatalismo (Regime apático)	Coletivismo (Regime hierárquico)
	Poucas	Individualismo (Regime de mercado)	Igualitarismo (Regime equitativo)

Fonte: Wildavsky, 1992, p.52 (adaptado)

Grupos fracos atrelados a muitas prescrições possibilitam o Fatalismo, um regime apático em que as decisões centrais são tomadas por pessoas externas ao grupo. Em um contexto de grupos fortes e poucas prescrições surge o Igualitarismo, um regime pautado no princípio da equidade. Esses regimes atuam de forma diferenciada sobre as decisões orçamentárias em maior ou menor autoridade e organização dos grupos em prol dos interesses.

Observa-se que essa relação entre força de grupos e prescrições influi no processo decisório da política orçamentária e podem direcionar a condução de

governos quanto aos usos das receitas e despesas. Quando se relaciona esse panorama ao processo de decisão orçamentária surgem possíveis cenários em que governos não conseguem gerir suas despesas e receitas; ou onde conseguem gerir despesas, mas não têm controle sobre as receitas; governos que conseguem gerir receitas, mas não demonstram a mesma capacidade quanto às despesas e ainda governos que conseguem o equilíbrio das despesas e das receitas (Wildavsky, 1992).

Ademais das críticas ao incrementalismo e sua relação com a análise da política orçamental, esse modelo contribuiu com o desenvolvimento dos debates sobre rupturas institucionais, mesmo em uma perspectiva de contraponto, em que as dificuldades de explicação da mudança impulsionaram a procura de modelos analíticos que dessem conta disso.

Wildavsky (1992), e Koven (1999) procuram, nos aspectos da cultura política, um meio de extrapolar a linguagem e perspectiva analítica e, mesmo construindo categorias com suas especificidades, contribui para este estudo com a abertura para observar discursos e como eles se capilarizam na institucionalização orçamentária.

Com base nessa possibilidade, a análise de coalizões cognitivas é fomentada, entendendo essas coalizões através do conceito de Fisher (2003) que localiza a análise de políticas públicas para além das questões de grupos de interesse, mas com a observação de como os atores constroem e partilham os significados a partir dos discursos. As coalizões cognitivas podem ser construídas por especialistas, grupos de interesse, pesquisadores, burocratas, agentes políticos que desempenham uma função que possibilite interferência no desenho ou proposta de mudança das políticas públicas.

A articulação para a criação da Lei de Finanças (Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964)⁸⁴ é considerada um legado da articulação entre Conselho Técnico de Economia e Finanças e de burocratas do DASP (Departamento de Administração e Serviços Públicos), utilizando os espaços discursivos da Conferência de Contadores do Governo para construir uma proposta que funcionasse para organização e programação do orçamento.

Esse movimento, somado ao debate constituinte, a construção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar – LC n.º 101, de 4 de maio de 2000) e a Emenda Constitucional (EC) n.º 95/2016 (que institui o Novo Regime Fiscal),

⁸⁴ Descrito no capítulo 4

compõe a regulamentação fiscal que incide sobre a política orçamentária e sobre a tramitação dela no Legislativo através da CMO.

Por mais que José Serra tenha pontuado nos debates da constituinte sobre a necessidade de construir uma política tributária, orçamentária e financeira balizada na concepção de justiça fiscal, após a promulgação da Constituição de 1988 havia indicativos de que ficaram espaços abertos por regras genéricas o que ocorreu não só com a regulamentação da CMO, mas também com os dispositivos fiscais que perpetuava o orçamento irreal do que Serra (1994) chama de controle na 'boca do caixa'. Em artigo para a Revista Planejamento e Políticas Públicas do IPEA em 1989, ele reforça que, mesmo tendo uma narrativa de que a estrutura sobre finanças públicas na Constituição foi rígida, havia uma dispersão sobre os dispositivos de organização dos gastos públicos, principalmente aqueles instrumentos que abarcavam as regras de equilíbrio fiscal e transparência no planejamento governamental.

Esse não foi o primeiro movimento de vocalização em direção à necessidade de debate da regulamentação dos dispositivos fiscais, em artigo para a Folha de S. Paulo⁸⁵, em 1988, ano da promulgação da Constituição, José Serra já fazia essa explanação na mídia dos caminhos para adequações em torno de uma política orçamentária que priorizasse o planejamento do gasto público.

O início dos anos 90 foram conturbados para a consolidação desses instrumentos regulatórios, o processo de impeachment do presidente Fernando Collor de Melo em 1992 e, em um curto espaço de tempo, a investigação do esquema dos "Anões do Orçamento" tumultuaram a cena política de uma redemocratização muito recente. O relatório final da CPI do Orçamento apresentou a regulação genérica da CMO e o uso do desconhecimento técnico dos parlamentares como facilitadores do processo de deturpação das emendas de relator. E, como dito anteriormente, as indicações desse relatório serviram de base para a Resolução nº 02/1995-CN na tentativa de regular a tramitação orçamentária na comissão.

Os passos em direção a uma proposta de instrumentos fiscais são retomados com a discussão sobre vinculação de receitas, já passava por questionamentos na própria constituinte, como visto na arguição de Antônio Augusto Oliveira Amado, então Presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público, na Audiência Pública

⁸⁵ Artigo a Folha de S. Paulo (1988), no anexo da tese

realizada em 29 de abril de 1987, em que foi incisivo quanto à aprovação de vinculação de receitas seria o reconhecimento dos limites de praticar o planejamento estatal.

A Desvinculação de Receitas da União – DRU surge como Fundo Social de Emergência (FSE⁸⁶), sendo renovado no ano de 1996 com a alteração de sua nomenclatura para Fundo de Estabilização Fiscal⁸⁷, perdurando até o ano de 1999. A sua prorrogação com a nomenclatura de Desvinculação de Receitas da União (DRU) ocorreu pela Emenda n.º 27/2000 e permanece passando por prorrogações como emendas constitucionais transitórias. Primeiramente, é importante ressaltar que o processo de desvinculação de recursos da União tem início com a proposta de Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1994, para a implementação do Fundo Social de Emergência - FSE, criado através do Plano Real.

O Plano Real - Programa de Estabilização, teve início em 1994 e, segundo Giambiagi e Villela (2005), tinha como base a ideia de que o excessivo gasto público era a principal causa da inflação. Ele consistiu em três etapas, conforme destacado por: o equilíbrio das contas do governo para eliminar a principal causa da inflação; a criação de uma unidade estável de valor, chamada Unidade Real de Valor (URV); e a emissão de uma nova moeda nacional com poder de compra estável, o real. Na primeira fase, são abordadas as questões fiscais que dizem respeito ao FSE. Além disso, o Plano de Estabilização também incluía o programa de ação imediata - PAI e a criação do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira – IPMF.

Por outro lado, o FSE foi inicialmente estabelecido pelo Governo Federal como um instrumento financeiro provisório, com sua vigência até 1995. No entanto, pela Emenda Constitucional n.º 10/1996, ele passou a ser denominado Fundo de Estabilização Social (FEF), e posteriormente, pela Emenda n.º 27/2000, foi implementada a chamada Desvinculação de Receitas da União, que continua em vigor até os dias atuais, sendo prorrogada apesar dos obstáculos apresentados.

A justificativa para a continuidade do mecanismo de desvinculação com a Emenda n.º 27/2000, passa pelo reconhecimento que, mesmo com o uso desse dispositivo de flexibilização de vinculação desde 1994, o país ainda não havia

⁸⁶ Instituído pela Emenda Constitucional de Revisão número 1 em 1994.

⁸⁷ Emenda Constitucional n.º10/1996, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm. Acesso em: 03 de fevereiro de 2022.

resolvido o problema das despesas públicas, principalmente no contexto dos Governos Regionais (Estados e Municípios). E aponta que, desde a aprovação da Emenda Constitucional n.º 23/83⁸⁸, também conhecida como Emenda Passos Porto, vem se buscando uma alternativa para as contas dos Estados e Municípios e caminhos para a estabilização fiscal.

Em relação ao FSE, ele destaca que, de acordo com a proposta inicial do Executivo, seria constituído por três fontes básicas: desvinculação de 15% dos principais impostos e contribuições e desvinculação do IPMF. Já o FEF, tem como objetivo a alocação de recursos, que foi reduzida devido à crescente vinculação das receitas após a Constituição de 1988.

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) se baseia na flexibilidade quanto à alocação de recursos, sendo um assunto de discussão, pois há a ideia de que ela é essencial para o equilíbrio fiscal e que sua flexibilidade ajuda a direcionar recursos para as necessidades atuais, mas também há reflexões sobre sua flexibilidade ser um ponto negativo (Carvalho, 1996).

Em relação à natureza desses três instrumentos, percebe-se que o FSE e o FEF são fundos. Os fundos podem ser caracterizados como uma forma de desvinculação, criados por leis e representam uma forma especial de gerenciamento dos recursos financeiros do setor público, impondo restrições ao uso de parte da receita orçamentária, sendo esses recursos financeiros destinados a objetivos específicos (Bernardes, 2008).

A DRU conforma um debate controverso que convive com argumentos favoráveis e contrários a sua continuidade institucional, os argumentos favoráveis abarcam a noção de que, a flexibilidade orçamentária possibilitada por ela, contribui na melhor alocação de recursos e a adequação à realidade econômica, que, inclusive, tem sido o discurso de justificativa para sua aprovação, que aponta a DRU como um dispositivo que pode proteger áreas sensíveis de políticas públicas e a possibilidade de uso desses recursos em infraestrutura (Barbosa e Pinto Jr, 2019; Giambiagi, 2004; Mello, 2018).

⁸⁸ A Emenda Constitucional nº 23/83 (Emenda Passos Porto) e a Emenda Constitucional nº 24/83 (Emenda João Calmon), foram aprovadas no final da presidência João Figueiredo e inicial processo de abertura da ditadura. Compõem a proposição de uma minirreforma tributária, a Emenda Passos Porto representando um esforço de autonomia dos Estados e Municípios e a Emenda João Calmon com a aplicação de reserva de recursos públicos para a educação (vinculação de receitas de 13% da União e 25% para Estados e Municípios). (Moreira e Castro, 1986)

Os argumentos em contrário, utilizavam a possibilidade de redução de recursos para setores sociais, a falta de transparência e *accountability* por possibilitar ao governo a realocação de recursos sem a devida prestação de contas e o desincentivo da responsabilidade fiscal, pois desencoraja o aprendizado de lidar com os limites fiscais por ter uma ferramenta de ‘saída fácil’ para lidar com desequilíbrios fiscais (Araújo, 2019; Carvalho, 2019).

QUADRO 11 – Panorama das prorrogações da Desvinculação de Receitas Da União

DRU	Dispositivo	% destinada	Durabilidade
Desvinculação de Receitas	EC n.º 27/2000	20%	2000 a 2003
Prorrogação I	EC n.º 42/2003	20%	2003 a 2007
Prorrogação II	EC n.º 56/2007	20%	2008 a 2011
Prorrogação III	EC n.º 114/2010	20%	2011 a 2015
Prorrogação IV	EC n.º 31/2016	30%	2016 a 2023

Fonte: Senado, 2022.

A Desvinculação de Receitas da União – DRU surge do esforço de ampliação da discricionariedade do Poder Executivo na alocação de receitas do orçamento, balizado na concepção de rigidez orçamentária construído na Constituição de 1988, principalmente, com as despesas obrigatórias e receitas vinculadas. Para Giacomoni (2019), o alto grau de inflexibilidade orçamentária fomenta um panorama de reduzida capacidade de intervenção do governo no déficit público, a limitação de despesas discricionárias não responde mais à necessidade de ampliação da margem da atuação do Executivo, por serem poucas e, em sua maioria, de execução obrigatória.

Dias (2011) afirma que a DRU posta-se frente aos gastos sociais e a principal controvérsia suscitada pela desvinculação de recursos refere-se aos efeitos de redução dos gastos sociais com vistas ao equilíbrio fiscal. Desde a aprovação do Fundo Social de Emergência – FSE, em 1994, a polêmica é renovada a cada proposta de prorrogação do mecanismo de equilíbrio fiscal. Antagonizando duas posições sobre a desvinculação, uma que defende a manutenção da vinculação das receitas da Seguridade Social⁸⁹ (espaço de atuação da DRU) por envolver a articulação de setores das políticas públicas sociais e outra posição que encontra, na inflexibilidade

⁸⁹ Artigo 194 da Constituição Federal de 1988.

do orçamento, um limite para o equilíbrio e consequente desenvolvimento econômico do país.

A proposta de Reforma do Aparelho do Estado capitaneada pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira⁹⁰, objetivava a superação da crise fiscal, a redefinição do grau de intervenção estatal, o fomento de parcerias público privadas nas políticas públicas e a adesão à administração gerencial. Uma parte específica no início do Plano diretor de reforma do aparelho do Estado⁹¹ de 1995, joga luz sobre que discurso era utilizado na defesa de aprovação de um corpo de políticas públicas que priorizasse a noção de ajuste Fiscal:

A crise brasileira da última década foi também a crise do Estado. Em razão do **modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram**, o estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo o que acarreta, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorável da população (Brasil, p. 09, 1995. Negrito da autora).

Esse trecho responsabiliza as escolhas anteriores e os grandes projetos de desenvolvimento pela perda de controle fiscal e anuncia a proposta de redimensionamento da intervenção do Estado, como meio de se alcançar o controle de gastos e, portanto, de tornar mais efetivos os direitos. Essa perspectiva é a expressão dos projetos de austeridade e se relaciona bem com analogia de Blyth (2013) onde a austeridade é vista como uma “dor virtuosa após a festa imoral”, mas que, em última instância, não apresenta os resultados que se propõe.

No segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso, deu-se continuidade de reformulação do arcabouço de ajuste fiscal do Estado, no primeiro ano do segundo mandato, foi assinado um acordo *stand-by*⁹² com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que envolvia o comprometimento com medidas de controle fiscal e econômico e atuando como um motivador para a regularização de responsabilidade fiscal. A

⁹⁰ Luiz Carlos Bresser-Pereira foi também Ministro da Fazenda durante a presidência de José Sarney, implementando o “Plano Bresser” na tentativa de controle inflacional.

⁹¹ BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

⁹² Acordo no valor de 18 bilhões de dólares, com um prazo vigente de 36 meses. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/sbap.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

Emenda Constitucional n.º 19 de junho de 1998 de reforma administrativa segue esse aspecto ideacional, vista como meio fundamental para uma reestruturação do estado e redefinição da sua atuação, poucos meses após a sua aprovação, ocorre uma piora considerável na crise econômica internacional.

Em consonância com a dinâmica do equilíbrio fiscal proposto pela DRU, e pela proposta de reforma gerencial do Estado, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF n.º 101/2000 como resultado da articulação de três condições que possibilitaram a formulação e implementação dela. Sendo essas condições: o constrangimento internacional, a tensão institucional e consagração normativa, que possibilitam visualizar a trajetória de eventos que permearam a institucionalização de um regime de disciplina fiscal no orçamento público reconhecidamente rígido.

Mas essa ideia não surge no final dos anos noventa, já estava presente nos debates da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças na apresentação do substitutivo pelo Relator, mais uma vez o parlamentar José Serra verbaliza a defesa sobre a necessidade de instrumentos normativos que disciplinasse as contas públicas.

(...) devemos fixar como norma constitucional a determinação de elaborar um **Código de Finanças Públicas**, da mesma maneira como existe o Código Tributário, que foi um avanço importante na ordenação da questão tributária no Brasil – não que tenha resolvido tudo, mas, sem dúvida, permitiu avanços – e uma Lei do Sistema Financeiro. As leis hoje vigentes correspondem, com algumas modificações, às leis feitas no início do regime autoritário, em meados dos anos 60. São leis que se têm revelado, ao longo do tempo, inadequadas, ou, pelo menos, não cumpriram as funções que se pensava deveriam cumprir. A meu ver, o Congresso tem que refazer toda essa questão, reformular o corpo de leis e consolidá-lo de maneira que haja uma disciplina e uma organização do sistema financeiro, como condição necessária para cumprir seu papel no desenvolvimento brasileiro (Brasil. Anais do Senado Federal, p. 60, 1987. Negrito da autora).

A agenda de disciplina fiscal que permeia a formulação da LRF, espelha intenções pré-existentes da agenda governamental do Executivo, solidificado pelos acordos internacionais como o estabelecido com o Fundo Monetário Internacional – FMI, atrelado à participação de atores políticos em espaços de tomada de decisão (Presidência, Ministério da Fazenda, Ministérios do Planejamento, Congresso)

partidários da inclusão do ajuste fiscal como política macroeconômica (Alston *et al*, 2010).

QUADRO 12. Condições para a disciplina fiscal – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Condições	Tensão Institucional	Constrangimento Internacional	Consagração Normativa
Descrição	-Convergência para uma política de desestatização e equilíbrio fiscal com a formulação e manutenção do Programa Nacional de Desestatização – PND perdurando nos governos de Fernando Collor de Melo/Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. -Divergências quanto à atuação política de estruturação institucional da área econômica.	-Crise no mercado internacional de crédito: México (1994), sudeste asiático (1997), moratória russa (1998). - Acordo de empréstimo com o FMI (1998-1999).	- Conjunto de Programas que propuseram uma reforma estrutural e institucional – Plano Real; - Reforma Administrativa do Estado (1995); Programa de Estabilidade Fiscal (1998).
Mudança Institucional	-Reformas estruturais e institucionais do desenho administrativo do Estado brasileiro; Criação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal – CCF (Decreto n.º 2.773 de 08 de setembro de 1998) Infiltração da Lei Camata (PLC 821/1995; - PLC 96/1999; PLC 101/2000);	-A redução de crédito internacional com as crises financeiras, principalmente para países emergentes. -A necessidade do acordo com o FMI (1998-1999) contribuiu na convergência institucional para a disciplina fiscal – Carta de intenção brasileira ao FMI.	-Programa de Estabilidade Fiscal – PEF (1998); Incidência federativa na negociação das dívidas dos Estados subnacionais: Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal dos Estados (1995); - Lei 9.496/97; -Lei de Responsabilidade Fiscal (n.º 101 de 2000)

Fonte: Elaboração própria, baseado em Alston *et al*, 2010.

O quadro analítico de Alston (2010) aponta para além da tensão institucional que se desenha na década de 90, com uma agenda de desestatização e de controle fiscal fomentada também pelo contexto de crise financeira mundial. As iniciativas de negociação da dívida dos Estados subnacionais foram percebidas com o Programa

de Estabilidade Fiscal – PEF (1998), na Lei 9.496/97 e na própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esse cenário teve continuidade com a Lei Complementar n.º 148/2014, que estabeleceu novas normas para a renegociação da dívida nacional, e com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) instituído pela Lei Complementar n.º 159, de 19 de maio de 2017, fornecendo ferramentas legais para que Estados em situações fiscais críticas reequilibrem suas finanças a partir da construção de um plano de recuperação fiscal fundamentadas no ajuste fiscal que incluía: redução de despesas (folha de pagamento, custeio administrativo), reforma da previdência (ajuste nas regras de aposentadoria e pensões e diminuição do déficit previdenciário), privatizações e concessões (venda de ativos estatais e concessões de serviços públicos), ajuste tributário (revisão de incentivos fiscais), e gestão de dívidas (renegociação e alongamento do perfil de dívidas existentes).

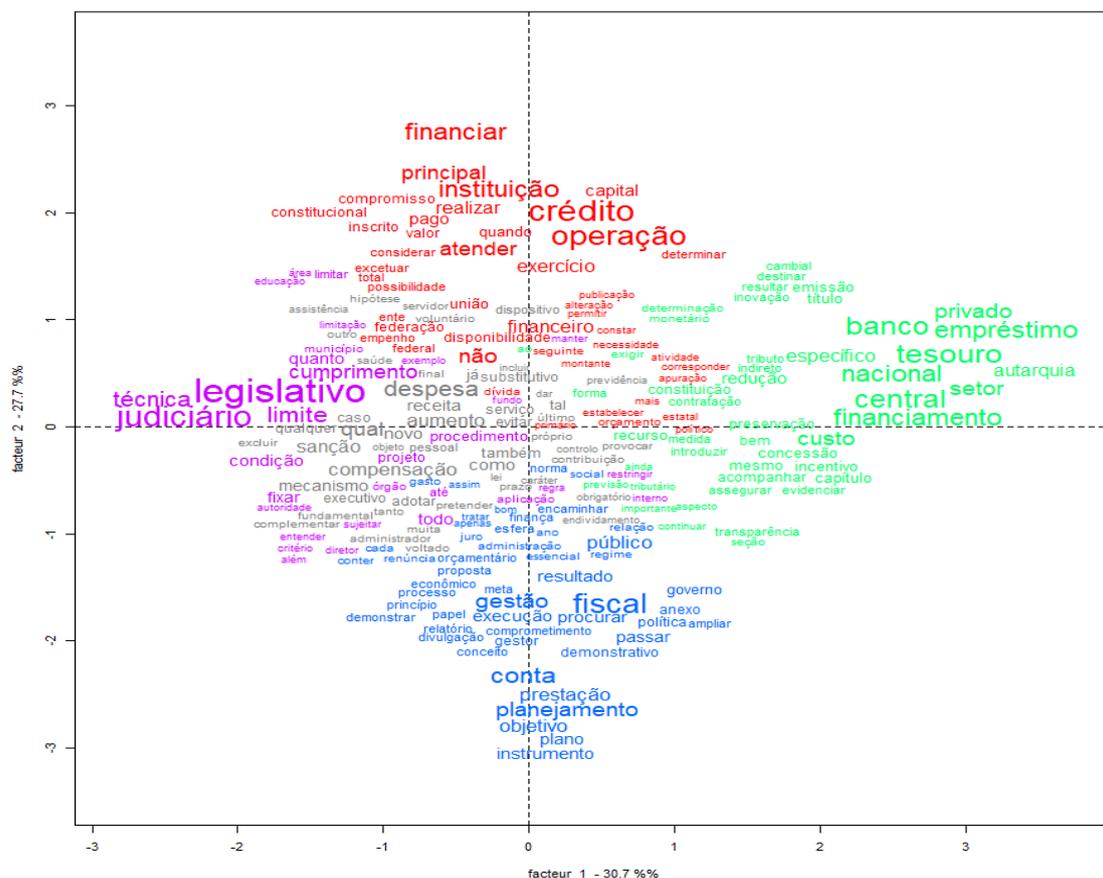
A questão fiscal dos Estados e Municípios esteve, consistentemente, presente na defesa discursiva de agentes da burocracia durante o redesenho da orçamentação pública. Na argumentação⁹³ de Antônio Augusto Oliveira Amado (1987), essa questão não apenas surge como uma preocupação para o orçamento fiscal, mas também responsabiliza a Lei 4.320 pelo legado de descontrole fiscal. Ele argumenta que o instrumento de "operações de crédito" gerou a falsa noção de que não havia déficit, contribuindo para o cenário de desequilíbrio fiscal enquanto condição antecedente.

A formulação de um regramento acerca da responsabilidade fiscal toma uma forma mais definida com a proposição do PLC n.º 18/1999 no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e capitaneado pelo ministro da fazenda Pedro Malan⁹⁴ no período de 1995 à 2002. Em sua mensagem ministerial para a comissão especial responsável pela apreciação do projeto de lei complementar, localiza a proposta no conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal — PEF, anunciado em 28 de outubro de 1998, com o objetivo de redução do déficit público e estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB do país.

⁹³ Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira realizada no dia 29/4/1987, no atendimento à Assembleia Constituinte (1987)

⁹⁴ Pedro Sampaio Malan (Rio de Janeiro, 23 de maio de 1943) é um economista brasileiro. Graduiu-se em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1964 e obteve seu Ph.D. em Economia pela Universidade de Berkeley, na Califórnia, em 1972. Foi presidente do Banco Central do Brasil, de 1988 a 1990, foi negociador-chefe da dívida externa (1991-1993) e diretor do Banco Central, de 1993 a 1994, ministro da Fazenda do Brasil durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, e também foi representante do Brasil na Diretoria Executiva do Banco Mundial e do BID em Washington.

FIGURA 12. Análise Fatorial da Mensagem do Ministro da Fazenda Pedro Malan⁹⁵ (1999) ao Congresso no envio do Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999



Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

A defesa em prol da aprovação de uma legislação de controle fiscal no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em conjunto com a mudança cambial de um regime fixo para uma flutuação suja e um regime monetário atrelado ao sistema de metas inflacionárias, foram passos além da proposta de política econômica do primeiro mandato que deu ênfase à política de estabilização de preços (Oliveira & Turolla, 2003). O discurso capitaneado pelo ministro Pedro Malan reafirmava posições de organismos internacionais (FMI e Banco Mundial) e tratava a normatização fiscal como elemento fundamental para a política brasileira.

⁹⁵ Percentual de retenção de 82,99% em segmentos identificados no corpus textual.

Eu gostaria que, no Brasil, os termos sobre essas questões (Lei de Responsabilidade Fiscal) fossem colocados nos termos em que são discutidos há muitos e muitos anos nos países organizados (...) O Brasil é o único, entre os países de alguma relevância econômica, em que ainda existem aqueles que acham, por exemplo, que respeito à restrição orçamentária, responsabilidade fiscal e controle do endividamento público são coisas de ideologia neoliberal, ditames e exigências do exterior. Isso é responsabilidade, basta enxergar um palmo além do nariz (...) Qualquer administração séria, de qualquer coloração política, está comprometida com essa responsabilidade básica (Malan *apud* Bragon, 2001. Folha de São Paulo).

Além de evidenciar a influência de uma agenda fiscal internacional e fazer contraponto da necessidade de aprovação de um arcabouço legal de responsabilidade fiscal seguindo a lógica das experiências no mundo colocadas em prática, fica também visível a tentativa de distanciamento dessa discussão do termo neoliberalismo. Mas por que essa tentativa de delimitação da responsabilidade fiscal como termo dissociado do neoliberalismo?

A resposta está na intenção dos articuladores do governo pautarem narrativamente a proposta sob a égide da tomada de decisão técnica, e mais, sob a tomada de decisão responsável em uma administração pública, desse modo a associação com o conceito de neoliberalismo traria a discussão para o campo ideológico, o que não era interesse dos agentes governamentais, pela barreira cognitiva que o termo pode trazer.

O debate de Blyth (2013) e Dardot & Laval (2016) sobre o neoliberalismo apresenta uma perspectiva crítica do conceito, com o primeiro apontando os aspectos ideológicos do termo com a operacionalização da redução das ações do Estado na economia e defesa programática de políticas públicas de austeridade fiscal, desregulamentação financeira e flexibilização do mercado de trabalho. E o segundo, com o entendimento do neoliberalismo enquanto uma racionalidade política que objetiva a submissão da sociedade aos princípios e interesses do mercado, nesse sentido, o neoliberalismo não se localiza apenas na esfera da política econômica, mas como uma forma de governança que molda todas as esferas da vida social.

Essas duas abordagens, seja a ideacional, seja a de uma governamentalidade neoliberal não abarcaria o caminho de discussão que um governo que intenta aprovar uma política gostaria de seguir, a direção discursiva 'mais segura' encapa-se na abordagem técnica e racional da tomada de decisão pública, como apontada

continuamente pelo ministro da fazenda Pedro Malan. Os resultados vieram na aprovação da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000 (LRF), que normatiza a responsabilidade e disciplina fiscal brasileira.

Formaram-se 07 classes textuais com o *corpus textual* da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a classe sobre sistema de dívida representando a maior porcentagem do texto e com ligação direta com a classe 3 (condicionalidade) e classe 4 (federalismo), e tendo ligação indireta com as classes 5 (normatização) e 6 (agência política). A divisão desses clusters são representativos de discursos de agentes políticos que atuam desde o debate constitucional e que reforçava a necessidade de inclusão de controles normativos, de fiscalização e entendimento das implicações da dívida pública.

TABELA 08. Classes Lexicais da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000 (LRF)

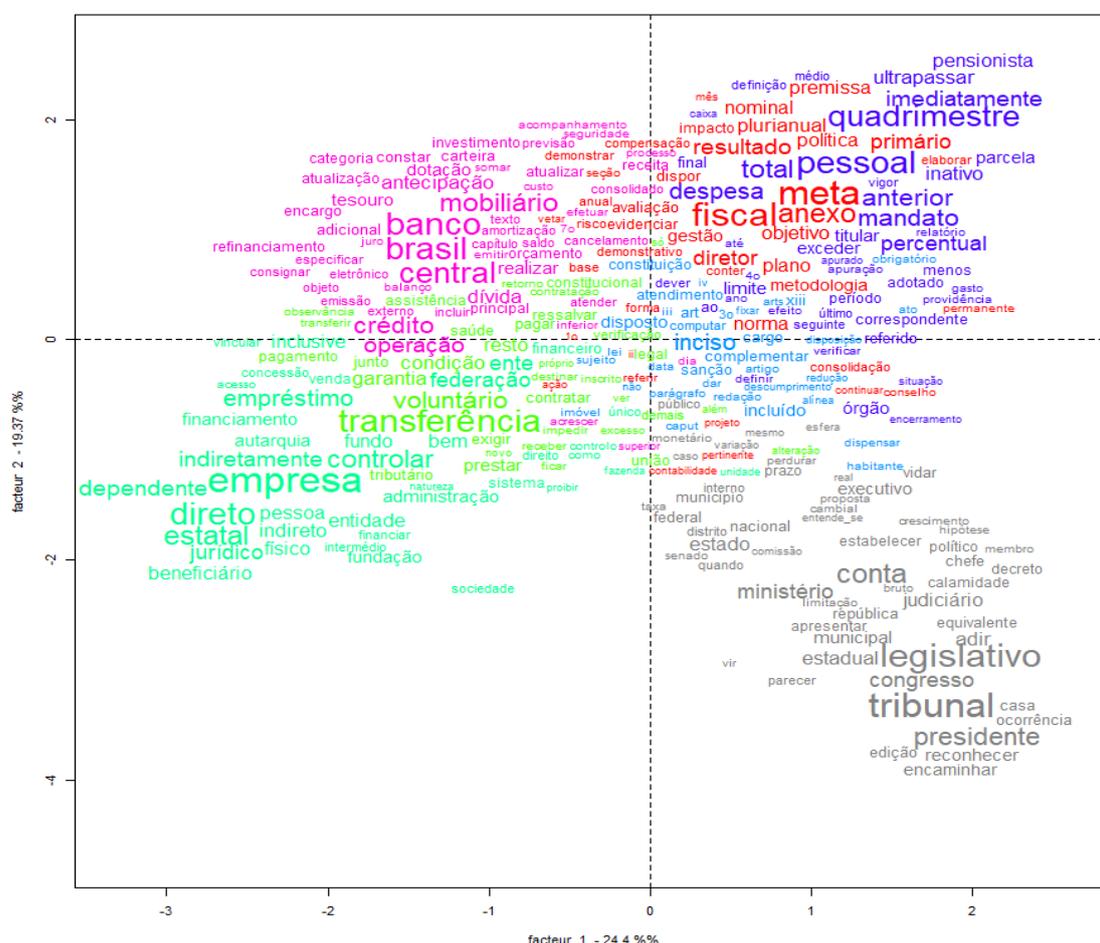
		Classes produzidas pelo algoritmo de Reinert						
		Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7
Termos com χ^2 significativo por classe		meta	tribunal	transferência	empresa	inciso	pessoal	banco
		fiscal	legislativo	voluntário	direto	disposto	quadrimestre	Brasil
		anexo	conta	garantia	estatal	incluído	total	central
		resultado	presidente	condição	controlar	complementar	mandato	mobiliário
		diretor	congresso	resto	empréstimo	cargo	anterior	crédito
		primário	ministério	prestar	indiretamente	constituição	despesa	operação
		plurianual	estadual	contragarantia	dependente		percentual	dívida
		objetivo	judiciário	tributário	federação		inativo	tesouro
		norma	reconhecer	exigir	ente		ultrapassar	realizar
		plano	municipal	contratar	jurídico			
% de Ocorrências		12,35	15,74	13,89	12,35	15,74	12,65	17,28
Nomes das categorias no corpus de textos		Aspectos Fiscais	Controle/Fiscalização	Condionalidade	Federalismo	Normatização	Agência Política	Sistema de Dívida Pública

Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

Assim, o movimento de coalizão cognitiva atua com influência de atores políticos internos que ocupam os espaços de decisão política, mas também com influências externas de agências internacionais e contexto político e econômico externo em um movimento de ocupação discursiva da institucionalidade ocorrendo de forma gradual. Observando as ideias presentes no corpus textual (Figura da Lei de Responsabilidade Fiscal), determinados termos que estruturam a própria noção de

fiscalismo aparecem em evidência: Fiscal; Metas; Tribunal; Legislativo; Banco, são recursos discursivos que representam a essência da normatização.

FIGURA 13. Análise Fatorial da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000⁹⁶ LRF



Fonte: De autoria própria. Iramuteq, 2023

Mas como esse cenário de gradual regulamentação com base no ajuste fiscal interfere na Comissão Mista do Orçamento? Desde o redesenho da política orçamentária torna-se indissociável estabelecer a ligação entre o debate fiscal e a orçamentação pública, que reflete o desenho da Lei Orçamentária Anual (LOA) com o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

⁹⁶ Percentual de retenção de 85,94% em segmentos identificados no corpus textual

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A influência direta à tramitação do orçamento na CMO, pode ser verificada com a publicação da Resolução n.º 01/2001-CN⁹⁷, que incorpora os aspectos da matéria fiscal e financeira e, desse modo, são acrescentadas na responsabilidade da comissão: i) a apreciação de relatório de gestão fiscal; ii) de relatórios de cumprimento de metas; iii) de contingenciamento; iv) avisos de indícios de irregularidade em obras encaminhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU); v) parecer da LOA contendo análise de conjuntura econômica e fiscal; vi) responsabilização do relator-geral sobre as análises de reserva de contingência e do texto orçamentário; vii) Alteração no número de emendas de bancada (de 15 para 20) e redução das emendas de bancada para 2; viii) institucionalização de comitês de apoio a relatores; ix) créditos extraordinários tramitando na CMO; e x) o ônus da identificação sendo do autor.

A discussão sobre os mecanismos de ajuste fiscal, mesmo após a aprovação da LRF no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), é retomada de forma premente no governo do presidente Michel Temer (agosto de 2016-2018) através do debate da Emenda Constitucional n.º 95/2016⁹⁸ de ajuste fiscal. Teixeira *et al* (2012) justifica esse espaço de redução acerca da discussão do ajuste fiscal, por conta da manutenção do tripé macroeconômico: sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante, nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).

⁹⁷ A Resolução n.º 01/2001-CN substituiu a Resolução-CN n.º 02, de 1995, e comparando com a Resolução n.º 1/2006-CN vigente atualmente, observa-se que manteve-se a ideia de controle fiscal com a ampliação do arcabouço normativo que abrange um conjunto de critérios específicos que a CMO deve seguir para analisar a compatibilidade com as metas fiscais e a sustentabilidade da dívida pública, o estabelecimento da obrigatoriedade da CMO de emitir um parecer técnico sobre o impacto fiscal das matérias e a criação da Subcomissão de Assuntos Fiscais e Orçamentários, com a função de auxiliar a CMO na análise de matérias fiscais.

⁹⁸ PEC 241/2016. Ver tramitação em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2088351>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

A condução da política macroeconômica passou por alterações no governo Dilma Viana Rousseff (2011-2014 e 2015 - agosto de 2016), principalmente na relação entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro. Bastos (2017) correlaciona a mudança do contexto econômico em seus fatores exógenos (crise financeira global) e fatores endógenos (crise na conciliação de interesses da política econômica) com o processo de descontentamento de atores empresariais e políticos, fatores que influenciaram no processo de Impeachment⁹⁹.

O processo de debate do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n° 241/2016 foi calcado na proposta encaminhada pelo Ministro da Fazenda, Henrique Meireles, em 15 de junho de 2016, momento em que a presidenta Dilma Rousseff estava afastada¹⁰⁰ por conta da abertura do processo de impeachment, e com Michel Temer como Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República.

A justificativa para a proposta foi calcada no entendimento de que não houve controle de despesas públicas, e isso agravou o problema fiscal do país,

A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição. O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja pró-cíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. O governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer ajuste fiscal quando ela está em recessão. A face mais visível desse processo são as grandes variações de taxas de juros e de taxas de desemprego, assim como crises fiscais recorrentes. A esse respeito, cabe mencionar a vinculação do volume de recursos destinados à saúde e educação a um percentual da receita. (Meireles, s/p, 2016)¹⁰¹

⁹⁹Informações adicionais disponíveis em:

<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=2016&data1=2016-04-26&data2=2016-05-06>. Acesso em: 12 de maio de 2023.

¹⁰⁰ A presidenta foi afastada no dia 12 de maio de 2016.

¹⁰¹EMI n.º 00083/2016 MF MPDG. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC%20241/2016. Acesso em: 02 de junho de 2022.

A Emenda Constitucional n.º 95/2016¹⁰² foca sua atuação na sistematização de um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e com uma duração de vinte exercícios financeiros (podendo haver revisão em dez anos). O texto coloca um ‘teto de gastos’ das despesas não financeiras¹⁰³ que seguem como parâmetro para reajuste do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Para Couto, Barcelos e Calmon (2022) a Emenda de Ajuste Fiscal ampliou o quadro de instabilidade da governança orçamentária, o limite de crescimento das despesas primárias do governo federal aliado ao nível reduzido de adaptação das normas as particularidades locais e setoriais, produz um cenário em que a cooperação se torna difícil.

O movimento de ampliação do regime de controle fiscal aparentava ter uma continuidade no Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) com a proposta capitaneada pelo Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, o chamado Plano Brasil Mais¹⁰⁴ que comportava as Propostas de Emenda Constitucional n.º 186/2019 e propõe o controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; Proposta de Emenda Constitucional n.º 187/2019 propõe a criação de fundos públicos e extinção daqueles que não forem ratificados por lei. E a Proposta de Emenda Constitucional n.º 188/2019 tendo como premissa a discussão de um novo pacto federativo.

Mas esse processo não teve continuidade, principalmente com o contexto de Pandemia de Covid-19¹⁰⁵, e as demandas urgentes que surgiram dessa condição

¹⁰² Emenda Constitucional Transitória dispõe sobre Novo Regime Fiscal com validade de vinte anos, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 02 de julho de 2022.

¹⁰³ Excetua-se no limite de gastos as seguintes despesas: as transferências constitucionais a Estados, Municípios e Distrito Federal; os créditos extraordinários (abertos por medida provisória para atender despesas urgentes e imprevistas) e as complementações orçamentárias ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Ainda não afeta as despesas da Justiça Eleitoral com as eleições; as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes do Tesouro Nacional; e outras transferências obrigatórias derivadas de lei, como compensações financeiras oriundas da exploração de recursos minerais.

¹⁰⁴ Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil>. Acesso em: 13 de maio de 2023.

¹⁰⁵ Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a pandemia de Covid-19 é uma situação em que uma doença infecciosa se espalha ampla e continuamente pelo mundo. A Covid-19 é a doença

contribuíram para inconsistências no uso dos instrumentos da política orçamentária, o que alerta para o esvaziamento da prerrogativa de planejamento dos recursos públicos (Couto *et al*, 2023).

O episódio do orçamento secreto, pode ser considerado um indicativo desse esvaziamento do planejamento na CMO, quando se assume as prerrogativas que a Resolução nº 02/2006-CN dá as emendas de relator, fica expresso o que elas devem considerar:

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:
I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;
II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;
III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.
Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* e nos Pareceres Preliminares (Brasil, Art. 144, 2006).

O ‘orçamento secreto’ se utilizou da prerrogativa das emendas de relator geral fora do contexto de erros e omissões (constando no inciso I), usando os pareceres preliminares como espaço de inclusão delas. Faria (2002) assume que esse instrumento foi utilizado durante a presidência de Jair Bolsonaro como um instrumento “disfarçado de caixa de ferramentas” na construção de coalizão entre Executivo e Legislativo, se aproveitando com a reduzida transparência de destinação dessas emendas.

O contexto de propagação da agenda de equilíbrio fiscal que impregnou os anos noventa e perdura até o momento pode ser considerado como uma coalizão cognitiva. E quando se observa o contexto histórico de tensão das filosofias políticas: desenvolvimentismo e fiscalismo que convivem antes mesmo o processo de mudança do regime político e como a atuação dessas ideologias se inserem na política orçamentária, pode-se entender que essas filosofias tomam espaços ideacionais com as janelas de oportunidade que a mudança de governo possibilita.

O fiscalismo envolve uma ideia que enfatiza o papel e a dimensão do Estado na arrecadação de recursos financeiros para financiar suas ações e políticas públicas. As pesquisas fluem por uma abordagem que se concentra nas questões fiscais e orçamentárias dos governos e pode abarcar uma quantidade expressiva de fenômenos da aplicação da austeridade¹⁰⁶, da ideologia da aplicação neoliberal, aspectos tributários, federalismo, influências de organismos internacionais, a partir da possibilidade de análise desses fenômenos pode-se identificar algumas pesquisas na área. Vide (Quadro 13).

QUADRO 13. Pesquisas sobre Fiscalismo

Pesquisador (a)	Perspectiva	Bibliografia
Joseph Stiglitz (2012)	Analisa como as políticas fiscais afetam a desigualdade e a eficiência econômica. Ressalta a importância de políticas fiscais progressivas para promover a equidade	The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future
James Poterba (2004)	Examina a economia pública e federalismo fiscal, como as políticas fiscais e a tributação afetam a alocação de recursos entre níveis de governo.	Public Finance and Public Policy.
John L. Campbell (2001)	Concentra-se em como as decisões fiscais moldam as políticas sociais em diferentes países. Explorando as variações nas políticas de bem-estar social e saúde em relação às escolhas fiscais.	National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience.
Richard M. Bird (2006)	Examina o federalismo fiscal e política tributária internacional. E como os sistemas fiscais podem ser projetados para promover o desenvolvimento econômico e a eficiência.	Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in Developing Countries
Kimberly J. Morgan (2006)	Pesquisa políticas sociais e como as decisões fiscais influenciam a prestação de serviços públicos. Examinando a relação entre tributação, gastos públicos e bem-estar social.	Working Mothers and the Welfare State: Religion and the Politics of Work-Family Policies in Western Europe and the United States
James Alm (2012)	Concentra-se em questões de comportamento tributário e evasão fiscal. E explora como os incentivos	Why Do People Pay Taxes?

¹⁰⁶ Entendendo o conceito de austeridade a partir da perspectiva de Blyth (2013) de que austeridade não é um conceito recente e que abarca mais do que questões de recursos públicos.

	fiscais afetam o cumprimento das obrigações fiscais.	
Anne Krueger (1974)	Investiga a relação entre políticas fiscais e crescimento econômico. Argumentando que a tributação adequada pode ser benéfica para o desenvolvimento.	The Political Economy of the Rent-Seeking Society

Fonte: De autoria própria com base em Joseph Stiglitz (2012); James Poterba (2004); John L. Campbell (2001); Richard M. Bird (2006); Kimberly J. Morgan (2006); James Alm (2012); Anne Krueger (1974)

O fiscalismo ocupou o espaço ideacional após a crise dos Estados de bem-estar social¹⁰⁷, para ocupar espaço como uma filosofia pública que se capilariza no decorrer da década de 80 enquanto um *zeitgeist*, uma ideia que envolve um conjunto de pressupostos aplicados amplamente compartilhados em um determinado momento histórico e com barreiras cognitivas para assimilar críticas (Mehta, 2011).

O *zeitgeist*, vai ocupando espaços discursivos na produção de políticas públicas assumindo uma posição de “única alternativa possível” e, como foi visto no debate de redesenho da política orçamentária com a Constituição de 1988, as ideias de fiscalismo já estavam presentes na sua constituição, mas, no decorrer da implementação do modelo especificamente da política orçamentária, encontrou barreiras cognitivas para se institucionalizar, ficando dependente das janelas de oportunidade de mudança de governo para avançar na institucionalização de seus pressupostos.

A disputa entre duas filosofias públicas, muito em decorrência do mínimo rodízio de agentes políticos com a redemocratização, pode ser uma explicação para o cenário orçamentário. E observando os períodos de proposição de produção de normativas sobre disciplina fiscal com os Governos, tem-se no governo de Fernando Henrique Cardoso e no governo de Michel Temer os maiores avanços na redução de resistência da aprovação de arcabouços de ajuste fiscal (Emenda Constitucional n.º 19, de 1998; Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio DE 2000; Resolução 01/2001-CN; Emenda Constitucional n.º 95 de 2016).

¹⁰⁷ Estados de Bem-estar social, também chamados de Welfare State e entendidos como períodos de institucionalização de direitos sociais e envolve uma revisão do papel do Estado na oferta das políticas públicas. Essa abordagem começa a entrar em crise ao final da década de 70 com a “crise fiscal dos Estados” Esping-Andersen (1991) e Mishra (1990).

Com a descrição do movimento ideacional perpassando filosofias públicas que se estruturam em políticas públicas de cunho desenvolvimentista (principalmente antes da redemocratização) e a crescente ocupação de espaço do fiscalismo, mas ainda com barreiras cognitivas de modelos ampliados de intervenção estatal e, principalmente, as implicações dessas filosofias na regulação da CMO com discursos que também transitam da necessidade de responder interesses regionais do Legislativo e, ainda assim, responder coalizões cognitivas que se organizam pela disciplina fiscal. Desse modo, a filosofia pública pode ser classificada como o segundo mecanismo ideacional, que junto do mecanismo ideacional de controle decisional atuam no processo de mudança da CMO e do desenho da orçamentação.

6.3 DINÂMICA DE CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL: APLICAÇÃO DO MODELO DE RASTREIO DE MECANISMO IDEACIONAL

Esse trabalho vem até aqui rastreando os aspectos ideacionais que permeiam o processo de mudança na CMO e na política orçamentária após o seu redesenho institucional com a CF/88. Com a apresentação do contexto histórico, os agentes que contribuíram no debate dos momentos marcantes para a regulação da CMO, pode-se identificar a presença de dois mecanismos ideacionais, o mecanismo do controle decisional e o mecanismo da filosofia pública. Os eventos marcantes de modernização da estrutura de orçamentação pública (Quadro 14) que ocorreram a partir da década de 30 estão imbuídos de interesses, relações de poder e discursos na consolidação do desenho da política.

QUADRO 14. Marcadores históricos inter-relacionados à política orçamentária.

Período/ano	Evento
Anos 30	Reforma do Estado – criação do DASP
1946	Promulgação da Constituição “Planejamentista”
1964	Lei n.º 4.320 (Princípios orçamentários e definição do modelo de proposta orçamentária)
1967	Decreto Lei 200 – Orçamento de programa anual
1971	Criação da SOF (Subsecretaria de Orçamento e Finanças)
1972	Mudanças na Subsecretaria de Orçamento e Finanças

1974	Edição da Portaria n.º 9 (Instituição da classificação funcional programática)
1987	Criação da Carreira de Planejamento e Orçamento – Decreto Lei n.º 2.347
1988	Constituição Federal (Arts. 165 a 167 – PPA, LDO e LOA)
1989	Primeira LDO (Lei n.º 7.800)
1991	Resolução n.º 1, de 17 de maio de 1991
1993	Resolução n.º 1, de 1993-CN, de 3 de junho de 1993
1995	Resolução n.º 2, de 15 de setembro de 1995
1996	SOF tornou-se órgão do Ministério de Planejamento e Orçamento
1998	Fundo Social de Emergência – FSE (Emenda Constitucional de Revisão número 1 em 1994) precedeu a DRU
1998	Reforma dos instrumentos de alocação de recursos: PPA, LDO, LOA (Decreto n.º 2.829)
1999	Portaria 42 extinguiu a classificação funcional programática – funções e sub funções passam a classificar despesas
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101)
2001	Resolução n.º 1, de 04 de outubro de 2001
2003	Resoluções 01, 02, 03/2003-CN
2004	Ofício CN n.º 823/2004
2006	Resolução n.º 1, de 22 de dezembro de 2006
2008	Resoluções n.º 3, de 2008-CN
2015	Emenda Constitucional 86 (Vinculação emendas parlamentares individuais); Resolução n.º 3, de 2013-CN e n.º 3, de 2015-CN
2018	Emenda Constitucional 95 (Novo regime fiscal)
2019	Emenda Constitucional 100 (Vinculação emendas parlamentares de bancada)

Fonte: Ministério da Economia, 2020.

E mesmo assumindo o período de redemocratização como ponto de partida de conjuntura crítica de redesenho da política orçamentária, foi necessário refazer os aspectos antecedentes desse momento de ruptura de regime político, até para conseguir observar ideias que permaneceram nos debates e institucionalização da orçamentação.

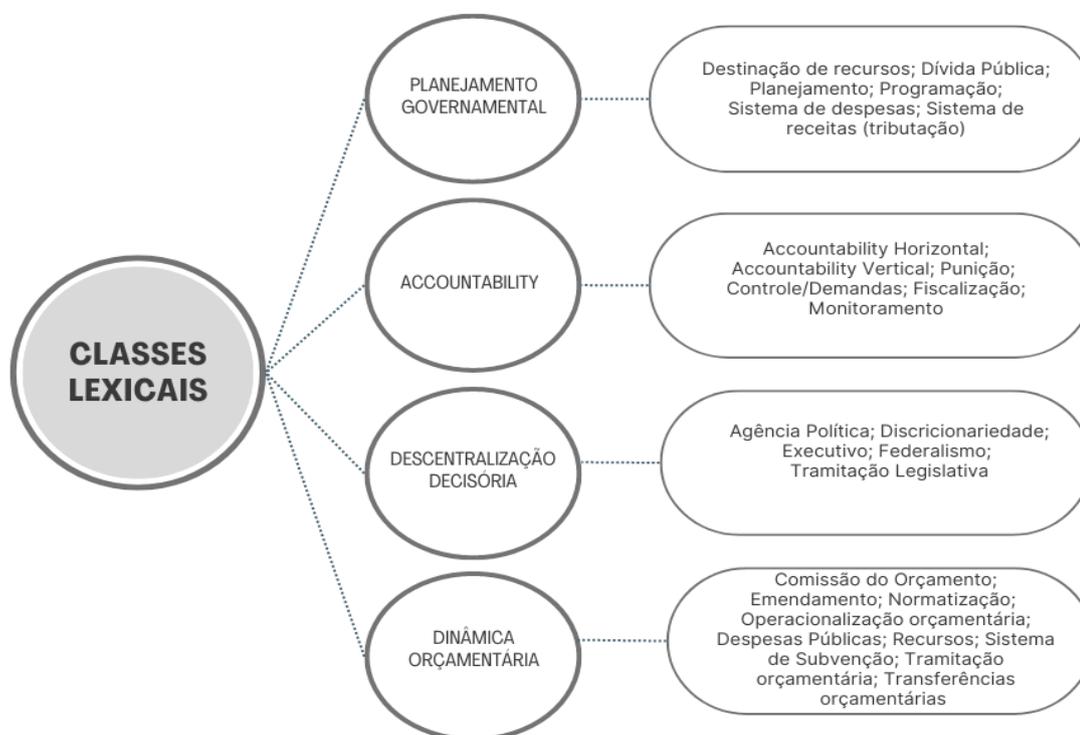
Tendo como base o corpus textual de documentos relacionados à política orçamentária, conseguiu-se retirar classes lexicais que apontam as temáticas presentes na institucionalização da CMO e funciona como meio de rastreamento de ideias que se materializaram na política orçamentária para, a partir disso, rastrear os aspectos dos discursos, agentes e contexto de mudança na política.

O corpus textual dos documentos levantados concernentes à política orçamentária que abarca desde o contexto antecedente, o redesenho da

orçamentação pública com a redemocratização e o posterior movimento de mudança gradual da normatividade da CMO e da política em si, possibilitou a identificação de classes lexicais com 25 termos (ideias) que compuseram uma parte significativa da materialização da sua institucionalidade, pois aglutinaram palavras que expressam a construção discursiva da política. (Figura 14)

Desse modo, os 25 termos aglutinadores podem ser classificados em quatro categorias: Planejamento governamental que abarca as ideias e discursos sobre os aspectos da planificação, do debate até sua institucionalização na política orçamentária; Accountability que expressa a dinâmica de controle horizontal e vertical, assim como a sistematização da fiscalização, monitoramento e punição na orçamentação; Descentralização decisória representa o conjunto de forças expressas na relação entre o poder Legislativo e Executivo na tomada de decisão orçamentária, os instrumentos de negociação no presidencialismo de coalizão; e a Dinâmica orçamentária que apresenta as rotinas de formulação da orçamentação, sua tramitação, e institucionalização da CMO.

FIGURA 14. Classes Lexicais - Corpus Textual da Orçamentação

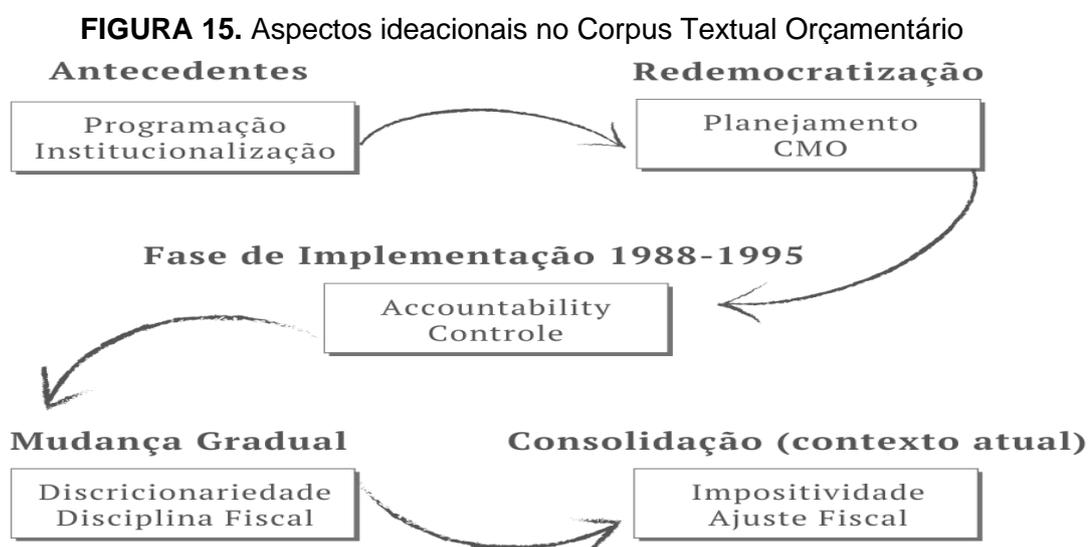


Fonte: De autoria própria

A identificação temporal do *process tracing* tem como marcador o período de democratização (Assembleia Constituinte, promulgação da Constituição de 1988) como janela de oportunidade de redesenho da política orçamentária e criação da CMO no contexto democrático. Porém, para observar a capilaridade de ideais, foi necessário olhar o contexto dos antecedentes do redesenho que compôs a crise do modelo de orçamentação.

O momento de debate constituinte, principalmente com as audiências na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, foi fundamental para identificar as ideias e discursos para a institucionalização da Orçamentação pública, assim como os transportadores de ideias que, assim como no contexto antecedente, têm participação considerável da burocracia orçamentária, mas também dos parlamentares que, durante anos, não puderam dar vazão às ideias na formulação de políticas públicas. Do debate estabelecido, alguns elementos são ressaltados: a necessidade de planejamento que considere o equilíbrio das contas e a defesa do espaço de participação do Legislativo na orçamentação. Nesse aspecto, a criação da CMO consolida esse projeto democrático.

Por mais que essa efervescência de ideias e interesses estivessem em disputa discursiva, foi possível redesenhar, institucionalmente, a política orçamentária e possibilitar a tramitação de ‘fato’ no Congresso, mas, mesmo com a Constituição, ainda havia a necessidade de regulamentação tanto da rotina da CMO quanto da matéria fiscal, e é nesse espaço que as coalizões discursivas atuam para infiltrar suas ideias.



Fonte: De autoria própria

O artigo *The Critical Role of Ideas: understanding industrial policy changes in Ireland in the 1980s*, de Hogan e Rourke (2015) faz um exercício de análise do processo de mudança da política industrial irlandesa a partir de uma abordagem institucionalista discursiva e, para tal, constrói um modelo de codificação que passa por três elementos interconectados: crise, mudança ideacional e mudança política. Mesmo não utilizando seu modelo de análise, a forma que os autores identificam a crise, a mudança ideacional e política contribuiu para a identificação dos períodos temporais foco dessa tese. O resgate do conceito de conjuntura crítica do institucionalismo histórico como ponto de partida de identificação da janela de oportunidade de ideias infiltrarem a formulação de políticas públicas, contribuiu para reduzir a fluidez do conceito de Kingdon (2003).

Com base na proposta de teste empírico de Jacobs (2015) e da análise dos documentos (textos) rastreados usando como instrumento a análise textual dos documentos relacionados à política orçamentária, pode-se apresentar as evidências encontradas para identificação dos mecanismos ideacionais de controle decisional e filosofia pública. Os códigos de evidências foram divididos em: Ideias e processo decisório ao longo do tempo (quadro 15); Caminhos da difusão ideacional (quadro 16); Viabilidade do mecanismo ideacional no processo de mudança (quadro 17).

QUADRO 15. Ideias e processo decisório ao longo do tempo

Teste	Código	Codificador ¹⁰⁸
A	CPO ₁ Mudanças no Regime Político criando janela de oportunidade de mudança na política orçamentária.	3
B	CPO ₂ A capacidade discricionária do Executivo e do Legislativo no que corresponde a decisões orçamentárias.	2
B	CPO ₃ Volatilidade do entendimento de uso de créditos orçamentários.	2
B	CPO ₄ O planejamento governamental é permeado por ideias que alcançaram discursivamente o status compreensivo de sua aplicação por meio de disputas de interesses.	2
C	CPO ₅ A negociação entre burocracia e atores políticos do Executivo e Legislativo ao longo da história constituíram as barreiras cognitivas da orçamentação pública.	2

Fonte: De autoria própria com base no teste empírico de Jacobs (2015)

¹⁰⁸ Grau de influência do código ideacional: Forte influência (3); Média Influência (2); Fraca Influência (1); Sem Influência (0); Não Disponível N/A

As mudanças no regime político são marcadores para a abertura de janelas de oportunidade para formulação de novas políticas públicas e/ou rupturas dessas, a dinâmica dessas mudanças segue a forma como os atores políticos interagem e se articulam em prol dos seus interesses e na capacidade discursiva de influenciar as preferências de outros atores (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2003). Particularmente, no caso das políticas orçamentárias, as mudanças de regime possibilitaram a normatização das responsabilidades de formulação dos orçamentos, expressando-se em momentos de maior ou menor centralização de decisões do orçamento pelo poder Executivo (Filho, 2023; Viana, 1950).

Os períodos democráticos convivem com orçamentos do tipo misto em que ocorre a coparticipação do Executivo e Legislativo na sua formulação. Com a necessidade de articulação que o presidencialismo de coalizão traz, vem ocorrendo um movimento de adequação da discricionariedade, principalmente visto na coalizão discursiva do orçamento impositivo (Emenda Constitucional n.º 86/2015¹⁰⁹; Emenda Constitucional n.º 100/2019¹¹⁰).

A participação da burocracia orçamentária pode ser observada em momentos específicos de mudança da política, o caso mais emblemático no âmbito histórico foi a articulação pela aprovação da Lei 4.320 de 1964, principalmente no espaço discursivo criado com Conferência dos Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários organizadas pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças à época do governo de Getúlio Vargas em meados da década de 30. Foi com a III Conferência dos Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários em 1949 que houve a participação de representantes do DASP e se construiu a base da Lei de Finanças Públicas (Lei 4.320 de 1964). Outro exemplo é a participação de burocratas de organizações orçamentárias nas audiências da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças em 1987.

Sobre a volubilidade de entendimento do uso de créditos orçamentários a fala de Antônio Amado (audiência da Subcomissão do Orçamento da Constituinte) em crítica à Lei 4.320 de 1964, evidenciou que o dispositivo criado pela lei, produz um

¹⁰⁹ Estabelece que um percentual mínimo da Receita Corrente Líquida (RCL) do governo federal deve ser destinado às emendas impositivas. Esse percentual varia ao longo dos anos, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define o valor exato.

¹¹⁰ Determina que as emendas de bancada, de execução obrigatória, corresponderão a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

cenário ilusório de que no país nunca teria déficit, porque incluiu um item da receita que é "operações de crédito", que ampliou o contexto de endividamento público no decorrer dos anos. Operações de crédito limitadas foram reguladas pela LRF com uma maior participação da CMO para sua análise e aprovação e foi utilizada como justificativa na DCR nº 01/2015 no impeachment da presidenta Dilma Rousseff por descumprimento da LRF.

A relação entre planejamento e política orçamentária representou um debate considerável no processo de redesenho da orçamentação e da CMO, em que se reconhece a necessidade de planejamento governamental e, desse debate, ocorreu a inclusão dos instrumentos de PPA, LDO e LOA como instrumentos para sua aplicação. Mas a normatização dos instrumentos de planejamento não arrefece a tensão historicamente constituída sobre a essência ideacional dos interesses materializados por esse planejamento.

Assim, o planejamento aparece como um conceito com permeabilidade de ideias, e sendo dominado por discursos de grupos de interesses e atores políticos que articulam sua inserção como essência da solução de problemas públicos. Esse discurso já foi desenvolvimentista e com apelo de intervenção estatal com a redemocratização, mais especificamente, a partir da década de noventa, vem sendo tensionado pelo discurso fiscalista.

Por isso, o planejamento aparece no teste de ideias e processos ao longo do tempo e no teste de caminhos de difusão ideacional, ele tem uma relação histórica com as políticas públicas brasileiras, mas convive com espaços de discursos em conflito, o que, no momento, evidencia seu vazio não só conceitual, mas de prática.

QUADRO 16. Caminhos da difusão ideacional

Teste	Código	Codificador
D	CPO ₆ A burocracia com ligações na SOF influenciou na difusão ideacional do discurso de planejamento como essência da política orçamentária.	1
D	CPO ₇ Parlamentares presentes no debate de redesenho da política orçamentária e que permaneceram no Legislativo influenciaram as adequações na institucionalização da CMO.	2
E	CPO ₈ As ideias que estabeleceram as disputas na reformulação da política orçamentária com a Constituinte mantiveram o	3

	tensionamento discursivo no decorrer da regulação da orçamentação	2
	CPO ₉ O planejamento convive com a tensão entre duas ideias, uma atrelada ao desenvolvimentismo e a outra ao fiscalismo.	
F	CPO ₁₀ Eventos de exposição da necessidade de adequação da regulação da CMO foram espaços ideacionais para mudanças graduais na sua regulação .	1

Fonte: De autoria própria com base no teste empírico de Jacobs (2015)

A participação da burocracia nos debates da audiência da Subcomissão do Orçamento da Constituinte, como dito anteriormente, trouxe uma visão de órgãos vinculados ao Executivo acerca dos elementos que deveriam constar no redesenho da política orçamentária, tanto a arguição de Marcio Reinaldo Moreira defendendo a SOF quanto a apresentação do documento produzido por reuniões e audiências articuladas pela “Comissão de Experts” da secretaria demonstraram a tentativa de infiltrar ideias vistas como necessárias na política orçamentária.

No que concerne à participação dos parlamentares, eles puderam ser propositivos na construção do relatório final para o capítulo sobre orçamentação, mas é preciso fazer um adendo quanto a existência do anteprojeto Afonso Arinos e como este, produzido sob demanda do presidente José Sarney, que após críticas do Legislativo, decidiu por não enviar o documento, ainda assim, permeava e era utilizado como base nos debates tanto de parlamentares quanto de burocratas.

Um exemplo de atuação de agentes políticos do Legislativo que esteve presente no debate e continuou compondo coalizões discursivas é a figura de José Serra que participou como Relator Geral da Comissão Do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e permaneceu no debate com proposição da PLC n° 222, de 1990 e ocupação de espaço de regulamentação da CMO.

As mudanças graduais que acompanharam, no primeiro momento de implementação da CMO, foram fomentadas pela demanda por *accountability* e fiscalização com a investigação do esquema de desvio de recursos públicos das emendas de relator geral, as Resolução n° 01/1991-CN e Resolução n° 01/1993-CN contribuíram com esse cenário por conter uma regulamentação mais genérica que defendia uma maior democratização da comissão.

A CPI do Orçamento de 1993 apresentou recomendações em seu relatório final que foram acolhidas na Resolução n° 02/1995-CN. Mas esse movimento não pode

ser considerado como padrão e fica evidente na forma que lidou com o “Orçamento Secreto” em 2022, em que um grupo de parlamentares acionaram o STF (parlamentares dos partidos: Cidadania, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Partido Verde - PV). E partiu do STF a decisão de inconstitucionalidade (julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs 850, 851, 854 e 1014)), do uso indiscriminado das emendas de relator-geral (RP-9), pela CMO, com conclusão do julgamento no dia 19 de dezembro de 2022.

QUADRO 17. Viabilidade do mecanismo ideacional no processo de mudança

Teste	Código	Codificador
G	CPO ₁₁ A perspectiva de concentração de poder está presente na história do sistema político brasileiro (nos períodos não democráticos) e a disputa por discricionariedade assume moldes distintos com o exercício do presidencialismo de coalizão.	3
G	CPO ₁₂ As ideias de ajuste fiscal surgem da conformação de transportadores exógenos (Organismos Internacionais) e transportadores endógenos, ocupantes de posições de tomada de decisão.	3
H	CPO ₁₃ O mecanismo ideacional de controle decisional abarca as ações de disputa de discricionariedade entre Executivo e Legislativo.	3
H	CPO ₁₄ O mecanismo ideacional de filosofia pública envolve os discursos (fiscalismo, desenvolvimentismo) e como introjetam o desenho institucional da CMO.	3

Fonte: De autoria própria com base no teste empírico de Jacobs (2015)

O presidencialismo de coalizão é uma característica do sistema político brasileiro, em que o presidente precisa construir e manter coalizões políticas no Congresso para ter governabilidade e, para conseguir estabelecer essas alianças, o presidente poder usar o seu poder discricionário para acomodar interesses de diferentes partidos (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 1999). O exercício da construção de alianças compõe a rede de relações políticas no nosso contexto democrático e as ferramentas do orçamento (emendas parlamentares) foram utilizadas como um instrumento de negociação entre Executivo e Legislativo.

As emendas constitucionais de orçamento impositivo das emendas individuais EC n.º 86/2015 e as emendas de bancada n.º 100/2019, são constituídas da intenção de reduzir o poder discricionário do presidente de liberar o pagamento dessas e ampliar, em contrapartida, a capacidade discricionária do Legislativo na matéria de emendamento. Essa articulação foi se ampliando a partir do início da década 10 dos anos 2000, tendo como justificativa a baixa taxa de pagamento das emendas individuais.

Esse movimento pendular de alteração da discricionariedade decisória entre Legislativo e Executivo no que concerne à orçamentação pública, principalmente a destinação das emendas parlamentares, ainda está em movimento. A consolidação de mudanças constitucionais sobre a natureza impositiva das emendas individuais e de bancada levou o Executivo Federal a procurar outras ferramentas de negociação, seja no uso das emendas de relator (RP-9), que passou por julgamento do STF com a ADPFs 850, 851, 854 e 1014, e a limitação de seu uso, assim como com a utilização das chamadas ‘emendas pix’ que ancoradas no art. 166-A define a possibilidade de repasse direto entre entes federados, que com “As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida” (Brasil, EC n.º 105/2019).

As ‘emendas pix’ se estruturam no contexto de estabelecimento do caráter impositivo das emendas, mas como espaço de escape de negociação através das transferências especiais e de finalidade definida. Essa modalidade de transferência compõe o federalismo fiscal e ação descentralizadora, que como transferência especial apresenta questionamentos quanto a accountability e controle pelo parlamentar em decorrência da capacidade discricionária do ente receptor em alocar os recursos enviados, questionamento que reduz com a transferência com finalidade definida por possuir maior rigor em seus procedimentos (Mascarenhas, 2023).

Torna-se interessante entender que tivemos, na história política, longos períodos não só de concentração de poder, mas também de centralização de recursos. O episódio da cerimônia de queima das bandeiras estaduais em 1937, orquestrado pelo presidente Getúlio Vargas, foi um indicativo, na época, de que os poderes oligárquicos da Primeira República iam ser suprimidos pela centralização política e a reafirmação discursiva da nação brasileira. A tensão entre o processo de descentralização administrativa orçamentária e a centralização permeia a memória política no Brasil.

Então esse movimento em direção da descentralização de recursos com as emendas parlamentares e, ainda, da redução do poder discricionário do Executivo só é possível dentro do contexto democrático, no movimento pendular de redução e procura de outras ferramentas de negociação da coalizão. O uso programático dos instrumentos orçamentários como instrumento de troca e de negociação de interesses está envolto da necessidade de manutenção de incentivos que resultem em retorno eleitoral positivo.

O conteúdo normativo de regramentos da CMO e adequação da política orçamentária perpassam a tentativa de redução discricionária do Executivo (Emendas do Orçamento Impositivo) e, em paralelo, acolher as proposições da coalizão fiscalista que foi, gradualmente, materializando as regras de ajuste fiscal, principalmente a partir de 1995. Essa coalizão fiscalista já estava presente no debate de formulação da Constituição, pôde deixar espaços institucionais para uma posterior regulamentação fiscal, como visto na apresentação do substitutivo do anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças na Constituinte feito pelo relator José Serra:

Seção II – Das Normas Gerais sobre Finanças Públicas
Art. 63. Lei complementar aprovará Código de Finanças Públicas, dispondo especialmente sobre:
I – finanças públicas;
II – dívida pública externa e interna, inclusive das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
III – concessão de garantias pelas entidades públicas;
IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;
V – fiscalização financeira (Brasil, Anais da Constituintes, p. 39, 1987).

Havia, desde a formulação da normatização orçamentária, a inclusão de elementos discursivos que precisam ser regulamentados, e essa regulamentação aconteceu com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000, e deu outro passo com a aprovação da EC n° 95/2016, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Michel Temer, respectivamente.

O rastreamento de processo ideacional possibilita apontar a convivência de dois mecanismos ideacionais: o mecanismo de controle decisional que age por meio da tensão entre discricionabilidade do Executivo e Legislativo, e o mecanismo ideacional de filosofia pública que, com a democratização, foi sendo tomado pelo discurso

fiscalista fomentado por variáveis exógenas (organismos internacionais) e variáveis endógenas com a participação de uma coalização discursiva composta por burocratas e agentes políticos.

A atuação paralela desses dois mecanismos com intenções e interesses discursivos que, em alguns momentos se contrastam, pode formar um contexto que esvazie o planejamento na CMO, na medida em que produz a limitação de alocação de recursos com o ajuste fiscal, reduz-se o poder discricionário do Executivo e, após a evidenciação do esquema de “orçamento secreto”, reduz a capacidade de uso das emendas de relator.

No contexto de análise de políticas públicas, um canal de difusão ideacional pode ser identificado pela ressignificação de um conceito amplamente aceito, que, nesse sentido, se torna um significante vazio. Isso ocorre, principalmente, quando filosofias públicas encontram barreiras cognitivas para sua aceitação quando apresentadas de forma direta. O movimento de ressignificação progressiva do planejamento, com elementos relacionados ao desenvolvimento, para concepções vinculadas ao fiscalismo é uma demonstração gradual dessa mudança.

A defesa do planejamento como essência da política orçamentária estava presente no processo de debate durante o redesenho da orçamentação com a Constituição de 1988 e obteve consagração normativa com a inclusão do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos de planejamento na orçamentação. O capítulo apresenta evidências de que, ao longo da história política brasileira, houve uma correlação entre planejamento e a ideia de desenvolvimento, perceptível nas políticas desenvolvimentistas que se iniciam na década de trinta e se intensificam nas décadas de cinquenta e sessenta. Além disso, o texto identifica a apropriação do conceito de planejamento pela filosofia pública do fiscalismo a partir da redemocratização e do redesenho da orçamentação pública. Esse fiscalismo é permeado por influências tanto exógenas quanto endógenas.

Resgatando as duas hipóteses abordadas neste estudo: H₁, o processo de mudança na política orçamentária brasileira ocorre gradualmente, com a atuação incisiva de mecanismos ideacionais endógenos que se expressam na construção de coalizões cognitivas entre atores políticos e na estruturação da orçamentação. O design da política orçamentária não passou por ruptura pós-redemocratização; no entanto, os interesses conflitantes dos atores resultaram em instituições imprecisas,

refletindo objetivos opacos dos atores, que influi no contexto de não observância do modelo constitucional da CMO e da realização dos objetivos da República, assim como dos orçamentos fiscal e de investimento.

H₂, as mudanças na institucionalização da Comissão Mista do Orçamento (CMO) pós-redemocratização envolvem a dualidade de cognições que abrangem interesses do fiscalismo como filosofia política, portanto, exógeno, e do mecanismo ideacional de atenção, endógeno.

Observa-se que ambas foram confirmadas parcialmente. Em relação à H₁, a mudança ocorreu gradualmente após a redemocratização, mas um dos mecanismos ideacionais encontrados, o da filosofia pública (infiltrada pelo fiscalismo), não pode ser considerado meramente endógeno, pois há fatores exógenos no movimento de aprovação da agenda fiscal no Brasil. A coexistência de dois mecanismos ideacionais (controle decisional e filosofia pública) leva a resultados institucionais precisos quanto ao esvaziamento nas ações de planejamento na CMO, com mudanças no institucionalismo do federalismo fiscal, construídos para concentrar a responsabilidade fiscal na União e limitar as ações do Executivo (LRF) e concentrar poder nas lideranças partidárias (Resolução nº 01, de 2006-CN) e nos incumbentes a partir da vedação¹¹¹ de financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

Em relação à hipótese H₂, no processo de mudança da Comissão Mista do Orçamento - CMO, rastreou-se dois mecanismos ideacionais, mas apenas um coaduna com a hipótese: a filosofia pública, que, no caso brasileiro, se expressa na articulação entre planejamento e fiscalismo, com a infiltração do fiscalismo nas concepções públicas de planejamento. O caso brasileiro mostra que o controle decisional é um mecanismo ideacional por meio de evidências de regulamentos aprovados e movimento de coalizões discursivas acerca do orçamento impositivo no Legislativo que se ampliou nos anos iniciais do século XXI.

Ademais, há ainda o questionamento sobre a possibilidade de classificação da filosofia pública fiscalista como *zeitgeist*. Nesse movimento, é preciso atentar, principalmente, aos estudos realizados dentro do institucionalismo discursivo sobre o redimensionamento da atuação do Estado, que pode ser abordado como um debate

¹¹¹ Julgamento da ADI 4.650 acerca da inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais com decisão proferida no dia 17 de setembro de 2015, por oito votos a três, a maioria dos ministros viu problemas nos artigos 31, 38 e 39 da Lei 9.096/95 (sobre partidos políticos).

neoliberal (Schmidt, 2002, 2014, 2016; Ryner, 2005; Apeldoorn, 2001; Smythe, 2017; Howarth e Norval, 2006), ou como um debate sobre austeridade (Blyth, 2013; Lynch, 2006; Woll, 2008; King & Jacobs, 2019).

No contexto brasileiro, as evidências documentais demonstram que o redimensionamento da atuação do Estado aparece com a nomenclatura de ajuste fiscal/disciplina fiscal¹¹², mas carregam em seu sentido elementos de redução da atuação do Estado, corte de gasto público (principalmente em políticas sociais), desestatização. Como tal, essa abordagem atua como uma alternativa recorrente de soluções para problemas públicos, assemelhando-se à aplicação da austeridade e do neoliberalismo em outros países.

Assim, ao resgatar o conceito de *zeitgeist* como “um conjunto de pressupostos amplamente compartilhados e não abertos a críticas em um determinado momento histórico” (Mehta, 2011), pode-se inferir que o fiscalismo (no caso brasileiro), a austeridade, ou o neoliberalismo atual, constituem uma filosofia pública infiltrada nas instituições que compõe as políticas financeiras, surgindo como uma contraposição às soluções da crise do Estado de bem-estar social, mas não pode ser vista como um *zeitgeist* pelo contexto de tensão ideacional na política orçamentária. No entanto, o contexto brasileiro e seu histórico de atuação estatal corroboram com a estratégia de infiltração do fiscalismo no significativo vazio do planejamento, o que, por vezes, esvazia a ação de planejar.

¹¹² O trabalho optou por nomear de fiscalismo o correspondente conceitual de austeridade e neoliberalismo, por encontrar o termo difundido no debate normativo da orçamentação e na consolidação normativa brasileira.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tudo bem, você quer milagres. Não posso produzi-los, mas certamente posso produzir um plano. Nesse belo documento de dezoito volumes há um futuro de rosas...

Prólogo do livro *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Caiden & Wildavsky (1974)

O prólogo de Caiden e Wildavsky convida para um exercício de reflexão sobre um país hipotético de baixa renda, um líder em vias de queda e uma sincera explanação sobre o planejamento, em que o planejamento surge como 'livro dos sonhos', mas que, quando confrontado, com a realidade precária de vontades e interesses se esbarra no limite de recursos para sua aplicação.

Esse exercício reflexivo serve como pano de fundo para compreender¹¹³ o processo de planejamento em países de baixa renda. Deve-se ter cautela em relação a explicações fundamentadas em aspectos culturais e em sistemas políticos, o que destaca o indicador econômico como um elemento comum entre os países estudados. Dessa condição, emerge o primeiro obstáculo para a efetivação do planejamento: a própria condição de pobreza desses países. Isso não apenas dificulta devido à precarização das condições de vida, mas também pela necessidade de maior intervenção estatal para lidar com esse cenário, frequentemente em contextos com limitações de informações, um elemento crucial para o planejamento.

Por mais que o Schwartzman (1976) apresente críticas, principalmente de cunho metodológico, do estudo de Caiden e Wildavsky por focar nos elementos que aproximam os países investigados, em detrimento dos elementos que os distanciam, a pesquisa evidencia os limites do planejamento, que está calcado na crítica dos limites da racionalidade nas políticas públicas.

Movimento do qual o Lindblom (1959) também é partidário, por entender que a busca por soluções abrangentes e 'perfeitas' não traz resultados e são irreais. O planejamento tem que ser observado dentro dos seus limites, por abarcar um contexto complexo com problemas multifacetados, colocando uma imprevisibilidade de controle total de resultados. A condição de informações limitadas para os tomadores

¹¹³ ¹¹³ Caiden e Wildavsky fizeram pesquisa em 12 países (de 80 países com 800 dólares per capita de PNB), com 204 entrevistas em profundidade.

de decisão relaciona-se com a limitação da racionalidade propositiva do planejamento, que, atrelada a mudanças no ambiente político e conflito de interesses políticos, corrobora com uma visão do plano dentro de suas condições.

E por que começar as considerações finais apresentando os limites do planejamento? Em primeiro lugar, o planejamento aparece com frequência nas evidências coletadas, apresentando-se como um significativo vazio e como mais um espaço de tensionamento dos mecanismos ideacionais por ser pensado como instrumento da política orçamentária.

Em segundo lugar, por conviver com um nível de esvaziamento de sentido para o que foi pensado e reafirmado, levando à discussão sobre como se pensou a articulação entre o planejamento e a CMO. Ao voltar para os debates da Constituinte e o redesenho da política orçamentária, a CMO foi apontada como partícipe do processo de deliberação democrática do projeto de país rascunhado nos planos, abrindo espaço para um 'teatro de improviso' movido para os interesses imediatos de respostas do Legislativo para demandas eleitorais e distanciando da ideia que permeava os debates iniciais da orçamentação de possibilitar o planejamento de políticas públicas de curto, médio e longo prazo.

Esse trabalho tem como fio condutor a investigação dos mecanismos causais ideacionais no processo de mudança na CMO, mas para conseguir identificar esses mecanismos é necessário contextualizar a própria mudança da política orçamentária. Quando se observa os caminhos que a pesquisa da política orçamentária vem trilhando, percebe-se que os primeiros movimentos de questionamento da possibilidade de mudança passaram pela dimensão racional compreensiva e a incremental, e que a possibilidade de observar essa política com mais instrumentais teóricos e metodológicos são possíveis por conta dessas abordagens.

A formulação da política orçamentária pode aparentar, em uma visão superficial, necessitar, preferencialmente, do conhecimento técnico e ações pautadas pelo automatismo, porém, quando detém-se de forma mais apurada nesse processo, é perceptível que as decisões quanto alocação de recursos públicos extrapolam o limite das contas (contabilidade), através do intercâmbio de interesses políticos existentes na negociação do dinheiro público.

Os estudos sobre orçamento público brasileiro obtiveram um terreno fértil na experiência do orçamento participativo, sendo visto como uma 'boa prática' apoiada na governança (Wampler, 2008). Tem se desenvolvido ainda, análises orçamentárias

que levam em consideração a complexidade do processo dessa política em suas relações institucionais, em uma visão sistêmica do orçamento público, da sua condição no presidencialismo de coalizão e outros com enfoque nas emendas parlamentares (Rocha, 2014; Giacomini, 2010; Figueiredo e Limongi, 2008; Mesquita, 2008).

O questionamento sobre quais mecanismos ideacionais incidem sob a dinâmica do desenho institucional da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se estabeleceu o processo de mudança na CMO a partir da conjuntura crítica de redemocratização? Quais coalizões discursivas atuam sobre o desenho institucional e dinâmica interna da Comissão Mista do Orçamento - CMO? Como se desenhou a função de planejamento da CMO na política orçamentária brasileira pós Constituição de 1988?

Esses questionamentos foram fios condutores para entender que, antes de responder a essas questões, era necessário contextualizar a orçamentação pública e rastrear seus processos, em que se demonstra uma articulação discursiva desde os anos 30 para construção de um orçamento programático e padronizado entre os entes federados, os aspectos de poder decisório estavam condicionados ao regime político vigente. Em uma conjuntura democrática, a possibilidade de aplicação de um orçamento misto, em uma situação de Legislativo concentrando poder decisório tem-se um orçamento de tipo legislativo e, em contexto ditatorial, a aplicação do orçamento administrativo.

O panorama de interrelação histórica entre regime político e mudança de política orçamentária, principalmente sob os aspectos de exercício de poder decisório, foi uma evidência forte que possibilitou analisar a variável dependente (mudança orçamentária) e a variável independente (regime político).

O marcador de janela de oportunidade foi identificado através da ferramenta 'conjuntura crítica' (Mahoney, 2002; Collier *et al*, 2002; Hogan, 2006) teórica do institucionalismo discursivo que também foi utilizado por Hogan e O'Rourke (2015), apontando o processo de redemocratização como o ponto de partida para o rastreamento de processo ideacional com seu redesenho institucional e mudanças graduais para adequar a CMO e a orçamentação em si aos interesses das coalizões discursivas.

Desse modo, identificou-se a presença de dois mecanismos ideacionais no processo de mudança da CMO, sendo: o mecanismo ideacional de controle decisional

e o mecanismo ideacional de filosofia pública. Uma das questões que o rastreamento trouxe é se o fiscalismo, enquanto essa filosofia pública em crescente aplicação a partir de meados da década de noventa, pode ser considerado um *zeitgeist*, como entendido por Mehda (2011), como uma filosofia pública que cerceou as disputas em torno dela. E, nesse sentido, dois argumentos demonstram que o fiscalismo não pode ser considerado um *zeitgeist* no contexto brasileiro.

Em primeiro lugar, por ainda existir barreiras cognitivas apegadas à ideia de desenvolvimentismo fomentado pelo Estado e, em segundo lugar, a convivência com o outro mecanismo ideacional, de controle decisional que, em algumas ocasiões, afasta a perspectiva fiscal. Assim, a existência de dois mecanismos ideacionais que, com propósitos distintos e articulação de grupos de interesse, têm agido como um impeditivo para a consolidação do fiscalismo como uma filosofia com reduzido questionamento e ampla aplicação.

O cenário desenhado no âmbito da política orçamentária e na dinâmica de atuação da CMO perpassa seus instrumentos (como o planejamento), onde os mecanismos ideacionais de controle decisional, alimentados pela dinâmica de jogo de forças entre o Executivo e Legislativo, contribui para um cenário de mudanças da regulação da CMO e debate sobre a discricionariedade. Enquanto no mecanismo ideacional de filosofia pública a intenção desenvolvimentista tensiona com o discurso fiscalista.

A dicotomia de projeto de país não é um atributo relegado à política orçamentária, Lynch (2011) quando analisa os ‘Saquaremas¹¹⁴’ e ‘Luzias¹¹⁵’ como representação dos conservadores e liberais que vivenciam, desde a formação do Estado brasileiro, a tensão entre um projeto centralizado e descentralizado, vem se desenrolando e agindo sobre a cena política brasileira, projeto que tem como cerne a visão mais ampla de instituição fomentadora desse projeto, conservadores com sua gênese na burocracia e tendendo à perspectiva estadocêntrica e liberais, filhos da oligarquia, tendendo à perspectiva sociocêntrica.

Essa tese propunha duas hipóteses: a primeira hipótese de que o processo de mudança na política orçamentária brasileira ocorre de forma gradual com a atuação

¹¹⁴ Nomenclatura dada aos conservadores do período do Império, o nome foi influenciado pela cidade de Saquarema, no Rio de Janeiro, onde ocorriam as reuniões dos conservadores na fazenda do Visconde de Itaboraí.

¹¹⁵ Nomenclatura dada aos liberais do período do Império, com o nome influenciado pela cidade de Santa Luzia, em Minas Gerais, onde ocorreram as revoltas de 1842 e sua derrota.

incisiva de mecanismos ideacionais endógenos que se expressam na construção de coalizões cognitivas de atores políticos e na estrutura da orçamentação. O design da política orçamentária não passou por ruptura pós-redemocratização, porém os interesses conflitivos dos atores trouxeram resultados institucionais não precisos, que refletem os objetivos dos atores opacamente.

A primeira hipótese foi confirmada parcialmente através do rastreamento de processo, no sentido que a mudança ocorre de forma gradual após seu redesenho com a redemocratização, mas um dos mecanismos ideacionais encontrados, o mecanismo ideacional de filosofia pública (permeado pelo fiscalismo) não pode ser considerado apenas endógeno, ele atua com a dinâmica de variáveis endógenas e exógenas no movimento de aprovação de agenda fiscal no Brasil. A convivência entre dois mecanismos ideacionais que traz resultados institucionais precisos, com esvaziamento da ação de planejamento da CMO.

O contexto de tensão institucional com uma política de desestatização nos governos de Fernando Collor de Melo/Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, atrelado a constrangimentos internacionais com as crises econômicas nos anos 90 (Crise no mercado internacional de crédito: México -1994; sudeste asiático - 1997, moratória russa - 1998) e o acordo de empréstimo com o FMI (1998-1999), e ainda a consagração normativa através de Plano Real, da Reforma Administrativa do Estado (1995) e do Programa de Estabilidade Fiscal (1998), compõem o cenário de variáveis endógenas e exógenas de formulação de políticas de responsabilidade fiscal no Brasil.

Traçando os caminhos ideacionais da agenda fiscal brasileira pós Constituição de 1988, não se pode desconsiderar a participação da equipe econômica do governo Fernando Henrique Cardoso, tendo na figura do Ministro da Fazenda Pedro Malan um nome que atuava, discursivamente, na defesa de um aparato institucional de disciplina fiscal, e mais, na construção de uma narrativa de dissociação entre o conceito de responsabilidade fiscal e o conceito de neoliberalismo. O seu alinhamento cognitivo com as propostas fiscais de organismos internacionais (Banco Mundial e FMI), mostra-se como mais um impeditivo de considerar o agendamento e as soluções propostas acerca da política fiscal como um debate alicerçado em variáveis endógenas.

A segunda hipótese é de que as mudanças na institucionalização da Comissão Mista do Orçamento–CMO pós-redemocratização comportam a dualidade de

cognições que abarcam interesses do fiscalismo como filosofia pública, portanto, exógeno e do mecanismo ideacional de atenção, endógeno.

Essa hipótese também foi confirmada parcialmente, enquanto dois mecanismos ideacionais foram rastreados no processo de mudança da CMO, mas apenas um se confirmou, a da filosofia pública que tem sido ocupada pelo fiscalismo. O outro mecanismo encontrado não foi o da atenção, esse já relatado nas pesquisas de Jacobs (2009) como mecanismo ideacional na análise da política de Previdência alemã. As evidências levantadas apontaram para o controle decisório como mecanismo ideacional através da regulamentação aprovada e no movimento discursivo de orçamento impositivo.

Pires (2018) aponta para a existência de conflitos entre os interesses do Legislativo em garantir os acordos expressos na formulação e aprovação do orçamento e os interesses do Executivo em administrar os recursos orçamentários, conflito esse que existe nos processos orçamentários de coparticipação decisória entre os dois poderes na formulação do orçamento público. Esse conflito pode ser observado no movimento de redução da discricionariedade do Executivo no manejo das emendas parlamentares através das Emendas Constitucionais n.º 86 de 2015 e n.º 100 de 2019, com as estratégias de retomada discricionária do Executivo com a utilização de outros meios de negociação como as Emendas de Relator (RP-9), as ‘emendas pix’ como uma modalidade de emendas individuais (RP-6) e, mais recentemente, com a normatização das emendas *cashback*¹¹⁶ (RP-3) para as emendas parlamentares destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (Emendas PAC Seleções).

Esse caminho de esticamento da discricionariedade através das emendas parlamentares partilha de um contexto normativo¹¹⁷ opaco, no que concerne às ‘emendas pix’, esse cenário é possibilitado pelas decisões burocráticas da Secretaria Nacional do Tesouro – STN que reflete a ambiguidade nas normas e procedimentos estabelecidos, através de uma complexidade excessiva das normas, divulgação

¹¹⁶ Normatizada pela Portaria Conjunta SRI/CC/MGI n.º 108, de 7 de março de 2024, as emendas *cashback* possibilitam que deputados e senadores que destinem recursos ao PAC tenham o direito de destinar a outro município uma proposta de valor semelhante.

¹¹⁷ Normatização que possibilita o cenário de opacidade: Portaria STN n.º 448, de 13 de setembro de 2002; Portaria STN n.º 438, de 2 de agosto de 2012; Portaria STN n.º 20, de 22 de janeiro de 2014; Instrução Normativa STN n.º 2, de 2 de maio de 2012; Decreto n.º 10.035, de 1º de outubro de 2019.

inadequada das informações para monitoramento e ausência de padronização na divulgação das informações financeiras e orçamentárias.

O panorama de esvaziamento do planejamento no âmbito da política orçamentária é alimentado também pela dinâmica interna de composição da CMO, o tensionamento discursivo entre a proposta da composição da comissão em sistema de rodízio alicerçada na narrativa de ampliação democrática do processo de orçamentação, com a proposta de permanência de membros na CMO com a argumentação calcada na profissionalização do debate orçamentário.

A Resolução nº 01/1991-CN foi formulada levando em consideração o discurso de democratização ampla da formulação da orçamentação, porém a evidenciação de um contexto de baixo conhecimento técnico sobre orçamento a partir da CPI dos 'Anões do Orçamento' abriu espaço para a inserção do discurso em defesa da profissionalização dos membros da CMO e a retirada do rodízio de membros com a Resolução nº 02/1995-CN e o seu não resgate com a formulação da Resolução nº 01/2001-CN. O retorno do sistema de rodízio de membros veio com a Resolução nº 01/2006-CN e construiu sua narrativa através de uma coalizão discursiva em prol da democratização da comissão, não só no rodízio de membros, mas também na alternância dos relatores setoriais (Vieira, 2008).

Para além da narrativa de democratização da orçamentação com o rodízio de membros na CMO, torna-se importante pontuar como esse contexto tem proporcionado uma concentração de poder nas lideranças partidárias, que indicam os presidentes que nomeiam relatores, sem mandato fixo. Poder esse ampliado com emendas de relator (RP-9) e determinação para presidentes de comissões indicarem alocações de emendas de comissão "I - as lideranças partidárias indicarão o Relator-Geral e o Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual, o Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o Relator do projeto de lei do plano plurianual" (Resolução nº 01/2006-CN, Seção III, Art. 16).

O acesso ao banco de dados da Assembleia Constituinte demonstra que muitas ideias em tensão após a promulgação da constituição de 1988 já estavam presentes no seu debate e essas ideias vão procurando transmissores, seja em agentes políticos, seja em burocratas para infiltrar espaços de políticas públicas. A estrutura ideacional do planejamento consolidado no texto da Constituição de 1988 foi baseado no Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967,

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de govêrno;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembólso (Brasil, Cap. I, 1967).

A institucionalização do planejamento alicerçado nos instrumentos de Planos Plurianuais, nos planos de governo, no orçamento programa e cronograma financeiro, em tese, exigiria comprovação de responsividade política, entendida como a capacidade e disposição dos governos e instituições políticas de atenderem às necessidades, demandas e preferências dos cidadãos, e que deve possibilitar instrumentos de transparência nas operações governamentais e a disponibilidade de informações públicas para o monitoramento e avaliação do desempenho dos seus representantes (Dahl, 1971; Pitkin, 1967).

A captura do debate orçamentário para os interesses de negociação entre o Legislativo e Executivo na construção de governabilidade e tensão entre os mecanismos ideacionais de controle decisional e a filosofia pública fiscal vem fomentando o esvaziamento das arenas de debate dos planos, relatórios setoriais, pareceres e prestações de conta, o que inviabiliza a argumentação em prol do planejamento governamental e de políticas públicas, e torna a dinâmica e implementação da política orçamentária distante das ideias do processo de orçamentação em contínuo de consolidação democrático.

8. REFERÊNCIAS

ADCOCK, Robert, & COLLIER, David. *Measurement validity: A shared standard for quantitative and qualitative research*. American Political Science Review, 95(3), 2001, 529-546.

AFONSO, J. R. *Orçamento Público no Brasil: História e premência de reforma - Public Budget In Brazil: History And Urgent Reform*. Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL], v. 17, n. 1, p. 9-28, 1 jun. 2016.

ALM, James. *Why Do People Pay Taxes?* Editora: Springer.Krueger, 2012.

ALSTON, Lee; MELO, Marcus, MUELLER, Bernardo y PEREIRA, Carlos. *Poder presidencial, asignación del gasto y la Ley de Responsabilidad Fiscal: el caso de Brasil*. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto ¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo y el David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University, 2010.

ALVES, G. S. *Desvinculação de Receitas da União (DRU) e sua relação com o equilíbrio fiscal: Uma análise do período de 2000 a 2016*. Dissertação de mestrado, Universidade FedNorerl de Uberlândia, 2019.

ALVES-MAZZOTTI, AJ, & GEWANDSZNAJDER, F. (2018). *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. (6a ed.) São Paulo: Pioneira.

AMES, B. *Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in Brazilian Congress*. The Journal of Politics, v. 57, n. 2, p: 324-43, 1995a.

AMES, B. *The reverse coattails effect: local party organization in the 1989 Brazilian presidential election*. American Political Science Review, vol. 88, n.º 1, p. 95-111, 1994.

ANNE O. (1974). *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. Editora: American Economic Association, 1974.

BACHARACH, S. B. e BARATZ, M. S. *Poder e Decisão*. Reproduzido de "Decision and Nondecision: An Analytical Framework". American Political Science Review. V. 58, n.3, pp.632-642, 1963.

BIAIO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. *A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados*. Opin. Pública, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, dez. 2017.

BARBOSA, N. A., & PINTO Jr., L. R. *Desvinculação de Receitas da União (DRU) e Responsabilidade Fiscal: uma análise das finanças municipais*. Economia Aplicada, 23(1), 101-123. 2019

BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. *Decentralization and Development*. Nova Delhi: Oxford University Press, 2009.

BARONE, L. S. *Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Eaesp. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, contradição e ideologia*. Rev. econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 21, n. e172129. Aug. 2017.

BAUMGARTNER, F. R. *The politics of attention*. New York: Routledge. 2014.

BAUMGARTNER, F. R., & JONES, B. D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R., & JONES, B. D. *The politics of attention: How government prioritizes problems*. University of Chicago Press, 2005.

BEACH, D., & PEDERSEN, D. The Four Evidentiary Types and Forensic Science. *Argumentation*, 27(4), 2013, 349-367.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press, 2013.

BÉLAND, D. *Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis*. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 18(3, SI), 2016, 228–242.

BÉLAND, D., & COX, R. H. *Ideas and politics in social science research*. New York, NY: Oxford University Press, 2011

BÉLAND, D., & COX, R. H. Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. *Journal of European Public Policy*, 23(3, SI), 2016, 428–445.

BÉLAND, D., & WADDAN, A. *Breaking down ideas and institutions: the politics of tax policy in the USA and the UK*. *Policy Studies*, 36(2), 2015, 176–195.

BENNETT, Andrew. *Process-tracing: a bayesian perspective*. In: Box-Steffensmeier, Janet M.; Brady, Henry E.; Collier, David (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press, 2008. p.702-721.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (Eds.). *Process-tracing: from metaphor to analytic tool*. (Strategies for Social Inquiry). Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander L. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, caps. 4 e 11.

BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander L. *Process tracing in case study research*. MacArthur Foundations Workshop on Case Studies. Cambridge: Harvard University, 1997.

BERNAREGGI, Gian M.; LODOVICI, Emílio S. (Org.). *Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administração pública*. Tradução de Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus Editorial, 1992.

BEZERRA, M. O. *Políticos, representação política e recursos públicos*. Horizontes Antropológicos. Porto Alegre, vol. 7, n.º 15, p. 181-207, jul. 2001.

BITTENCOURT, Fernando M. R. *Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para discussão 112, 2012

BLYTH, M. M. *Austerity: the history of a dangerous idea*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BLYTH, M. M. *Great transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BLYTH, Mark. *The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict and Institutional Change*. World Politics, 54 (Outubro), 2001.

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; RICHARDSON, N. P. *The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil*. Journal of Politics, vol. 76, n.º 2, p. 415-429, 2014.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Brasília, 2020.

BRAGON, Ranier. *Malan rebate críticas de prefeitos à LRF*. Folha de São Paulo, São Paulo, sábado, 03 de fevereiro de 2001. Índice Geral (Folha de São Paulo Brasil).

BUNGE, Mario. *Mechanism and explanation*. *Philosophy of the Social Sciences*, 27(4), 1997 410- 465.

CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Transaction Publishers: News Brunswick, 1974, Prologue.

CAIDEN, J. *Foreword: Aaron Wildavsky*. In: CAIDEN, N.; WHITE, J. (Ed). *Budgeting, policy, politics: An appreciation of Aaron Wildavsky*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1995a.

CAIDEN, N.; WHITE, J. (Ed). *Budgeting, policy, politics: An appreciation of Aaron Wildavsky*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1995.

CAMARGO, B.V.; JUSTO, A.M. Tutorial para uso do software de análise textual. *s.Temas em Psicologia*, 21 (2), 513-518, 2013.

CAMPBELL, J. L., & PEDERSEN, O. K. Policy ideas, knowledge regimes and comparative political economy. *Socio-Economic Review*, 13(4), 2015, 679–701.

CAMPBELL, John L. *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Editora: McGill-Queen's University Press. Bird, 2001.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CAMUS, A. *L'Étranger*. Théâtre, Récits, Nouvelles. Paris: Gallimard, 1962.

CARDOSO, Fernando Henrique, FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARVALHO, Ana Lúcia da Silva. *Fundo de Estabilização Fiscal – FEF: Estrutura e Cálculo das Fontes de Recursos*. Revista ABOP, Brasília, v. 15, n. 3 (38), p. 7-20, set./dez. 1996.

CARVALHO, L. A *Desvinculação de Receitas da União (DRU) e seus impactos sobre as políticas de saúde e educação*. Revista Política Hoje, 28(2), 30-46. 2019.

CERVI, E. *Análise de Dados Categóricos em Ciência Política*. Curitiba: PPGCP, 2014.

CERVI, Emerson U. *Análise de conteúdo automatizado para conversas em redes sociais online: uma proposta metodológica*. 42º encontro anual da Anpocs, GT17 (Mídias, política e eleição), Caxambu, 22-26 de outubro de 2018.

CHECKEL, Jeffrey. *It's the process stupid! Process tracing in the study of European and international politics*. Arena, Working Paper. n. 26, 2005.

COLLIER, D. *Understanding process tracing*. PS - Political Science and Politics, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. *Critical Junctures and Historical Legacies, Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. 2nd ed. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 27-39, 2002

CORAIOLA, Diego Maganhotto et al. *Conciliando agência e contexto na dinâmica da mudança institucional*. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 701-726, Dec. 2015.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *Os 50 anos da Lei Geral de Orçamentos (Lei n. 4.320/64): o esquecimento da lei orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil*. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 12, n. 1, p. 184-191, jun. 2016.

COUTO, Leandro Freitas; LEOPOLDI; RECH, Lucas Lucas Trentin. *Desmonte ativo no governo Bolsonaro: uma aproximação pela perspectiva orçamentária*. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Maria Antonieta (ed.). *Desmonte e reconfiguração de*

políticas públicas (2016-2022). Brasília, DF: Ipea: INCT/PPED, 2023. p. 443-474. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo15>

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula A.; SILVEIRA, Tatiana S. da. *Planejamento governamental e democratização*. In: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, v. 4, n.º 2, 2014.

DAHL, Robert A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.

DAHL, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, 1971.

DANIELS, Robert V. *Is Russia reformable? Change and resistance from Stalin to Gorbachev*. Boulder, CO: Westview Press, 1988.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DAVIS, K. C. (1969). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Louisiana State University Press.

DE OLIVEIRA PINHEIRO, A.; MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO, S. *Além do presidencialismo de coalizão: evidências da pressão subnacional no Legislativo brasileiro*. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 72, n. 3, p. 613 - 634, 2021.

DIAS, Fernando Álvares Correia. *Desvinculação de Receitas Da União, Gastos Sociais e Ajustes Fiscal*. Consultoria legislativa do senado federal: coordenação de estudos – textos para discussão 39. Brasília, 2008.

DILTHEY, Wilhelm. *Introdução às ciências humanas – tentativa de uma fundamentação para o estudo da sociedade e da história*. Trad. de Marco Antônio Casanova. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

DINO, Luísa Adib. *Incrementalismo e o campo institucional: análise sobre a execução orçamentária da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo entre 2009 e 2016*. 2018. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ESCOBAR, Arturo. 1995. *"Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World"*. Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* New Jersey, NY: Princeton University Press. 1991.

ESTEVA, Gustavo. 1992. *"Development"*. In *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, edited by Wolfgang Sachs, 12-24. Zed Books.

FALLETI, T. G. *Process tracing of extensive and intensive processes*. New Political Economy, v. 21, n. 5, p. 455–462, 2016.

FALLETI, T. G., & Mahoney, J. *Comparative Political Analysis: A Methodology*. Cambridge University Press, 2019.

FALLETI, Tulia G., *Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988*, in: MAHONEY and THELEN (eds.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, New York: Cambridge U. P., Chapter 2, 38-62. 2010

FALLETI, Tulia. *A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*. *American Political Science Review*, v. 99, n.3, p. 327-345, 2005.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. *Ciclo orçamentário brasileiro*. Brasília: Enap, 2019.

FILHO. Irajá Silvestre. *Efeitos da impositividade das emendas parlamentares no orçamento geral da União*. Dissertação de Mestrado do Programa do Mestrado do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Brasília, 2023.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária*. *Dados*, vol. 45, n.º 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Política Orçamentária No Presidencialismo de Coalizão*. FGV Editora, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo de coalizão*. In: Soares, G. & Rennó, L. *Reforma Política: Lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Política Orçamentária no Congresso Nacional: ontem e hoje*. Blog DADOS, 2019 [published Sep 2019]. Available from: <http://dados.iesp.uerj.br/politica-orcamentaria-no-congresso-nacional-ontem-e-hoje/>. Acesso em: 02, agosto de 2022.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. *The relationship between federal budget amendments and local electoral power*. *Journal of Development Economics*, vol. 116, p. 186-198, 2015.

FISCHER, F. *Reflexive Governance for Global Public Goods*. *International Theory*, 5(3), 379-408. 2003.

FISCHER, Frank. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press, UK, 2003.

FLIGSTEIN, N. (1997). *Social Skill and the Theory of Fields*. *Sociological Theory*, 15(2), 201-226.

FLYVBJERG, Bent. 2011. "Case study", em: Denzin, Norman e Yvonna Lincoln (orgs.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 4ª edição, Thousand Oaks, CA: Sage, cap. 17, 201-216.

FRANÇA, AS, & SANTOS, RM (2021). *Análise qualitativa de dados textuais: da teoria à prática*. Revista Interdisciplinar de Pesquisa Científica, 7(1), 73-88.

FRANK, A. G. *The Development of Underdevelopment*. Monthly Review Press, 1966.

FRANK, Andre Gunder. 1967. "*Capitalism and Underdevelopment in Latin America*." Monthly Review Press.

FREY, K.; OLIVEIRA, V.; XIMENES, S.; BITTENCOURT, L.; LOTTA, G. *Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais*. Revista do Serviço Público, v. 68, n. 1, p. 9 - 36, 31 mar. 2017.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUKUYAMA, F. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Farrar, Straus and Giroux, 2011.

FURTADO, C. *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964

GARCIA, R. C. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. In: Cardoso, J. C; Cunha, A. S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. (2015). Opening the black box: cabinet authorship of Legislative proposals in a multiparty presidential system. *Presidential Studies Quarterly*, v. 45, p. 247-269.

GERRING, John. 2011. "The case study: what it is and what it does", em: Gooding, Robert (org.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford Univ. Press, 1133-1165.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, James. *Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019. 326 p.

GIAMBIAGI, F. (2004). *Desvinculação de receitas da União (DRU)*. Revista de Economia Política, 24(4), 77-84.

GIBSON, Edward. *Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries*. *World Politics*, 58(1), 101-132. 2005.

GONTIJO, Vander. *Orçamento Impositivo, Contingenciamento e Transparência*. Cadernos Aslegis, n.39, p. 61-72, jan/abr, 2010.

GÖYMEN, K.; LEWIS, R. *Public policymaking in a globalized world*. Karaköy, Istanbul: Istanbul Policy Center, 2014.

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social-Learning, and the State - The Case of Economic Policy Making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 1993, 275–296.

HALL, P. A., & Soskice, D. (Eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, 2001.

HALL, P. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986.

HALL, P.A; TAYLOR, R.C.R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova, São Paulo, n.58, p.193-223, 2003.

HALL, Peter. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics, em: James Mahoney e Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 373-404.

HAM, Cristopher; HILL Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

HAY, C. *Ideas and the Construction of Interests*. In D. Beland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 65-82). New York, NY: Oxford University, 2010.

HAY, Colin. *Constructivist Institutionalism*. In: Rhodes, R.A.W., Sahah A. Binder e Bert A. Rockman. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 56-74.

HAY, Colin. *Ideas and the Construction of Interests*. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press, 2011

HECLO, Hugh. Reaganism and the Search for a Public Philosophy. In *Perspectives on the Reagan Years*, ed. John L. Palmer, 31–64. Washington, D.C.: Urban Institute Press. 1986.

HEINELT, H. *How great expectations of international organizations are dashed at the local level: or, why it's amazing that their programs work at all – the case of the EU structural funds*. In: Göymen, K.; Lewis, R. *Public policymaking in a globalized world*. Karaköy, Istanbul: Istanbul Policy Center, 2014.

HELGADOTTIR, O. *The Bocconi boys go to Brussels: Italian economic ideas, professional networks and European austerity*. *Journal of European Public Policy*, 23(3, SI), 2016, 392–409.

HERDER, J. G. *Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit*. In: Martin Bollacher (Hg.). *Johann Gottfried Herder. Werke in zehn Bänden*, Bd. 6. Frankfurt am Main: Deutscher Klassiker Verlag, 1989.

HILL, M. *New agendas in the study of the policy process*. Harvester Wheatsheaf, Great Britain, 1993.

HOGAN, J. *Remoulding the Critical Junctures Approach*. Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique, 39(03), p. 657-679, 2006.

HOGAN, J.; O'ROURKE, B.K. *The Critical Role of Ideas: understanding industrial policy changes in Ireland in the 1980s*. In J. Hogan & M. Howlett, orgs. *Policy Paradigms in Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan UK, p. 167—188, 2015.

HOWARTH, D., & NORVAL, A. J. *Discourse, the Social and the Political*. International Journal of Philosophical Studies, 14(3), 2006, 305-325.

HOWLETT, M. *Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Actor-Based Perspectives on the Role of Critical Junctures in Policy Change*. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 177-211). Boulder, CO: Westview Press. 1998.

IPPOLITO, Dennis S. *Why Budgets Matter: Budget Policy and American Politics*; Revised and Updated Edition, vii–viii. Penn State University Press, 2015.

IRAMUTEQ. [Florianópolis]: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. 18p.

JACOBS, A. M. *How do ideas matter?: Mental models and attention in German pension politics*. Comparative Political Studies, 42(2), 2009, 252–279.

JACOBS, A. M. *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*. In A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool* (pp. 1–49). Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

JAMES M. *Public Finance and Public Policy*. Editora: Worth Publishers, 2004.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói, EdUFF, 1999.

JONES, L. R. *Wildavsky on budget reform*. Policy Sciences, 29, pp 227-234, 1996.

JONES, M. D., & BAUMGARTNER, F. R. (Eds.). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. University of Chicago Press, 2005.

KATZNELSON, I. *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time*. Liveright Publishing Corporation, 2013.

KATZNELSON, I. *When Affirmative Action Was White: An Untold History of Racial Inequality in Twentieth-Century America*. W. W. Norton & Company, 2005.

- KELMAN, H. C. *Compliance, identification, and internalization: three processes of attitude change*. *Journal of Conflict Resolution*, 2(1), 1958, 51-60.
- KIERKEGAARD, S. *El concepto de la angustia*. Madrid: Alianza, 2012.
- KIMBERLY J. *Working Mothers and the Welfare State: Religion and the Politics of Work-Family Policies in Western Europe and the United States*. Editora: Stanford University Press, 2006.
- KING, D., & JACOBS, L. *The Dangerous Devolution of Austerity: A Long-Term Institutional and Ideational Analysis*. *Perspectives on Politics*, 17(1), 2019, 58-73.
- KING, G., KEOHANE, R.O. and VERBA, S., 1994. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.
- KOVEN, Steven G. *Public Budgeting in the United States: The Cultural and Ideological Setting*, Georgetown University Press, 1999
- KRAUSE, P. *Overcoming Incrementalism: Budget Reforms and Budget Allocations in Chile*, ODI Working Paper 415. London: Overseas Development Institute, March. 2015.
- LA BERGE, Leigh Claire. "The Trouble with the Third World: Postcolonial Theory and the Idea of a Third World." *Representations* 102(1): 42-71. 2008.
- LACLAU, Ernesto e MOUFEE Chantal. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo: Intermeios; Brasília: Cnpq, 2015.
- LACLAU, Ernesto. *A razão populista*. São Paulo: Três Estrelas, 2013
- LE BON, G. *Psicología de las multitudes*. Buenos Aires: Albatros. 1947.
- LE MOS, L. B. S.; RICCI, P. *Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições*. In: POWER, T.; ZUCCO, C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- LEVY, J. S. *Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference*. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1–18. 2008.
- LIMA, Eduardo M. de; VIANA, Priscila R. N. *As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015*. In: *Revista de Direito Tributário e Financeiro*. Curitiba, v. 2, n.º 2, jul/dez, 2016, p. 199-220.
- LINDBLOM, C. E. *O processo de Decisão Política*. Brasília: UnB, 1980.

LINDBLOM, C. E. *The science of "muddling through"*. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88, 1959.

LINZ, J. J. *Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?* In: LINZ, J. J.; VALENZUELA, Arturo, eds., *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994).

LIPJPHART, A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press. 2012.

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. 1980.

LOWI, T. J. *American business, public policy, case-studies, and political theory*. *World Politics*, vol. 16, n.º 4, p. 677-715, 1964.

LOWI, Theodore J. *Decision Making vs. Policy Making: Toward an antidote for technocracy*. In: *Public Administration Review*, Vol. 30, No. 3 (May/Jun., 1970), pp. 314-25.

LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, vol. 32, n.º 4, 1972, pp. 298-310.

LYNCH, Christian Edward Cyril. *Saquaremas e Luzias: a sociologia do desgosto com o Brasil*. Rio de Janeiro: Insight Inteligência, vol. 55, 2011

LYNCH, Julia. *Age in the welfare state: The origins of social spending on pensioners, workers and children*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

MAHONEY, J. *Path Dependence in Historical Sociology*. *Theory and Society*, 29(4), 507-548. 2000.

MAHONEY, J. *The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences*. *Sociological Methods*

MAHONEY, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.

MAHONEY, James. Chapter 1: *Explaining Political Development in Central America*. In *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, 3–28. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *A Theory of Gradual Institutional Change*, IN: Mahony, James; Thelen, Kathleen, orgs, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 1-37, 2010.

MAINWARING, S. *Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*. *Lua Nova*, vols. 28/29, p. 21-74, 1993a.

MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV, 2001.
Management and Peace Science, 25, 1-18.

MANNHEIM, K.; STRAUCH, O. *Planejamento democrático e a nova ciência da sociedade*. Revista do Serviço Público, [S. I.], v. 4, n. 3, p. 5 - 10, 2022.

MANNHEIM, K. *Diagnóstico de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MANNHEIM, K. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MANNHEIM, K. *Liberdade, poder e planificação democrática*. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MANNHEIM, K. *O homem e a sociedade – estudos sobre a estrutura social moderna*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962

MANSUR, Débora Ottoni Uebe. *A desvinculação das receitas da união e seu reflexo sobre as contribuições especiais*. In: Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento. UERJ/RJ, v. 5, n.5, 2017

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARX, K. *Contribuição à crítica da economia* (Tradução e introdução de Florestan Fernandes). 2.ed.- São. Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. *O Capital - Livro I – crítica da economia política: O processo de produção do capital*. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARENHAS, C. G. *Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção*. Revista Eletrônica da PGE-RJ, [S. I.], v. 6, n. 1, 2023.

MEHTA , Jal. The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”. In: BÉLAND, D., & COX, R. H. Ideas and politics in social science research. New York, NY: Oxford University Press. 2011, 23-46.

MEIER, K. J., & O'Toole Jr., L. J. *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Johns Hopkins University Press, 2006.

MEIRELES, Fernando. *A política distributiva da coalizão*. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, 2019. (Tese de doutorado)

MELLO, L. H. D. P. *A relação entre os poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento*. Especialização em Orçamento Público. Programa do Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012.

MELLO, L. R. *Reforma Tributária e a Desvinculação de Receitas da União (DRU) como instrumentos de desenvolvimento econômico*. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, 3(2), 78-95. 2018.

MELO, Marcos. *Emendas parlamentares*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 197-201.

MELO, UMB de F., & SOUZA, LO de. Os potenciais do Iramuteq para análise de conteúdo de decisões judiciais. Brazilian Journal of Development, 9 (1), 2023, 4886–4911.

MENDES, Áquilas Nogueira. *A saúde pública brasileira num universo "sem mundo": a austeridade da Proposta de Emenda Constitucional 241/2016*. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2016, v. 32, n. 12

MENDONÇA, Daniel de. *Como olhar "o político" a partir da teoria do discurso*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.º 1, p. 153-169, janeiro-junho de 2009.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves, 2007. *Os Argumentos Analíticos: A Perspectiva Histórica e Institucional*. Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, processo e trajetória. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz., 2007, 21-56.

MESQUITA, Lara. *Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira*. São Paulo: USP, 2008. (Dissertação de mestrado).

MISHRA, R. *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Rentrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia* Toronto. Canada: University of Toronto Press, 1990.

MOGNATTI, Marcos César de Farias – *Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União - Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2º Semestre 2008*. Brasília, DF.

MORAES, Edison Andrade Martins; AMBROSIO, Ana Paula L. *Mineração de Textos*. Instituto de Informática Universidade Federal de Goiás, Dezembro, 2007.

MOREIRA, R.; CASTRO, L. F. M. de; SILVA, J. F. da. *Emendas constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon): problemas e consequências da compatibilização*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 58, p. 3–14, 1986.

MORGADO, Laerte Ferreira. *O orçamento público e a automação do processo orçamentário*. In: Centro de estudos da consultoria do Senado. Brasília – Textos para discussão 85, fevereiro/2011. MUCCIARONI, Gary. The Garbage Can Model and the Study of Policy Making. Polity 24 (3): 459–482. 1992.

MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas*. São Paulo: Adas, 1974. 2 ed.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. *A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002)*. Econ. Apl., Ribeirão Preto, v. 10, n. 3, p. 377-397, Sept. 2006.

NICOLAIDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (eds.). *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. 1990.

OATES, Wallace E. *Decentralization and Public Sector Efficiency: A Political and Institutional Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, G. *Horizontal Accountability and Horizontal Accountability in New Democracies – A Response to my Commentators*. In Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.

OLIVEIRA, G., & TUROLLA, F. *Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas*. Tempo Social, 15(2), 195–217. 2003.

OLIVEIRA, Janikelle Bessa; SILVA, Marcos G. G. *Planejamento governamental no Brasil: interseções com a política desenvolvimentista*. Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica e 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói: UFF/ABPHE, 2017.

OLIVEIRA, Janikelle Bessa. *Laboratório de ideias: Think tanks e o discurso de expertise neutral para políticas públicas*. In: Anais Do 10º Coninter - Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Anais do 10º CONINTER - CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES. Niterói/RJ: PPGCSD, 2021.

OLIVEIRA, Lizziane Souza Q. F. de. *Orçamento público na história do constitucionalismo brasileiro: a lei 4.320/64 e a permanência do projeto político institucional militar na constituição de 1988*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

OSTROM, E. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. UK, Cambridge University Press, 2003.

OVÍDIO. *As Metamorfoses*. São Paulo: Editora Hedra. Tradução de Manuel Maria de Barbosa du Bocage. 2000.

PAWSON, Ray. *Middle-range realism*. Archives Européennes de Sociologie, 41(2), 283-325. 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados, vol. 45, n.º 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C.; RENNO, L. *Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives*. Electoral Studies, v. 22, p. 425-448, 2003.

PERISSINOTTO, R., & STUMM, M. G. *A virada ideacional: quando e como ideias importam*. Revista De Sociologia E Política, 25(64), 2017, 121–148.

PETERS, B. G. *The Politics of Bureaucracy*. (fifth edition), London: Routledge, 2001.

PETERS, B. G. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge, 2010.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004

PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P. *When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change*. World Politics, 45(4), 1993, 595-628.

PINTO, Elida Graziane. *Novo Regime Fiscal e a mitigação dos pisos de custeio da saúde e educação*. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2016, v. 32, n. 12.

PIRES, Valdemir. *Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo*. In: PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein. *Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. University of California Press, 1967.

PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

QUEIROZ, L. D. F. N. D. *Avaliação de políticas no setor público: o que explica a decisão de avaliar (ou não) resultados em políticas públicas de fomento à ciência, tecnologia e inovação em saúde?* Brasília: Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, 2016.

QUIJANO, Anibal. 2008. "Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality and Anti-Globalization Social Movements." *Third World Quarterly* 29(1): 207-230.

RATINAUD, P. IRAMUTEQ: *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*, 2009.

REINERT, M. (2001). *Alain Reinert e a Análise Lexical Automática*. Fórum Qualitativo: Revista Eletrônica, 1(1), 85-91.

REINERT, M., & Reinert, V. (2020). *Análise de conteúdo com o Iramuteq: principais progressos e particularidades*. Revista Brasileira de Métodos e Técnicas de Avaliação, 20(2), 303-320.

REIS, Fábio Wanderley. *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000. p. 359-386.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Da Exogeneidade Ao Gradualismo. Inovações Na Teoria Da Mudança Institucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais 27 (78), 2012.

RICH, Andrew. *Ideas, Expertise, and Think Tanks*. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (eds.) – *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press, 2011.

RICHARD M. *Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in Developing Countries*. Editora: International Monetary Fund. Morgan, 2006.

RYNER, M. *Ideology and Change: The Transformation of the Swedish Model*. New Political Economy, 10(3), 2005, 321-347.

ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. *Instituições e interesses na dinâmica legislativa do ciclo orçamentário brasileiro*. Brasília: UNB, 2014 (Tese).

ROCKMAN, B. A. (Orgs). *The Oxford book of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press. 1960.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social; Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens*. São Paulo, Abril Cultural, 1973.

RUDALEVIGE, Andrew. *Managing the President's Program: presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton University Press: New Jersey, 2002.

SABATIER, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). *Theories of the Policy Process*. Westview Press. 2014.

SANCHES, O. M. *O ciclo orçamentário: Uma reavaliação à luz da constituição de 1988*. In J. Giacomoni & J. L. Pagnussat (Eds.), *Planejamento e orçamento governamental* (Vol. 2, pp. 187 - 217). 2007.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998.

SANDERS, Elizabeth. *Historical Institutionalism*. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (orgs). *The Oxford book of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SARTORI, Giovanni. 1970. *Concept Misinformation in Comparative Politics*. *American Political Science Review*. 64: 1033-1053.

SCHARPF, F. W. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press. 1997.

SCHMIDT, V. A. *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*. *Annual Review of Political Science*, 11, 2008, 303–326.

SCHMIDT, V. A. *Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'*. *European Political Science Review*, 2(1), 2010, 1-25.

SCHMIDT, V. A. *The Roots of Neo-Liberal Resilience: Explaining Continuity and Change in Background Ideas in Europe's Political Economy*. *British Journal of Politics and International Relations*, 18(2), 2016, 1–20.

SCHMIDT, V. A., & THATCHER, M. *Why are neoliberal ideas so resilient in Europe's political economy? Critical Policy Studies*, 8(3), 2014, 340-347..

SCHMIDT, Vivien A. *Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism*. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press, 2011

SCHOPENHAUER, A. *O mundo como vontade e representação*. Tradução de Jair Barboza. São Paulo: UNESP, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. *Resenha Bibliográfica de Planning and budgeting in poor countries, de Naomi Caiden e Aaron Wildavsky*. In: *Revista Pesq. Plan. Econ.*, v. 6, n. 1, abril de 1976.

SEAWRIGHT, Jason; e GERRING, John. 2008. *Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options*. *Political Research Quarterly*, 61: 294-308.

SEN, A. *Development as Freedom*. Oxford University Press. 1,99

SERRA, José. *A Constituição e o gasto público*. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Ipea, p. 93-106, jun. 1989.

SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual, 1994.

SILVA, Glauco Peres. *Desafios ontológicos e epistemológicos para os métodos mistos na ciência política*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 30, n.º 88 junho/2015.

SILVA, Mariana Batista. *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Universidade Federal de Pernambuco, 2014 (Tese de doutorado)

SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press, 1979.

SMYTHE, E. *Neoliberalism and the End of Liberal Democracy*. *Critical Sociology*, 43(4-5), 2017, 709-725.

SOUSA, Yuri Sá Oliveira *et al.* *O uso do software Iramuteq na análise de dados de entrevistas*. *Pesqui. prá. psicossociais*, São João Del-Rei , v. 15, n. 2, p. 1-19, jun. 2020.

STIGLITZ, Joseph E. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Editora: W.W. Norton & Company. Poterba, 2012.

STOKES, Susan, DUNNING, Thad, NAZARENO, Marcelo; BRUSCO, Valeria. *Brokers, Voters, and Clientelism*. New York: Cambridge University Press, 2013.

STONE, D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York, NY: W. W. Norton & Company, 2012.

STUMM, Michelli G. *Ideias e política industrial: uma análise dos governos petistas*. UFPR: Curitiba, 2019. TESE

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. *A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*. *Econ. soc.*, Campinas, v. 21, n. spe, p. 909-941, Dec. 2012 econômico. *Econ. soc.*, Campinas, v. 21, n. spe, p. 909-941, Dec. 2012.

THELEN, K. (1999). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.

THELEN, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

THELEN, Kathleen, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. *Annual Review of Political Science* 2:369-404, 1999.

TILLY, C. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Wiley-Blackwell. 1992.

VALENZUELA, A. (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 3-87, 1994.

VAN APELDOORN, B. *Neoliberalism and Institutional Change in International Relations*. *New Political Economy*, 6(1), 2001, 49-66.

VERGARA, S. C. *Razão e intuição na tomada de decisão: uma abordagem exploratória*. *Revista De Administração Pública*, 25(3), 120 a 138. 1991.

VIANA, de Arizio. *Orçamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Edições Financeiras, 1950.

VIEIRA, Diego. *Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a atuação de stakeholders e coalizões de defesa no caso da UHE Belo Monte*. ANAIS ENANPAD 2017.

WALLERSTEIN, Immanuel. 1974. *"The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century."* Academic Press.

WAMPLER, Brian. *A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?* *Opin. Pública, Campinas*, v. 14, n. 1, p. 65-95, June 2008.

WEBER, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press, 1978.

WEINGAST, B. R. (1995). *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), 1-31.

WEINGAST, B. R. *Reflections on distributive politics and universalism*. *Political Research Quarterly*, vol. 47, n.º 2, p. 319-327, 1994.

WEISS, C. H. *The Many Meanings of Research Utilization*. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431. 1979.

WILDAVSKY, A. *Budgeting as cultural phenomenon*. In: RABIN, J. (Ed) *Handbook of Public Budgeting*. Ed. Marcel Dekker, New York, 1992

WILDAVSKY, A. *Budgeting as cultural phenomenon*. In: RABIN, J. (Ed) *Handbook of Public Budgeting*. Ed. Marcel Dekker, New York, 1992.

WILDAVSKY, A. *Political implications of budgetary reform*. *Public Administration Review*. 183-190, 1961.

WILDAVSKY, A. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books, 1989.

WOLL, C. *The End of American Exceptionalism? Change and Continuity in the French Regulation School*. *Politics & Society*, 36(1), 2008, 39-78.

ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and choice in European public policy*. University of Pittsburgh Press, 2003.

ZAHARIADIS, N., & Buuren, J. V. *The Multiple Streams Framework: Structure, limitations, prospects*. In *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 37-57). Palgrave Macmillan, 2016.

Leis e documentos

BRASIL. *Constituição (1824)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM16.htm>. Acesso: 15 jun. 2022.

BRASIL. *Constituição (1891)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922*. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm>. Acesso em 15 jun. 2022.

BRASIL. *Constituição (1934)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. *Constituição (1937)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. 10 de novembro de 1937 - Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Brasília. Casa Civil: Biblioteca da Presidência da República, 1937. (Discurso Vargas)

BRASIL. 29 de junho de 1938 - O Estado Novo e as Forças Armadas – discurso por ocasião de ser lançada a pedra fundamental da escola militar, em Rezende. Brasília. Casa Civil: Biblioteca da Presidência da República, 1938. (Discurso Vargas)

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 1.804, de 1939*. Aprova normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1804-24-novembro-1939-411649-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 2.416, de 1940*. Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del2416.htm>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. *Constituição (1946)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Vol. 144. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 3.

BRASIL. *Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em 16 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ofício n.º 41/65*, da Diretoria de Orçamento. Brasília-DF, 21 de junho de 1965.

BRASIL. *Lei n.º 5.172, de 25/10/1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. (Código Tributário Nacional). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. *Constituição (1967)*. Emenda Constitucional n.º 01/69. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. *Ato Complementar n.º 43, de 29 de janeiro de 1969*. Fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-43-69.htm>. Acesso em 16 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ata da 32ª. Sessão Conjunta*. Diário do Congresso Nacional, 29/07/1970a, pp. 0357-0373.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ata da 33ª. Sessão Conjunta*. Diário do Congresso Nacional, 06/08/1970b, p. 0381-408.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 01 de 1970-CN*. Regimento Comum do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, 12/08/1970.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ata da 58ª. Sessão Conjunta*. Diário do Congresso Nacional, 29/06/1972a, pp. 0901-0913.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ata da 68ª. Sessão Conjunta*. Diário do Congresso Nacional, 31/08/1972b, pp. 1053-1058.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 01 de 1972-CN*. Altera o Regimento Comum do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, 06/09/1972, p. 2689.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Guia de Transferência de Documentos n.º 01/88*, da Diretoria de Documentação e Informação para o Arquivo do Senado Federal. Brasília-DF, 26 jul. 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 01/1991-CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18/05/1991, p. 6611 (Publicação).

BRASIL. Ministério do Planejamento. Portaria Ministerial n.º 09, de 28 de janeiro de 1974, do Ministério de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Atualiza a discriminação da despesa por funções, de que tratam o inciso I do 1º do artigo 2º e 2º do artigo 8º, ambos da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e estabelece normas para seu desdobramento. In: MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo Costa. *A Lei 4.320 Comentada*. 23 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. pp. 233-235.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 01/1993-CN*. Altera a Resolução n.º 1, de 1991-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 5/6/1993, p. 5199 (Publicação).

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Guia de Transferência de Documentos n.º 01/1993* da Diretoria de Documentação e Informação para o Arquivo do Senado Federal. Brasília-DF, 23 jul. 1993a.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 01/1994-CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do PLN 23/93-CN. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 17/05/1994, p. 2294. Retificação: Diário do Congresso Nacional, 19/10/1994, p. 3013 (Publicação).

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 02/1994-CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do PLN 03/94-CN. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 26/11/1994, p. 7334 (Publicação).

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 02/1995-CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, 15/09/1995, p. 5179.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 03/1998-CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 1999. Diário do Congresso Nacional, 26/11/1998, p. 14120.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ofício n.º 11/1999*, da Coordenação de Arquivos para o Arquivo do Senado Federal. Brasília-DF, 16 mar. 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 03/2000-CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária para o exercício financeiro de 2001. Diário do Congresso Nacional, 20/10/2000, pp. 23201–23218.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 01/2001-CN*. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, 05/10/2001, pp. 20016-20033.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Guia de Transferência de Documentos n.º 02/2002* da Diretoria de Documentação e Informação para o Arquivo do Senado Federal. Brasília-DF, 13 mar. 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 01/2003-CN*. Altera o artigo 43 da Resolução n.º 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, 15/08/2003 pp. 1361–1364.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 02/2003-CN*. Dá nova redação ao artigo 25 da Resolução n.º 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, 14/11/2003, pp. 2643-2644.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 03/2003-CN*. Altera a Resolução n.º 01, de 2001 - CN. Diário do Congresso Nacional, 11/12/2003, pp. 3080-3082.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ofício CN 824/2004*, do Presidente do Senado. Brasília-DF, 12 de novembro de 2004.

BRASIL. Senado Federal. *Ata da 5ª. Sessão Ordinária*. Diário do Senado Federal, 23/02/2005. pp. 02147-03110.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer n.º 433/06*, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal – CCJ/SF, 19 abr. 2006a.

BRASIL. Senado Federal. *Ata da 122ª. Sessão Ordinária*. Diário do Senado Federal, 03/08/2006b. pp. 25795-25973.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 01/2006-CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, Suplemento A, 15/12/2006c, p. 2560 (Publicação).

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º 03/2008-CN*. Altera o § 2º do art. 26 da Resolução n.º 1 de 2006-CN, bem como o seu anexo, que "dispõe sobre a Comissão

Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo", e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, 06/11/2008, p. 3356-3364.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição n.º 565-A, do Senado Federal*, que "Altera os Arts. 57, 165, 166, e Acrescenta Art. 165-A, Todos da Constituição Federal, Tornando de Execução Obrigatória a programação Constante da Lei Orçamentária Anual. Relator: Deputado Édio Édio Lopes (PMDB-RR). Abr. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n.º03/2013-CN*. Acrescenta § 4º ao art. 26 da Resolução n.º 1/2006 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, 20/11/2013, pp. 2313–2314.

BRASIL. *Primeira Audiência Pública da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira* de 28 abr 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 78. P.139-143, 17 Jun 1987.

BRASIL. *Segunda Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira* de 29 abr 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento. 78 P.143, 17 Jun 1987. Discurso Antonio Augusto Oliveira Amado, p. 143.

BRASIL. *Terceira Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira* de 30 abr 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento. 78 P.138, 18 Jun 1987. Discurso do Constituinte José Maia.

BRASIL. *Quarta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira* de 05 mai 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 80, p. 153, 19 Jun 1987, Discurso Nilson Holanda, p. 159.

BRASIL. *Quinta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira* de 5 maio de 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 81, p. 134, 20 Jun 1987, Discurso Andréa Santo Calabi, p. 137.

BRASIL. *Sexta Audiência da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira* de 6 maio de 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento 82, p. 134, 24 Jun 1987, Discurso Constituinte Messias Góis, p. 131.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014*. Decisão plenária. Relatora: Min. Rosa Weber. 14 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6194438>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

BRASIL. Senado Federal – *Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Nota Técnica 151/2022*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicase-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos->

dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

ANEXO A

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS CONSTITUINTE – SUBCOMISSÃO DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Subcomissão instalada no dia 8/4/1987

AUDIÊNCIA PÚBLICA DO DIA 29/4/1987

O Diretor da Secretaria de Orçamento e Finanças, Professor DR. Márcio Reinaldo, e o DR. Antônio Augusto Amado, Presidente do Conselho Diretor da Associação Brasileira de Orçamento Público.

Com a palavra do Dr. Márcio Reinaldo, que falará sobre Orçamento, matéria na qual é versado, além da responsabilidade que tem como Secretário da SOF, o órgão que organiza e elabora o Orçamento da República.

PROFESSOR DR. MÁRCIO REINALDO - ARGUIÇÃO (páginas 143-144)

O SR. MÁRCIO REINALDO MOREIRA – Exm.

Sr. Presidente, Constituinte João Alves, Sr. Constituinte José Luiz Maia, demais componentes da Mesa, Srs. Constituintes, técnicos da área de Orçamento e Finanças- do Governo federal e do Congresso. Para nós, é uma honra muito grande aceitar uma convocação do Constituinte João Alves para aqui falarmos alguma coisa a respeito da nossa expectativa em relação à Constituição, em termos desse capítulo tão importante para as finanças públicas federais, estaduais e municipais. A SOF, Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan, órgão que se responsabiliza como cabeça do sistema orçamentário da União e do qual emanam hoje normas e instruções adotadas pelos Estados e Municípios, tem um papel muito importante, neste momento, em termos de trazer aos Srs. Constituintes, responsáveis por este momento histórico do País, a sua experiência vivida nesses últimos anos. Temos já montado, há algum tempo, sob a coordenação do Prof. João Batista de Araújo Lengruber, uma comissão de experts em orçamento de todo o Brasil, preparando um dossiê para, oportunamente, ser encaminhado a esta Casa, com as suas conclusões definitivas. É claro que o momento político, a transição política por que passa o Ministério do Planejamento, nos impediu de levarmos essa matéria à consideração dos superiores para, naturalmente, estar autorizados a encaminhar o material até este momento. Mas prometemos que nos próximos dias, ou nas próximas semanas, isso será feito a tempo de, talvez, colaborar, de alguma forma, com o trabalho dos Srs. Constituintes. Mas, como um dos dirigentes ou co dirigentes daquela Casa, eu gostaria de externar algumas preocupações e problemas vividos.

É notória, hoje, a angústia dos Estados e Municípios por mais recursos públicos. Por outro lado, vemos o Orçamento Público Federal praticamente exaurido com as suas despesas anormais de pessoal, com aqueles encargos financeiros assumidos com dívidas internas e externas e muito pouco sobrando para que se possa aplicar, até mesmo nos investimentos públicos dos órgãos federais, e até, por meio de acordos e convênios, transferido esse dinheiro aos Estados e Municípios para aplicação na área social e econômica.

Então, onde está esse dinheiro, onde está esse reclamo geral? É esta uma pergunta que faço, quando ouço falar a respeito da centralização dos recursos públicos. E o que se poderia fazer para minimizar o problema dos Municípios, onde estão os nossos cidadãos, o povo, que está precisando

dos benefícios públicos? Ou mesmo dos Estados, que têm um papel intermediário na aplicação desses recursos? Vemos a receita disponível, hoje, da União praticamente comprometida, como disse, com pessoal, dívida e mesmo com a manutenção dos órgãos públicos federais já existentes.

Podemos ver um grande número de recursos que não aparecem, porque são isenções fiscais não contabilizadas, que, publicamente, já foram acertados por legislação ordinária, ou até mesmo constitucional, e que representam, talvez, um peso muito significativo, não sei se 10, 8 ou 15% daquela receita bruta de que o Governo federal talvez pudesse dispor. É possível que nos falte até mesmo uma avaliação, um estudo mais aprofundado, para ver se realmente essas isenções fiscais, que o Governo estabeleceu para o poder privado, para a iniciativa privada, para regiões, estão cumprindo com seus objetivos. Creio que talvez um trabalho ou um sentimento dos Srs. Parlamentares, o conhecimento mais próximo da realidade, uma análise específica já feita, possam talvez clarear, com muito mais nitidez, esse quadro de angústia; e poderiam, naquilo que for natural, ser mantidos para que esse incentivo sirva para o desenvolvimento das regiões "a" ou "b". O que se mostrou único talvez deva ser tributado em benefício até do Estado, ou do Município, ou de programas da área social ou política. Por outro lado, também vemos hoje, dentro do Orçamento da União, no campo da sua despesa, um grande número de subsídios, ao trigo, ao açúcar, na área de exportação de produtos manufaturados, que quase chega - o Constituinte João Alves pode me ajudar - a uma marca de, para cada um cruzado de receita transparente dentro do Orçamento da União, demonstrar-se claramente quase que a necessidade de o Governo emitir primariamente, ou colocar títulos da dívida pública, para cobrir uma outra moeda como o subsídio, ou o pagamento da dívida imobiliária, já comprometida no passado por essa mecânica de subsídios.

Vejam que nós, na área orçamentária, praticamente tomamos conhecimento disso a partir de dois anos atrás, quando, por um ato decisivo do Governo federal, pôde-se realmente ter transparência essas contas, ao que pouca gente tinha acesso antes. Talvez duas, três, quatro pessoas do Banco Central ou do Banco do Brasil manipulavam essas contas de subsídios. Então, creio que, dentro dessa visão de um grupo de despesas, hoje praticamente subsidiadas, despesas cuja eficácia política, econômica e social pode-se questionar - e merecem estudos e decisões muito corajosas - dentro de um quadro de isenções tributárias sobre os quais se pode, também, fazer uma vasta pesquisa para, politicamente, caminhar-se para um campo de nova ordem econômica na administração pública, poderíamos, naturalmente, oferecer uma contribuição ao Poder Público federal, estadual, municipal, no sentido de colocar ordem nas suas contas, e não contribuir para que o Orçamento Público, como é hoje, seja um instrumento inflacionário, talvez de distribuição de renda não desejada pela sociedade brasileira. Assim, que levemos aos Estados e Municípios aquela tranquilidade necessária, para que possam, naturalmente, desempenhar melhor seu papel.

Confesso a V. Ex.^{ta} que não preparei uma agenda para que aqui pudesse deixar marcada a posição do Diretor de Orçamento da SOF, no sentido de já servir para uma discussão mais aprofundada. Mas levanto esse tema das isenções fiscais, das vinculações, desses fundos e orçamentos paralelos - orçamento monetário, de crédito, de estatal, que não transitam pelo Tesouro Nacional e que representam, praticamente, outro tanto de recursos - para que esta Subcomissão possa estudar.

Prometo a V. Ex.^{ta}, inclusive credencio, junto ao Constituinte João Alves, o nosso colega Dr. Lengruber e toda a sua equipe para que, deste momento em diante, fiquem à inteira disposição

desta Subcomissão, para o que for necessário, a fim de estreitarmos nossas experiências e de trazer o que de melhor se possa para a elaboração de um trabalho mais profícuo. Acredito que o Dr. Augusto Amado, dentro de um trabalho elaborado pela Associação Brasileira de Orçamentos Públicos, da qual ele é Presidente, e com nosso colega da diretoria da SOF, se possa, com o tema mais preciso, abordar aqui a parte teórica de sua missão. Agradeço ao Constituinte e estou às ordens para qualquer esclarecimento. (Palmas.)

O SR. ANTÔNIO AUGUSTO OLIVEIRA AMADO - ARGUIÇÃO (páginas 144 – 146)

Ex. Sr. Presidente João Alves, Ex.^{mo} Sr. Relator, Constituinte José Luiz Maia, Srs. Constituintes, Senhoras e Senhores, em primeiro lugar, desejamos agradecer a honra que nos concedem de poder expor as ideias da Associação Brasileira de Orçamento Público, que congrega mais de quatro mil associados em todo o País. É um privilégio único na vida de um profissional poder participar dos debates de tão transcendente importância para o País. Sobre o que vou expor, já deixei com a

Subcomissão um documento que representa não só ideias próprias, mas, também, dos funcionários da Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan, já que a malbria deles é associada também.

Esse documento é a síntese de um ano de estudos que levamos a cabo em todo o País, na maioria dos Estados onde realizamos reuniões para discutir esses aspectos relativos ao Orçamento e à Constituição. Vou-me permitir fazer referência a alguns pontos que julgo de suma importância e, ao final, ficar ao dispor dos Srs. Constituinte para quaisquer esclarecimentos.

Tivemos a ousadia - e peço desculpas – de apresentar essa proposta já em forma de artigos, talvez para simplificar o trabalho descritivo a ser mais objetivo. Não temos a pretensão de que isso seja inserido tal qual está, na Constituição. Este é um documento para apreciação dos Srs. Constituintes. Aliás, há coisas possivelmente não compatíveis no campo jurídico, que devem ser vistos por quem de competência.

Partimos de algumas hipóteses básicas a respeito do Orçamento. Nas economias modernas, nas economias em desenvolvimento como a nossa, não se pode conceber o Orçamento como instrumento isolado, como instrumento fim em si. O Orçamento, no nosso entender, é um instrumento do planejamento. Se não existem diretrizes de curto, de médio e de longo prazos para a economia, dificilmente o Orçamento poderá desempenhar adequadamente sua função. Temos constatado, no dia a dia, esta realidade no País, em consequência, e por isto, colocamos, na própria proposta, os planos e orçamentos, porque estranhamos que não houvesse uma Subcomissão para tratar do planejamento e pela relação estreita que existe entre esses dois instrumentos, não podíamos tratar única e exclusivamente do Orçamento sem abordar o planejamento.

Então, o primeiro artigo refere-se à necessidade de que o País contemple a elaboração de planos de longo, médio e curto prazos nos quais se insistiram o Orçamento do setor público como instrumento normativo desse planejamento.

Um aspecto, que também está amadurecendo já há bastante tempo, ao qual, pessoalmente, me dediquei desde 1967, devido à experiência que tive como um dos participantes das primeiras equipes da SGDAM, é o aspecto regional do planejamento e do Orçamento.

Num País como o nosso, não pode haver um orçamento agregado onde não se contemplam os aspectos específicos, os problemas heterogêneos, a potencialidade diferenciada de cada região. Entendemos que tanto planos como Orçamento devem ser regionalizados sem o que, dificilmente, se pode contemplar os verdadeiros problemas das regiões, as suas potencialidades para enfrentar esses problemas e os aspectos específicos, tanto administrativos, como culturais, políticos etc. E aqui existe, a meu ver, uma conotação política fundamental. Em grande parte o desinteresse, que tanto se nota e se apregoa, dos políticos pela discussão do Orçamento, no nosso entender, se deve ao fato de que o político não encontra, na peça orçamentária, os elementos necessários para ver até que ponto sua região está ou não sendo atendida pelo Poder Público. Em consequência, se desinteressa. Se ele vai discutir um programa de fomento à agricultura agregado a todo o País, ele tem pouco interesse pelo assunto. A ele só interessa saber quais são os benefícios para a sua região. E é justamente a regionalização do Orçamento que vai proporcionar informações necessárias a que o político possa, mais objetivamente, discutir, analisar, rejeitar ou aprovar a proposta orçamentária.

O art. 20 trata das ações do setor público. Propõe-se que sejam programadas em planos plurianuais e orçamentários anuais devidamente compatibilizados entre si, com planos a médio e a curto prazos. Quando falamos em planos, eles têm abrangência muito maior do que o setor público. Por isto, distinguimos planos para o setor público de planos para a economia.

Durante os últimos anos, houve grande polêmica sobre a diversificação de orçamentos a nível federal. Houve também propostas, sobretudo uma, que se consagrou no linguajar administrativo, técnico e político, que foi a da unificação dos orçamentos. Considero infeliz a expressão, porque não se pode unificar o que é heterogêneo. O que deve ocorrer é a agregação dentro de cada orçamento, e não unificar, por exemplo, o orçamento das empresas estatais com o chamado Orçamento da União. Nem com o Orçamento monetário, expressão que no País, infelizmente, teve degeneração muito grande, levando a sérias distorções de certo modo sanadas nos últimos anos. Entendemos que o Orçamento do setor público deve estar construído pelos orçamentos dos Poderes do Estado; e pelo orçamento das empresas estatais e mistas. Essas seriam as duas peças do Orçamento do setor

público. Outro ponto que enfatizamos muito, voltando aos princípios básicos do Orçamento, é quanto à sua abrangência, à sua universalidade. Em consequência, o Orçamento dos Estados compreenderá todas as despesas e receitas que representem ativos e passivos do Tesouro Nacional, inclusive as operações de crédito internas e externa, as receitas próprias e as despesas das entidades da administração direta e indireta que não se enquadrem no rol das empresas estatais e mistas.

Isso dá o status necessário ao Orçamento da União; a peça política, por excelência, que o Congresso tem de analisar, discutir, aprovar ou não. Propõe-se também que o Orçamento dos Poderes do Estado se divida em duas partes, a saber:

10) o orçamento correspondente à produção de bens, à prestação de serviços e à formação de ativos pelas entidades públicas abrangidas; 20) transações financeiras correspondentes às transferências, amortização da dívida, inversões financeiras e outras da mesma natureza, bem como as fontes de seu financiamento. São formas de evitar as apreciações distorcidas, porque, muitas vezes, quando se diz que determinado Ministério está gastando muito, quando se classifica sua despesa nesses dois campos, vê-se que de fato o gasto foi feito antes. Ele agora está apenas amortizando-o. E quando se fazem as análises em termos de agregado, está-se duplicando o gasto público. Entendemos ser o caso muito importante, tanto para a apreciação quanto para a análise de onde realmente se está exercendo o gasto, que vai pressionar a demanda real da economia, e onde se está fazendo gasto financeiro que corresponde a gastos do passado. Outro aspecto de suma importância diz respeito à integração das operações de crédito passivas, internas e externas, que sejam consideradas como fonte de financiamento do déficit na conta corrente ou na conta capital.

De acordo com a Lei 4.320, este País nunca teria déficit, porque um item da receita é "operações de crédito". Ora, o Governo terá sempre poder compulsivo para obter operações de crédito. Em consequência, nunca teria déficit, quando, na teoria e na prática do orçamento universal, operação de crédito é para financiar déficit que não foi coberto pelas receitas normais do Orçamento. Tal distorção deve ser corrigida e foi objeto de crítica que fiz à Lei na 4.320, logo no início de sua vigência. Esta Lei esteve no Congresso por quase onze anos, para ser aprovada. E, como entrei no assunto apenas no final, concluí ser melhor deixar passar desta forma do que fazer qualquer observação nesta Lei, que ocasionasse sua volta ao Congresso, e nele passasse mais alguns anos. Mas tal distorção deve ser corrigida tanto a nível da Constituição como a nível de outra lei que venha a substituir a Lei n.º 4.320, referente a finanças públicas.

Outro aspecto que considero da maior relevância - e constitui área nebulosa para os analistas de orçamento e para a sociedade como um todo é a da falta de um orçamento das inserções e subsídios neste País, com o qual o Dr. Reinaldo Moreira tem muito a ver. Consideramos que as inserções tributárias e subsídios devem ser inseridos no orçamento das transações financeiras no lado das receitas. As inserções tributárias como receita renunciadas, ou seja, receitas a que o Governo renúncia, e as fontes de financiamentos dos subsídios. No lado da despesa, como transferências amo beneficiados, discriminados conforme disposto em lei complementar. Desta forma, o Congresso passará a aprovar um determinado nível de inserções de subsídios para determinados setores e programas que julgue prioritários. Hoje, é difícil fazer avaliação desses subsídios - todos os que trabalham na área de finanças estão conscientes disto - devido à falta de registro das receitas renunciadas ou dos subsídios concedidos.

Praxe muito prejudicial aos processos orçamentários e de planejamento e à política econômica neste País tem sido a vinculação institucional, setorial e regional da receita, o que, de certa maneira, constitui mecanismo de defesa frente à não existência de um planejamento concreto, real, que de fato leve a mudanças dentro da estrutura econômica, social e política do País. Os grupos poderosos conseguem vincular receita a certas áreas, a certas regiões ou a certos programas do seu interesse. Entendemos que, na medida em que haja um plano pelo qual que se queira realmente levar a sério o planejamento, o mecanismo de vinculação da receita deve ser o plano. Em consequência, aqui se diz: "veda-se a vinculação de receita de qualquer natureza, a não ser a prevista por dispositivo constitucional e pelos planos de médio e curto prazos" - que têm de passar pelo Congresso - "que determinarão a vigência da vinculação e a natureza dos recursos". Muitas vezes se estabelece uma vinculação que ficou *ad eternum*, num determinado momento, aquele setor, aquela área poderia ser prioritária no atendimento, mas isso não é *ad eternum*. Então, ao se proceder à vinculação por meio dos planos, e como os planos vão ser analisados, avaliados anualmente, de três a quatro anos, isso implicaria uma avaliação da própria vinculação da receita, para ver se realmente ela obteve os recursos

ou não. Dentro do artigo, num parágrafo, se coloca: "eliminam-se todos os fundos contábeis e administrativos e veda-se sua criação". Antes de iniciarmos esta palestra, numa conversa mais restrita, alguns Constituintes e alguns técnicos indagavam ao Dr. Márcio sobre os fundos existentes. Acho que nem o DI'. Márcio nem eu, que trabalhamos na área de finanças, sabemos quantos fundos existem. Sabemos que são mais de duzentos. Uma área da Secretaria de Orçamento e Finanças, coordenada pelo DI'. Inácio, elabora periodicamente um documento sobre os fundos federais, e ele sabe das dificuldades que se tem para ter acesso a essa informação e para saber qual é a legislação, como se administra etc. Está-se trabalhando, está-se ampliando o conhecimento, mas de fato ainda não temos o universo desses fundos. Evidentemente, cada fundo desses é um feudo, é um poder de decisão própria que não admite interferências. É um bolsão que fica sem um controle maior por parte do Legislativo e do próprio Executivo.

Diz o art. 80: "Os procedimentos na elaboração e execução orçamentária serão idênticos para as entidades da administração direta e indireta que, não se enquadram no rol das empresas estatais, devendo ser suficientemente flexíveis para atender às exigências da eficiência administrativa." Muitas autarquias, muitas fundações, muitas entidades paralelas à administração direta foram criadas baseadas no sentido de que a administração direta é ineficiente, é burocratizada.

Entendemos que à administração direta cabe o comando da administração pública. Em consequência, deve ser mais eficiente do que qualquer outra unidade, porque é ela que planifica, que elabora o orçamento, que controla etc. Se é ineficiente, espalha ineficiência por todo o resto da administração. Acho que temos de eliminar esta justificativa para proliferação de instituições, autarquias e fundações. Temos de fazer uma administração pública eficiente em todos os níveis e, em consequência, ela tem de se submeter ao ritual que permita uma administração eficaz e eficiente no campo orçamentário e nos outros campos.

No art. 10 já começamos a entrar no processo de participação do Legislativo na própria elaboração do Orçamento. Diz este artigo: "o Executivo apresentará à Comissão Mista do Congresso Nacional, até 15 de abril, os parâmetros para elaboração do orçamento anual, a qual terá até 30 de abril para pronunciar-se e apresentar sugestões".

Sabem V.Ex. que o processo orçamentário, para dar partida, tem de contar com um conjunto de parâmetros referentes a perspectiva de crescimento do produto, de crescimento dos setores mais importantes como o industrial, agrícola, preços, inflação, salários, importações, exportações, câmbio etc. Isto tem sido muito criticado por parte do próprio Congresso, bem como pelos técnicos das universidades, da sociedade, porque esses parâmetros, muitas vezes, não correspondem à realidade. A culpa não é dos técnicos em orçamento. Geralmente, na primeira proposta que se faz, tenta-se colocar esses parâmetros a níveis reais. Mas há uma práxis - que não ocorre somente no Brasil, mas em todos os países que têm processo inflacionário elevado - que é de subestimar esses parâmetros para evitar perspectiva de inflação maior, para evitar que a economia, sobre esses parâmetros, coloque num patamar ainda mais alto a inflação e comece a operar neste sentido. Geralmente, esses parâmetros ficam subestimados e, em consequência, o processo orçamentário fica falho: falhas essas que se dão justamente na execução, quando aparece excedente de receita e quando é preciso depois alocar esse excedente aos respectivos cofres.

Acho que aqui tem de haver uma responsabilidade compartilhada entre o Executivo e o Legislativo. O Executivo apresenta um quadro de parâmetros ao Congresso, que o discute, aprova-o e, sobre esses parâmetros, então, o Executivo elaborará sua proposta, o que já facilitará a própria discussão e aprovação do Orçamento a posterior. Estabelece-se o prazo de até 30 de setembro para o Executivo encaminhar isto ao Congresso Nacional. Acho quanto mais perto do período de execução se apresenta o orçamento, mais realismo ele contém. Atualmente, o prazo é até 31 de agosto. Aqui se propõe 30 de setembro, para aproximar mais da execução. Nos sistemas econômicos com inflação muito grande isto é fundamental.

Isto estava no Projeto Afonso Arinos, não alteramos nada, porque não é de nossa competência alterar, apenas retiramos daquele projeto a ação do Congresso sobre a proposta orçamentária.

Apenas com referência às emendas, se diz: "As emendas não poderão alterar a natureza econômica da despesa". "Conceder dotações para início de obras, cujo projeto técnico não tenha sido aprovado pelos órgãos competentes." Isto para evitar que se destine primeiro o recurso, sem estar o

projeto elaborado, ficando esses recursos ociosos durante um ano, quando outras áreas necessitam deles. Isso tem implicações tremendas na área monetária e financeira.

Conceder dotações para instalação ou funcionamento de serviços que não tenham sido anteriormente criados." Isto é também normal. Também tenho visto o contrário: muitas vezes se cria o serviço e não se determina o recurso para financiar o serviço. "Propor aumento de despesa sem indicar a fonte de recursos." Isto também é fundamental. Quando se propõe o aumento da despesa, tem-se de dizer qual é a fonte de recurso que deve financiar tal despesa.

O restante não tem maior importância. Art. 14. "É vedada a transposição sem prévia autorização legal de recursos de um programa orçamentário para outro." Ou seja, qualquer transferência de um programa orçamentário para outro teria de ter a aprovação do Congresso. "A concessão de créditos é limitada." Também uma coisa tradicional. "Abertura de crédito especial ou suplementar, sem prévia autorização legislativa e sem identificação dos recursos correspondentes."

"Realização, por qualquer dos Poderes, de despesa que excedam os créditos orçamentários ou adicionais." É também o normal dentro das finanças públicas de qualquer País.

"Art. 15. -Também está no Projeto Afonso Arinos - "O Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, semestralmente, informe de sobre a execução física e financeira do Orçamento e dos planos de desenvolvimento." Este é um dos pontos pelos quais venho lutando há mais de quinze anos, e que a própria instituição – quando falo em instituição, refiro-me à Secretaria de Orçamento e Finanças- como também a nossa associação está sumamente interessada. Acreditamos que pouco se pode avançar em matéria orçamentária e em matéria de planejamento, se não se estabelecer instrumento de acompanhamento da execução dessas peças. Vamos ficar nos enganando, criando planos bonitos, orçamentos bonitos, se não temos um sistema de acompanhamento e de gerência desses instrumentos.

A Secretaria de Orçamento e Finanças, já há mais de dez anos, vem tentando implantar um sistema de acompanhamento e de gerência efetiva não somente financeira, porque o aspecto financeiro é muito falado e muito enganoso. Não é pelo fato de um órgão estar gastando a sua dotação que ele seja eficiente. Em absoluto. Ele pode estar gastando e sendo tremendamente ineficiente. Temos de analisar a contrapartida dos bens e serviços programados correspondentes a essa dotação, e gerenciar isto. Por esta razão, entendo importante esse aspecto. É necessário que o Congresso exija, semestralmente, uma prestação de contas do Executivo. Mas não única e exclusivamente contas financeiras, porque acho que nos temos enganado muito neste País com a base monetária, com os meios de pagamentos, com as taxas de juros e com as dívidas interna e externa, sem cuidar dos aspectos reais da economia, sem cuidar do emprego, da alimentação e dos insumos básicos da indústria. No meu entender, isso é fundamental. O aspecto financeiro é meio, não é fim. Em seguida, entra-se no campo, que, penso, será muito polêmico, o das empresas estatais.

Deixei alguns aspectos para trás porque os entendo óbvios. Aqui dizemos num artigo: "O orçamento anual das empresas estatais e mistas compreenderá o orçamento de cada uma das empresas onde o setor público mantém a maioria do capital acionário".

Dividir-se-á em três partes: a primeira, o orçamento de produção de cada empresa; a segunda, o orçamento das transações financeiras; e a terceira, o orçamento de investimentos. Se V. Ex^{ta} examinarem bem, verificarão que não colocamos o orçamento de investimentos nos poderes do

Estado. O que pode ser até um erro nosso. Mas não colocamos proporcionalmente, porque achamos que há muitos conceitos dúbios na área de Governo. Há muitas apreciações do que deva ser investimento na área de Governo. E a peça que está prevista atualmente como Orçamento Plurianual de Investimentos não tem funcionado por causa disto. Em substituição ao Orçamento Plurianual de Investimentos, introduzimos o dispositivo do Plano Plurianual do Setor Público, tanto dos poderes do Estado, como das empresas estatais. Mas no caso da empresa o investimento é muito mais bem caracterizado, sabe-se, exatamente, o que é o investimento e, por isso, destacamos o plano de investimentos. No nosso entender, esse plano de investimentos deve ser aprovado pelo Congresso. Já quanto ao orçamento das empresas, temos dúvidas. Deve ser apreciado pelo Congresso, deve ser discutido, mas se diz técnica, não significa que seja apenas do Congresso, podem chamar técnicos de qualquer área, inclusive do próprio Executivo- "para, no prazo de trinta dias, preparar o projeto, submetendo-se, em seguida, ao processo normal de aprovação pelo Congresso Nacional". Isso é

provisório, porque depende do regime que se estabelecer. Se for o parlamentarismo, e o Governo não apresentar o orçamento, ele simplesmente cai. Há a outra face da medalha: "No caso de o Legislativo não aprovar o projeto de lei orçamentária anual e o plano plurianual até os prazos previstos, o Executivo solicitará ao Supremo Tribunal Federal intermediar, para apreciar e aprovar o orçamento". Ou seja, seria apelar a um terceiro poder o Poder Judiciário - para conciliar os Poderes Legislativo e Executivo.

Há um artigo que também julgamos de suma importância, que diz respeito à difusão do Orçamento. Notamos que há, neste País, uma grande indiferença pela área orçamentária. Discute-se o Orçamento e a Nação parece não estar atrelada a isto. Nada acontece, enquanto em outros países a discussão do Orçamento é, muitas vezes, a causa da queda do Primeiro-Ministro e acreditamos que não deva ser aprovado por lei. Deixamos ao parecer de melhor juízo a respeito. Com referência às empresas, estabelece-se que elas devem também elaborar um orçamento, que deve vir ao Congresso, para que este aprecie a parte de produção e de transações financeiras, bem como o plano de investimentos das empresas. Em linhas gerais, é isso o que se diz com referência às empresas. O art. 22 trata de um assunto muito polêmico, que vai depender muito do sistema de Governo que se implantar. Foi feito para eliminar uma parte que diz que quando há qualquer problema entre o Executivo e o Legislativo com referência ao Orçamento, ou seja, o Executivo não manda o Orçamento, as normas tradicionais exigem que fiquem em vigência o Orçamento do ano anterior.

Isso é irreal, totalmente irreal. Num processo inflacionário como o nosso, ficar em vigência o Orçamento do ano anterior não tem sentido. Então, aí colocamos uma saída que V. Ex.^{ta} examinarão: "Caso o Executivo não encaminhe o projeto de lei do orçamento anual e o plano plurianual, nos prazos previstos, o Legislativo, através da comissão mista, solicitará ao Presidente da Câmara dos Deputados a formação de comissão técnica - quando do Governo.

Então, colocamos assim: "Planos e orçamentos públicos deverão ser amplamente divulgados através de sínteses, às quais a sociedade tenha acesso".

Porque muitas vezes, se mandamos o Orçamento que se elabora para a sociedade, ela não vai entender. Temos de elaborar peças mais simples para que a sociedade compreenda, e que se divulgue amplamente essas peças para que a sociedade tenha acesso a elas e tome conhecimento onde estão sendo utilizados os seus recursos.

Em outro artigo, que também achamos ser de suma importância para o estudo das finanças do País, e que está também contemplado na Lei n.º 4.320, é o seguinte: "A competência do órgão central do orçamento é elaborar anualmente uma consolidação dos orçamentos e balanços públicos dos três níveis de Governo, além de estudos relativos à política orçamentária e seus resultados". Isso é fundamental.

Finalmente, o último artigo: "Lei federal determinará diretrizes gerais de direito financeiro público e orientarão a elaboração e a execução dos orçamentos públicos dos três níveis de Governo, levando em conta as características específicas de cada um."

Levamos quase quarenta anos para chegar a um processo orçamentário homogêneo no fundamental em algumas classificações. Muita gente o tem criticado e alguns tentaram até ferir e conseguiram -por meio de um decreto. Feriram esse capital que foi conseguido ao longo de quarenta anos, quando alguns municípios se eximiram de observar a funcional programática. Acho que fizeram isso porque não entenderam a importância de se ter instrumentos básicos que não entorpeçam e que não interfiram na autonomia de Estados e Municípios. Não é pelo fato de ter que se seguir uma classificação, que se está interferindo na autonomia de um Município e de um Estado. Mas é pelo fato de se ter algo que permita saber, rapidamente, quanto se gasta no País com educação primária, com alimentação para o menor, etc. Isso é de fundamental importância, tanto para a administração orçamentária propriamente dita, como para o próprio planejamento do País. Entendo que isso deve permanecer, ou seja, a idéia do sistema nacional de planejamento. E isso é que se quer manter através do último artigo que se contemplou nesta proposta. Peço desculpas, mais uma vez aos Srs. Constituintes, pelo fato de termos redigido esta proposta em forma de artigos. Mas não temos a pretensão de pensar que essas propostas irão para a Constituição da maneira como estão redigidas. Foi apenas uma forma de simplificar o trabalho, de relatar mais extensamente esta matéria. (Palmas.)

AUDIÊNCIA PÚBLICA DO DIA 05 DE MAIO DE 1987

Assuntos: Sistema de planejamento e orçamento

EXPOSITOR: NILSON HOLANDA

Sr. Presidente, Srs. Secretários, Srs. Constituintes, inicialmente queria dizer da minha satisfação de estar participando desta reunião numa oportunidade muito significativa da história nacional, quando se discute a elaboração de uma nova Carta Magna para o País. Numa oportunidade dessas, julgamos que seria oportuna uma reflexão sobre os problemas dos sistemas de planejamento e orçamento que deveriam ordenar e disciplinar a ação governamental. Então, este seria o tema de nossa palestra: a Constituinte e o Sistema de Planejamento e Orçamento. Pensamos que as deficiências de estrutura e funcionamento desse sistema de planejamento explicam, em grande parte, a crise econômica e financeira que tem sido uma constante na vida nacional e que se apresenta, no momento atual, de forma mais aguda. Por isso achamos que esse problema de planejamento deveria ser analisado em profundidade e disciplinado, pelo menos em suas diretrizes mais gerais, na nova Constituição que se pretende elaborar. Observamos que as Constituições brasileiras têm sido bastante pródigas na explicitação de normas relativas ao sistema orçamentário, mas quase completamente omissas no que se refere à disciplina do processo de planejamento. Na realidade, essa não é uma característica estritamente brasileira. É uma tradição universal, vez que o orçamento como instrumento de ação de governo tem origens remotas na história dos povos, enquanto que as técnicas de planejamento são de criação muito recente, ou seja, a rigor, datam do período posterior à 2ª Guerra Mundial. Todavia, cada dia se torna mais evidente que a crescente complexidade de gestão no setor público impõe uma revisão dessa estrutura normativa, ou seja, atribuindo-se uma prioridade maior ao aspecto de planejamento propriamente dito. Nas economias modernas, e particularmente naquelas com características semelhantes à brasileira, a visão tradicional de administração orçamentária apresenta uma série de limitações, dentre as quais valeria destacar como mais importantes as seguintes: em primeiro lugar, a anualidade do orçamento, que impossibilita uma análise e avaliação adequada de decisões governamentais que cada vez mais têm implicações e consequências que se desdobram em mais um exercício, ou seja, a característica anual do orçamento implica uma limitação muito séria, porque as decisões econômicas cada vez mais têm desdobramentos bem mais amplos do que o período de um ano; em segundo lugar, a utilização crescente de outros instrumentos de política econômica que estão totalmente excluídos do quadro de referência da administração orçamentária, tais como a política cambial, a política de juros, a política de crédito, a política salarial e assim por diante. Isso significa que o orçamento, que é a peça principal da qual dispõe o Congresso, por exemplo, para disciplinar a ação do Poder Executivo, passa a ter uma importância menor no conjunto de todos os demais instrumentos de política econômica; em terceiro lugar, a frustração do princípio da universalidade orçamentária com a adoção de expedientes e artifícios que deixam fora do orçamento parcela ponderável de despesas e receitas do Governo que, a rigor, ali deveriam estar incluídas. É bem conhecido no caso brasileiro, como um aspecto mais flagrante dessa distorção, o superdimensionamento do nosso orçamento monetário, que, em relação a alguns itens importantes, passou a representar um verdadeiro orçamento paralelo, manipulado livremente pelo Governo Federal sem nenhum controle ou supervisão do Congresso Nacional, ou seja, o orçamento monetário foi conseguido, inicialmente, como um mero instrumento de projeção das contas de ativo e passivo monetário e como um instrumento de planejamento do Banco Central. Mas progressivamente, de uma forma espúria, foram sendo incluídos nesse orçamento itens que, a rigor, deveriam estar no orçamento fiscal e que ficavam, assim, completamente fora da supervisão do Congresso. Esse orçamento monetário, inclusive, durante certo tempo, foi um documento com características muito especiais. Primeiramente, porque era um orçamento quase cabalístico, que poucas pessoas conseguiam entender e, em segundo lugar, porque era um orçamento secreto. Só muito recentemente, nos últimos quatro ou cinco anos, é que ele passou a ser apresentado e divulgado. Tudo isso indica que precisamos de uma abordagem mais ampla, abrangente, do problema da gestão das finanças do Governo, o que só pode ser alcançado através do fortalecimento e aperfeiçoamento do sistema de planejamento e de sua progressiva integração com o processo orçamentário.

Gostaria de abordar agora, rapidamente, o problema de planejamento no Brasil. Temos uma experiência já bastante ampla, de mais de 20 ou 30 anos, de tentativas de planejamento. Eu registraria aqui como etapas importantes desse processo, nos últimos anos, a elaboração do Programa de Ação

Coordenada do Governo Castello Branco, o Programa Estatístico de Desenvolvimento do Governo Costa e Silva, um trabalho importante feito no Governo Castello Branco, com o Plano Decenal, o Programa de Metas e Bases e o primeiro PND do Governo Médici. Houve nessa mesma época, a elaboração do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e uma tentativa de implantação de um programa de acompanhamento do plano; a elaboração do 2º e 3º PND, mais recentemente a elaboração do 4º PND - o chamado 1º PND da Nova República -, a criação da SEST, instrumento de controle e coordenação de atividades de empresas estatais, e assim por diante. Então, há uma série de experiências ou tentativas, a maioria delas, de certa forma, frustradas, e acho que valeria a pena examinar os motivos por que esse esforço de planejamento não teve sucesso no Brasil até o momento, sucesso que desejaríamos e que mais recentemente, por exemplo, observamos que esse processo de planejamento foi completamente esvaziado, em função de uma série de fatores de natureza política, estratégica e econômica, mas fundamentalmente de natureza política. O primeiro deles, o esvaziamento do planejamento, decorreu do fato de que havia um conflito entre o formalismo da apreciação do PND pelo Congresso e a realidade de um processo decisório altamente centralizado e tradicionalmente arbitrário e fechado. Este é um aspecto interessante: desde o Plano Salt, em 1950, até a elaboração do 1º PND, todos os planos governamentais foram documentos exclusivos do Poder Executivo, ou seja, documentos que não eram submetidos ao Congresso. Com o sistema dos planos nacionais de desenvolvimento, estabeleceu-se a sistemática de que o orçamento deveria ser apresentado ao Congresso. Ora, num regime autoritário, em que o poder estava altamente centralizado no Executivo, uma das consequências disso foi a tendência de se encaminhar ao Congresso um documento de sentido meramente político e qualitativo sem quantificação de metas e recursos. Então observamos um progressivo esvaziamento de documentos de planos nacionais de desenvolvimento, que atingiu um paradoxismo, por assim dizer, com a elaboração do 3º PND, que foi feito no Governo Figueiredo, um dos documentos mais vazios de que tenho conhecimento, dentre todos aqueles que tiveram o nome de plano de desenvolvimento. Toda a preocupação do Governo era de não se comprometer com metas, com diretrizes mais objetivas, ou seja, a apresentação do plano passou a ser uma providência de caráter meramente formal. O segundo aspecto foi o de natureza econômica decorrente do impacto da crise conjuntural do choque do petróleo, da exacerbação da inflação, da recessão mundial, da desorganização do sistema financeiro internacional. Tudo isso aumentou o grau de incerteza em relação à evolução futura das principais variáveis econômicas e diminuiu a importância do planejamento, porque ficou mais difícil planejar para fazer projeções para o futuro. Em consequência, passaram a predominar as preocupações imediatistas ou de curtíssimo prazo, em detrimento dos esforços de planejamento de médio e longo prazos.

Finalmente, observamos, no Brasil, certa falta de apoio político dentro e fora do Governo para atividades relacionadas com o planejamento. Eu diria mesmo que um dos paradoxos da realidade brasileira é o de que a constatação de erros e distorções de política econômica provoca sempre severas críticas ao planejamento e não à falta de planejamento. Geralmente se critica o plano do planejamento e não o fato de esse planejamento haver sido mal feito, e diz-se que o pretendo planejamento, na realidade, se assemelhava muito à falta de planejamento. Então, esse esvaziamento da atividade de planejamento no Brasil se caracteriza hoje por uma série de distorções, falhas e disfunções do sistema de planejamento, dentre as quais eu destacaria as seguintes: em primeiro lugar, a falta de um autêntico processo de planejamento, no sentido de que a prática de elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, nestes últimos anos, não se caracterizou como um processo permanente, sistemático, flexível, integrado, que pudesse contribuir efetivamente para orientar as ações do Governo; em segundo lugar, a inadequada articulação entre os diferentes instrumentos de planejamento, particularmente no que se refere sua base financeira. Quer dizer, o essencial, o cerne de um plano está na base financeira. Um plano que não tem a sua base financeira bem articulada quase sempre se transforma numa declaração de intenções sem maiores consequências. Então havia uma inadequada articulação da base financeira do plano, particularmente nos orçamentos fiscal, monetário e de empresas estatais.

Cito, em terceiro lugar, um aspecto muito importante: a deficiência de mecanismo de acompanhamento, avaliação e retroalimentação do processo de planejamento. A embrionária experiência de acompanhamento do Plano Nacional de Desenvolvimento que foi feita no primeiro plano não pode evoluir mesmo porque é função no desempenho geral da atividade de planejamento a qual acompanha nos seus sucessos e vicissitudes. Esse é outro aspecto interessante. O que nós observamos é que planejamento no Brasil se transformou no que chamo de espasmo quinquenal, ou seja, de cinco em cinco anos há uma discussão, faz-se um plano que depois é esquecido completamente, porque não há acompanhamento, não há retro alimentação, quando o processo de planejamento tem de ser

permanente. Ele não se esgota com a elaboração formal de um determinado documento a que chamamos plano.

O quarto fator foi a excessiva diferenciação de programas, o que eu chamo de proliferação de siglas. Nós observamos até uma tendência no sentido de que, na medida em que escasseiam os recursos, se multiplicam as siglas. Há exagerada segmentação de mercados financeiros e de fontes de poupança, como, por exemplo, a vinculação do FGTS exclusivamente a investimentos do setor habitacional; a multiplicação de órgãos e a dificuldade para a harmonização dos inevitáveis conflitos de atribuições dos diferentes níveis no sistema de planejamento, ou seja, temos um órgão que atua a nível global, que seria a Seplan - planejamento de longo prazo - um órgão que atua no planejamento de curto prazo, que seria a Fazenda; órgãos que atuam no planejamento regional - o ministério do Interior, os Ministérios setoriais que atuam no planejamento setorial, e assim por diante.

Em quinto lugar, citaria o esvaziamento do planejamento regional, que, depois de um começo promissor, passou a viver uma crise existencial, dado que as superintendências de desenvolvimento, foram comprimidas, de um lado, pelo centralismo federal e, de outro, pelas reivindicações descentralizadoras dos governos estaduais - para não falar nas suas deficiências de recursos humanos, bases financeiras e mecanismos de coordenação.

Outro problema é a tradição de excessiva setorialização do planejamento em prejuízo do planejamento global e regional. Há, quase sempre, uma dificuldade muito grande para articular os diferentes planos setoriais num todo coerente, dada a força e a tradição de certos ministérios setoriais, como é o caso, por exemplo, dos setores de Transporte e Energia. Além disso, há certa tendência à subsetorialização. Por exemplo, no caso do setor Transporte, havia uma ênfase muito grande em determinados modos de transporte. Havia, por exemplo, ênfase do planejamento rodoviário em detrimento do planejamento hidroviário ou ferroviário, mas principalmente, em detrimento de um planejamento de transporte da multimodal que utilizasse diferentes modalidades de transporte forma mais eficiente e econômica possível. Isso decorre, em parte, da fraqueza das secretarias em geral dos ministérios setoriais, que jamais se aparelharam

para cumprir integralmente as funções definidas no Decreto-Lei n.º 200, da reforma administrativa de 1967. Outro aspecto é a insuficiente atenção dada ao exame de alternativas e análise de projetos como base para decisões de investimentos, particularmente de grande porte. E aqui funciona muito o famoso Princípio da Trivialidade, de Parkinson. O Professor Parkinson formulou a tese de que, em administração, pequenos investimentos, como, por exemplo, comprar uma máquina de café ou um mimeógrafo, algo com o que estamos familiarizados, geralmente provoca uma grande discussão no conselho de administração da empresa; mas quando se vai discutir um grande investimento, como uma usina nuclear, a decisão é tomada da maneira mais rápida possível porque ninguém entende de usina nuclear e ninguém vai discuti-la. Então nós observamos, no Brasil, que todas as grandes decisões de investimentos - seja o Programa Nuclear ou, agora, essa nova ferrovia, a Ferrovia do Aço - foram decisões tomadas com um mínimo de considerações e alternativas, com um mínimo de análises aprofundadas dos custos e benefícios. Então, esse é o famoso Princípio da Trivialidade, de Parkinson, que infelizmente é muito verdadeiro e representa um custo elevado em termos de erros de planejamento.

Finalmente, a falta de uma sistemática adequada da avaliação de execução de projetos, ou seja, avaliação exposto temos uma sistemática já bastante desenvolvida de avaliação ex ante, para efeito de concessão de incentivos fiscais e aprovação de financiamentos, mas, quase sempre, depois não se faz uma avaliação adequada dos resultados alcançados e dos custos envolvidos nesses projetos. Devemos ressaltar que em qualquer sistema de planejamento essa fase de avaliação de acompanhamento, de retroalimentação, é a fase mais difícil e complexa, porque tem uma série de implicações não apenas técnicas, como político-institucionais.

Outro fator que eu assinalaria, para concluir esta longa lista de deficiências do nosso sistema de planejamento, seria um desequilíbrio nas dotações de recursos humanos e capacidade gerencial e tecnológica entre a administração direta e a indireta. Então, a estrutura governamental, em termos de recursos humanos, se apresenta de maneira um tanto anormal. Temos empresas poderosas, algumas razoavelmente bem administradas com dotações de recursos humanos muito boas, muitas delas cumprindo bem suas funções. Então, o organismo governamental tem membros muito fortes, e a administração direta, que deveria ser a cabeça do sistema, é bastante frágil. A não ser em determinados setores, como o Itamarati e a área da Fazenda, em que existem carreiras com treinamento apropriado

para que as pessoas desempenhem suas funções, a administração direta, no Brasil, está quase toda constituída de pessoas que são recrutadas à base da confiança e de outras áreas. Algumas, embora muito competentes, não foram adequadamente treinadas para cumprir aquelas funções. É justamente para atender a esta deficiência que o Governo criou recentemente e está implantada uma Escola Nacional de Administração Pública, com o objetivo de formar essa elite administrativa e gerencial para a administração direta, partindo-se do pressuposto de que na administração indireta já existem exemplo razoáveis de sucesso em termos administrativos.

Em função desse diagnóstico, gostaria de apresentar aqui algumas sugestões, de forma bastante sumária, para podermos ter tempo para discussão, com relação ao que se poderia fazer para melhorar o sistema. Inicialmente eu sugeriria uma revisão de toda a fundamentação legal que disciplina a atividade de planejamento no País. Atualmente essa atividade está disciplinada por algumas disposições da Constituição de 1969, pelo Ato Complementar n.º 76 e diversas leis e decretos promulgados em diferentes épocas. Essa legislação está viciada por características de casuísmos e exceção, mas constitui uma base razoável para definição e regulamentação institucional no sistema de planejamento. Toma-se necessário, porém, rever, consolidar e atualizar essa legislação, buscando-se alguns aperfeiçoamentos, pelo menos nos seguintes pontos: a) Definição de algumas regras mínimas, de caráter geral e básico, que assegurem permanência e estabilidade às instituições voltadas para o planejamento, a salvo dos casuísmos e das modificações frequentes. Ou seja, o planejamento deve ser um processo permanente e não, como eu disse, um espasmo quinquenal, algo de que se fala de cinco anos e depois se esquece completamente. b) Caracterização do processo de planejamento como um processo permanente e integrado. A atual legislação preocupou-se apenas com a fase de elaboração do plano, nada especificado com relação a seu acompanhamento e avaliação. Em consequência, o processo foi esvaziado, limitando-se a um espasmo quinquenal que se esgota na apresentação formal de um documento muito genérico e do qual pouco se fala nos 5 anos seguintes. Uma alternativa a ser considerada seria a de que, nos intervalos entre os períodos de elaboração e vigência dos planos quinquenais, fosse o Governo obrigado a transformar o OPI em um autêntico plano trienal, com as características de um *roding plan*, agregando-se a cada ano um novo exercício para substituir o que fosse vencido. O OPI seria assim ampliado para construir um detalhamento do plano quinquenal.

Outra providência seria a efetiva institucionalização do Programa de Acompanhamento do Plano. Para tanto, seria definida legalmente a obrigatoriedade de o Governo apresentar anualmente, ao Congresso Conjuntamente com a Mensagem Presidencial ou como um documento separado) um "Livro Branco" sobre o desempenho e a execução do plano, sugerindo, inclusive, as medidas e providências para a sua revisão. Paralelamente, poderia ser instituída no Congresso uma comissão permanente de Avaliação da Execução do Plano de Desenvolvimento, que convocaria periodicamente os principais executivos do Governo para prestar um depoimento sobre a execução do plano em suas respectivas áreas. Então, há necessidade de estabelecermos um sistema de acompanhamento. Não basta termos um plano; é preciso que saibamos o que está acontecendo com esse plano, qual o seu grau de desempenho, quais os aspectos que devem ser reforçados ou reformulados, e assim por diante.

Em terceiro lugar, eu sugeriria a consolidação da estrutura colegiada, que, a nível do Executivo, teria a responsabilidade de elaborar e avaliar a execução do plano, envolvendo: a) a revitalização dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, criados no Governo Geisel e depois completamente esvaziados, que representavam instrumentos importantes para ação nas ações dos diferentes ministérios; b) a criação de um Comitê Central de Planejamento, integrado por todos os secretários-gerais dos ministérios, que daria suporte técnico às atividades do COE e do CDS; c) a revisão da estrutura de planejamento setorial dos diferentes ministérios, criando-se ou reformulando-se órgãos colegiados (como CDI, Conselhos da Sudene, Sudam, Geipot, que atuariam como subcomitês do Comitê Central. Então, o que observamos hoje é uma total descoordenação desse sistema, pela falta de uma integração de ações, através desses colegiados que ou foram esvaziados ou trabalham de forma isolada.

Em quarto lugar, proporia uma maior integração entre o processo de planejamento e o processo orçamentário, com a revisão dos atuais Orçamentos Plurianual de Investimentos, Consolidação dos Programas Governamentais e Orçamento SEST, que deveria ser integrado em um único documento, o qual, por sua vez, constituiria a base financeira do plano. Aqui, eu mencionaria que foi criado, há anos, o chamado Orçamento Plurianual de Investimentos. Esse era um orçamento trienal que deveria constituir a base do plano, mas que apresentava uma limitação, a de incluir apenas investimentos, ou

seja, todos aqueles gastos que pudessem ser caracterizados como de custeio estariam excluídos. Observa-se, no entanto, que em certas áreas, como por exemplo, nas áreas sociais, como educação, saúde, etc., os gastos de custeio. A exclusão desses gastos do OPI limitava a sua função como instrumento de planejamento. Criou-se, então, o chamado Programa Geral de Aplicações, depois transformado em Consolidação dos Programas e Projetos Governamentais, através do qual a Seplan tentava fazer uma consolidação de todos dos gastos do Governo, envolvendo não apenas os gastos incluídos no orçamento, como aqueles realizados por empresas estatais e de forma plurianual. Então, o que se propõe é que seja feita uma revisão da estrutura desse documento e que se crie o que estou chamando de Orçamento-Geral de Dispendios, que permitiria consolidar todos os dispendios do Governo de uma forma

plurianual, e esse orçamento funcionaria como a base financeira do plano.

Finalmente, toda essa fundamentação legal e normativa deveria assegurar maior participação dos vários segmentos da sociedade em todo o processo de planejamento. Quer dizer, uma característica do nosso processo de planejamento é o seu fechamento. Os planos são elaborados de forma episódica e geralmente dentro de um processo de emergência, porque não é feito um trabalho preparatório adequado. O próprio fato de que esse caráter emergencial toma difícil uma discussão mais ampla pela sociedade com um todo faz com que os planos geralmente reflitam muito pouco a participação social. Em outros países, como é o caso, por exemplo, da França, que já tem uma tradição razoável nesse campo, procura-se dar uma ampla participação aos vários segmentos da sociedade, através de um processo ordenado de comissões, subcomissões e reuniões que permite incorporar ao plano as ideias, as concepções e as aspirações da sociedade como um todo, numa fase preliminar, antes que ele seja apresentado ao Congresso. Isso, em termos de instrumentos. Em termos de estrutura administrativa, eu pediria também uma reavaliação das funções das secretarias gerais dos ministérios.

Essas secretarias foram criadas para funcionar como órgãos centrais de planejamento e coordenação de cada Ministério (DL n.º 200/67), mas aparentemente poucas se aparelharam para tal. O alto grau de administração autônoma da maioria das empresas estatais, a escassez de pessoal treinado, a desorganização da administração centralizada e a própria conotação representativa do título de "secretário", a par do pouco interesse em fortalecer a função de planejamento, limitaram a ação das secretarias gerais. Então, se não tivermos secretarias gerais fortes, adequadamente supridas de pessoal treinado, dificilmente vamos ter condições de melhorar o sistema de planejamento nacional. Sugere-se que se avalie a experiência dos últimos vinte anos para examinar a hipótese de se fortalecer, de se reforçar os poderes gerais, para que ele possa colaborar com o ministro na coordenação geral das atividades de cada ministério, com ênfase justamente na parte de planejamento, orçamento e controle das empresas estatais. Em terceiro lugar, sugeriria uma revisão das funções dos vários ministérios para eliminação de várias distorções que se agravaram nos anos recentes, com a multiplicação desses ministérios. Hoje temos vinte e sete ministérios, se não me engano, e existe uma série de problemas de articulação entre esses ministérios.

Sugere-se também uma análise objetiva e aprofundada dos atuais mecanismos de problemas de coordenação interinstitucional. Nenhuma alteração de organogramas irá resolver todos os problemas de coordenação, planejamento e conflitos de atribuições, resultantes das inevitáveis interfaces de atividades de diferentes órgãos governamentais. Impõe-se, portanto, urna análise objetiva desses conflitos potenciais, para definição dos mecanismos adequados de articulação e cooperação interinstitucional, ou seja, mecanismos para resolver os conflitos nos vários níveis: coordenação a nível horizontal, que são conflitos entre os diferentes ministérios; coordenação a nível vertical, ou seja, dentro de cada ministério, envolvendo principalmente a articulação entre a administração direta e a administração indireta, a centralizada e a descentralizada, e a coordenação ou cooperação interinstitucional, envolvendo, de um lado, o Governo federal e, de outro, Estados e Municípios. Finalmente, a descentralização da ação do Governo federal, com o fortalecimento dos órgãos regionais de desenvolvimento e a restauração, de fato, do sistema federativo, transferindo-se aos Estados e Municípios algumas funções atuais do Governo Central. Em termos de estrutura, não vou entrar em detalhes, mas sugeriria algumas reorientações das atividades do órgão central de planejamento, algumas delas até objeto de recente reforma que o Governo estabeleceu e que implicavam fundamentalmente em tirar da Seplan funções executivas, por exemplo, até pouco tempo, tinha um programa chamado Programa Grande Carajás, que, além de ser de natureza executiva, interferia claramente nas atribuições da Sudam. Então, era uma aberração do ponto de vista organizacional.

Isso, aparentemente, foi eliminado na última reforma. A Seplan coordenava, por exemplo, a implantação do projeto de Codebar, de Barbacena. Superaria que passasse esse também para a Sudam. E

provável, porém, que as modificações recentes tenham exagerado na dose e foram retiradas da Seplan algumas funções importantes, como a coordenação da cooperação econômica e técnica internacional, que foi transmitida para o Itamarati. De qualquer modo, achamos que a Seplan, no momento, dispõe de uma série de instrumentos que lhe permite cumprir a sua função, desde que haja o necessário apoio político e sejam introduzidas aquelas modificações organizacionais que mencionei.

Para concluir, gostaria de deixar aqui algumas ideias, tomando por base o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Proporia alguns artigos de caráter mais geral, elaborados com plano e orçamento. Mencionaria apenas o mais importante, que vou deixar escrito para a Subcomissão. No art. 196 da Seção VI, que trata do orçamento, eu modificaria o título, para tratar do plano e do orçamento, e teria a seguinte redação: "A lei estabelecerá as condições para a institucionalização de um sistema de planejamento permanente, integrado e participativo, através da elaboração periódica de planos nacionais e regionais de desenvolvimento, de duração plurianual, onde serão especificados os objetivos, diretrizes, metas e instrumentos de ação do Poder Público."

Ou seja, procura-se estabelecer como diretriz básica que o sistema tem que ser permanente, integrado e perceptivo, segundo que eles se distribuam em dois níveis bem diferentes, embora perfeitamente integrados, que são o Plano Nacional e os Planos Regionais. Estabeleceria, ainda, o parágrafo único, especificando o seguinte: "Parágrafo único. Dentre os Planos Regionais de Desenvolvimento serão obrigatoriamente apresentados de forma separada 05 relativos à Amazônia e ao Nordeste." Pela importância que têm esses programas regionais, estabeleceríamos esta disposição:

Art. 197. Como expressão financeira do Plano, além do orçamento-programa de cada exercício, será elaborado ou revisto, anualmente um Orçamento Plurianual de Dispêndios, de duração trienal, englobando despesas de custeio e investimentos da União, inclusive subsídios diretos e indiretos, os gastos consolidados das empresas estatais, as previsões de financiamentos e investimentos de bancos federais e agências administrativas de programas e incentivos fiscais, e bem assim as respectivas fontes de recursos, tanto próprias como relativas a transferências fiscais ou empréstimos de origem externa e Interna, a ideia, então, seria de criar este orçamento plurianual de dispêndio por transformação do antigo OPI no atual CPPV, como um documento de duração trienal, que consolidaria todos os investimentos e dispêndios do Governo federal. Não apenas aqueles do orçamento fiscal, inclusive subsídios diretos e indiretos. Procurando dar maior transparência às contas do Governo e explicitando todos aqueles subsídios ocultos que representam dispêndios, e grandes, para o Governo, como o subsídio ao crédito rural, subsídios como os que hoje existem para o trigo e para outras áreas, os gastos consolidados de empresas estatais e também os orçamentos de investimentos das agências administrativas de incentivos fiscais. Então, tudo isto constituiria a base financeira do plano de desenvolvimento do País. Especificaria, ainda, o § 10 da seguinte forma: § 10 Na elaboração das propostas orçamentárias, anual e plurianual, o Poder Executivo discriminará, em anexos próprios, desdobrados a nível setorial a regional, os programas, subprogramas e projetos prioritários, relativos à administração geral, atividades produtivas, infraestrutura e setores sociais, com especificação dos seus objetivos gerais, etapas de execução, metas quantitativas e qualitativas e respectivos custos e benefícios".

Aqui o aspecto importante seria que todos os orçamentos, deveriam ser desdobrados, não apenas setorial, mas também regionalmente. Ou seja, é o princípio da regionalização dos orçamentos do Governo, sem o qual será impossível fazer um planejamento regionalmente adequado. Cima das grandes dificuldades que enfrentamos é justamente a de termos esse *breakdown* a nível regional que nos permite ter uma ideia precisa de como realmente se distribuem os recursos a nível regional. E isto é perfeitamente viável.

"§ 20 O Orçamento Plurianual de Dispêndios será revisto anualmente, acrescentando-se-lhe a programação de um novo período para substituir o exercício que for vencido."

Temos um problema, pois o plano é feito de cinco em cinco anos. Então, a partir do primeiro ano, este plano já incluía um ano até chegar um momento em que ele tinha apenas um ano. E a ideia de termos permanentemente um plano trienal é o que se chama *rolffng plan*, ou seja, o Orçamento Plurianual de Dispêndios funcionaria como um plano trienal que estaria sempre disponível para o Governo. Cada ano, ao cumprir um ano, se acrescentaria outro ano. Art. 198. Até 15 de março de cada ano, o Poder Executivo apresentará ao Congresso Nacional relatório de avaliação da execução dos Planos

Nacionais e Regionais de Desenvolvimento, com indicação do grau de avanço dos programas e projetos, justificativas dos desvios observados e propostas de ajustes e medidas corretivas."

Este aqui procuraria estabelecer o princípio de que o Governo estaria obrigado a anualmente fazer uma avaliação do seu plano, prestar contas da sua execução, identificar os desvios e propor as medidas corretivas. É um dispositivo importante para assegurar justamente a continuidade e a permanência do processo de planejamento que não se esgota naquele momento da elaboração do plano. Há uma série de propostas relacionadas mais com a parte de desenvolvimento regional, que eu deixaria aqui como subsídio para a Subcomissão. Encerro, aqui as minhas observações e fico à disposição para qualquer indagação. Muito obrigado.

ANEXO B

ARTIGO PARA A FOLHA DE SÃO PAULO - CONSTITUIÇÃO E O GASTO PÚBLICO (1988)

FOLHA DE S. PAULO

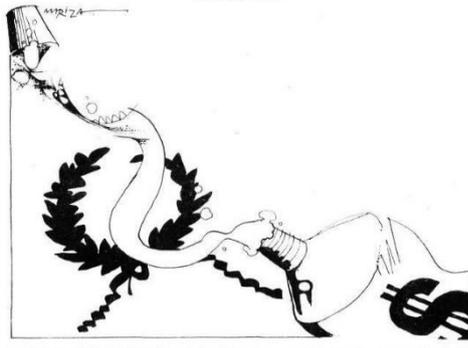
Sexta-feira, 27 de maio de 1988 — OPINIÃO — A-3

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo.

A Constituição e o gasto público

JOSE SERRA



Os capítulos sobre finanças públicas, orçamento e fiscalização, já aprovados no plenário da Constituinte, representam, a meu ver, um dos melhores avanços do futuro texto constitucional, fixando regras adequadas e necessárias para a transferência, o controle e o planejamento do gasto público no Brasil.

Uma das inovações fundamentais refere-se à abrangência dos orçamentos que deverão ser encaminhados pelo Executivo ao Legislativo. Com efeito, além do orçamento fiscal, o Congresso deverá apreciar os orçamentos da seguridade social (que inclui Previdência, Saúde e Assistência Social) e de investimentos das empresas estatais (firmas onde a União detém a maioria do capital social com direito a voto). Corrige-se, portanto, uma clara insuficiência da atual Constituição, que prevê a inclusão no orçamento dos recursos de administração indireta (que inclui a Previdência e as empresas estatais) apenas de forma global e, mais ainda, não submete ao exame do Legislativo os recursos de investimentos das estatais que não provêm de dotações do orçamento fiscal.

Não é preciso maiores digressões para mostrar a importância da inovação citada. Basta lembrar que as receitas próprias da Previdência equivalem a cerca de 60% das receitas tributárias previstas no orçamento fiscal da União e que os investimentos das estatais correspondem a quase nove décimos dos investimentos públicos federais, além de representarem um instrumento decisivo na definição dos rumos (ou da falta de rumos como hoje), do desenvolvimento do país.

Assim, na prática, a partir da nova Constituição o Legislativo deverá apreciar o mérito e as condições de financiamento de todos os gastos públicos, salvo as despesas de custeio das empresas estatais. Esta exceção se justifica, pois, do contrário, se estabelecerá um fator de rigidez excessiva para a operação dessas empresas. De todo modo, o novo texto constitucional veda, durante a execução orçamentária, a destinação adicional de recursos para suprir necessidades e cobrir déficits das empresas públicas sem prévia e específica autorização legislativa.

Mais ainda, a futura Constituição obriga a que o orçamento fiscal seja acompanhado de um demonstrativo dos efeitos, sobre receitas e despesas, das isenções, anistias, subsídios e benefícios tributários e creditícios. São itens que representam "gastos", cujo conhecimento, hoje, é obscuro. Mais obscuro é a forma como são decididos.

Com vistas ao planejamento dos investimentos públicos que, pela sua dimensão, ultrapassam folgadoamente, no mais vezes, um exercício orçamentário, o novo texto constitucional prevê a existência de um plano plurianual, contendo diretrizes, objetivos e metas físicas de investimentos e despesas de caráter corrente. A duração desse plano corresponde ao período de mandato de governo, tendo vigência a partir do segundo ano da administração que o elabora, até o final do primeiro ano de governo subsequente, podendo ser corrigido por lei, em pontos específicos, durante a referida vigência.

É óbvia a superioridade do plano plurianual sobre o "orçamento plurianual de investimentos", previsto na atual Constituição. Este último estabelece apenas dotações financeiras, que se desatualizam em razão do processo inflacionário, inviabilizando a compatibilização do orçamento anual com o plurianual. Além disso, face à regulamentação existente, o orçamento plurianual dura três anos mas é elaborado anualmente! Desse modo, pouca ou nenhuma atenção é dada aos dois últimos anos do seu período de vigência, pois nessa fase será inteiramente reformulado, em cada elaboração do orçamento plurianual do ano seguinte. Por isso tudo, na prática, vale a rima: o atual orçamento plurianual é rigorosamente ornamental.

Outra inovação, talvez a principal, é a previsão de uma lei de diretrizes orçamentárias, a ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo quatro

meses e meio antes do envio do projeto de orçamentos. Tal lei: a) Definirá as metas e prioridades do plano plurianual para o exercício subsequente; b) Orientará a elaboração orçamentária, fixando seus principais parâmetros; c) Disporá sobre alterações da legislação tributária; d) Estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento (como, por exemplo, ANDES e Caixa Econômica); e) Autorizará a criação de cargos e de carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal, nenhuma alteração poderá ser feita nesta área sem que a Lei de Diretrizes Orçamentárias preveja.

De fato, a Lei de Diretrizes Orçamentárias será o principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo, ampliando e ordenando o exame e a discussão dos gastos e financiamentos públicos pelo Legislativo. Essa será uma das principais vantagens que permitirão rejeitar o autoritarismo da atual Constituição no que se refere às emendas orçamentárias dos parlamentares, sem voltar, por outro lado, à anarquia ensejada pela Constituição de 1946.

Dispositivos do texto constitucional de 1967, mantidos na Constituição de 1967, limitam, de fato, o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária, ao estabelecer que: "Não é objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise modificar-lhe o montante, natureza ou objetivo". Já a Constituição de 1946 abria de tal maneira a possibilidade de emendas, que transformava o orçamento em instrumento de nenhuma política coerente, pulverizado em função de pequenos objetivos corporativistas ou clientelares. Paradoxalmente, enfraquecia o Legislativo, pois a arma que o Executivo passava a dispor para restabelecer alguma coerência e enquadrar as despesas dentro do limite do possível (o montante aprovado era sempre muito maior) era a não liberação de verbas, circunstância que ampliava suas possibilidades de manipulação sobre os parlamentares. A propósito, contou-me Ulysses Guimarães a resposta que o ministro da Fazenda Santiago Dantas, em 1963, costumava dar a deputados que o procuravam para pedir liberação de uma determinada verba contida no orçamento: "Existe a verba, senhor deputado, mas não há dinheiro".

Fugindo a ambos os extremos, o novo texto aprovado devolve as prerrogativas ao Congresso para analisar e alterar o projeto de lei orçamentária, mas restringe as emendas a investimentos (e despesas de caráter recorrentes), obriga a indicação dos recursos necessários (anulação de despesas ou operação de crédito) e impõe a compatibilização com o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ambos também aprovados pelo Congresso. Neste sentido, as emendas apresentadas têm que se ajustar às prioridades que o próprio Legislativo consagrou. Permite-se, ainda, a rejeição de parte do projeto de lei. Abre-se, portanto, o caminho para

uma participação responsável do Legislativo no processo orçamentário, sendo este, além disso, bem mais abrangente. E, ao mesmo tempo, procura-se fortalecer o Congresso para que tenha a capacidade de desempenhar suas novas tarefas, mediante uma comissão mista permanente (Câmara-Senado), que deverá equipar-se para analisar e preparar os pareceres sobre os projetos de lei orçamentária e as emendas apresentadas.

Vale a pena ainda sublinhar a existência de um outro dispositivo na nova Constituição — em relação ao qual muito nos empenhamos — que obriga à coincidência da posse do presidente da República e dos governadores (para prefeitos isto será feito no segundo turno) com o início do exercício orçamentário. Creio que as vantagens de eliminar os dois meses e meio que o chefe do Executivo que está deixando o cargo "invade" do primeiro ano de execução orçamentária do seu sucessor são tão óbvias que não carecem de maior demonstração. Paralelamente, o novo texto constitucional amplia a possibilidade de fiscalização do gasto público, mediante a ação da Comissão Mista e de outras comissões setoriais (Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia etc.) e graças ao fortalecimento dos tribunais de contas, órgãos auxiliares do Legislativo. Estes, para começar, terão sua composição alterada ao invés de o Executivo indicar todos os seus membros, como prevê a Constituição atual, dois terços serão escolhidos diretamente pelo Legislativo. O outro terço será indicado pelo Executivo mas somente entre auditores e membros do Ministério Público indicados em lista tripartite pelo próprio tribunal. Elimina-se, além disso, o sistema de vitaliciedade, em troca de mandatos de seis anos, não renováveis.

Nessa área, o novo texto inova em relação ao atual, ao estabelecer que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial abranja os aspectos de "legalidade, legitimidade, economicidade assim como a ampliação de subvenções e renúncia de receitas". Ou seja, abre caminho para que os tribunais de contas se manifestem sobre o mérito e qualidade da execução das despesas. Ao mesmo tempo, não limita os tribunais de contas ao sistema de "controle posterior" que, como lembrou Paulo de Tarso Santos, "equivale, na prática, à fiscalização de fatos consumados". Abre-se a alternativa também de controles prévios e concomitantes, além dos posteriores, estes últimos implicando sanções mais efetivas.

Por exemplo, na faixa de controle prévio, graças a emenda do deputado Mira Teixeira (que acolhemos, como relator da comissão que tratou do assunto), aos tribunais de contas competirá "apreciar para efeito de registro a legalidade dos atos de pessoal, a qualquer título na administração direta e indireta". Na Constituição atual, essa competência se restringe a concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões. Na futura, se amplia para todos os atos de pessoal. Tal dispo-

itivo, se bem utilizado, poderá ser formidável instrumento de coibição dos abusos que proliferam na área de pessoal do setor público.

Quando na análise de despesas feitas consideradas ilegais, os tribunais de contas poderão aplicar sanções previstas em lei, dar prazo para que "o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade" e "sustar se não atendido, o ato impugnado". Além disso, quando o Tribunal de Contas solicitar que o Congresso suste um contrato, não mais existirá o problema atual, causado pela Constituição vigente, segundo o qual: "O Congresso deliberará sobre a solicitação, no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerado insubsistente a impugnação." Ou seja, prevalece hoje um absurdo decurso de prazo, que o novo texto eliminará: "Se o Congresso Nacional e o Poder Executivo no prazo de noventa dias, não efetivarem as medidas previstas... o Tribunal decidirá a respeito."

Dispõe ainda que os tribunais de contas "estabelecerão montante das multas e que suas decisões de que resultam imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo". Por último, se estabelecerá maior agilidade para a sustação de despesas, inclusive subsídios não previstos no orçamento, mediante uma ação integrada da Comissão Mista Permanente e do Tribunal de Contas.

Agora restringir o Banco Central às funções clássicas de autoridade monetária, impedindo-o de financiar direta ou indiretamente o Tesouro, o novo texto aprovado inclui dois dispositivos "fortes" que visam a limitar constitucionalmente o déficit público. O primeiro veda operações de crédito que excedam as despesas de capital ou seja, endividamento para financiar custeio (como pagamentos de salários); o segundo limita o despesa de pessoal, segundo lei complementar, mas, nas "Disposições Transitórias", fixa esse limite em 60% das receitas até que a lei venha a dispor sobre o assunto. Em ambos os casos, o prazo para adaptação é de cinco anos.

Por último se probe a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, com ressalva para os fundos de participação, as prestações de garantia às operações de crédito por antecipação de receita e à Educação. A vinculação constitucional sempre foi uma tentação para o Legislativo, quando castrado nas suas iniciativas sobre despesas e fixação de prioridades. Com o novo texto, especialmente graças à Lei de Diretrizes Orçamentárias, essa preocupação não mais se justifica, tendo sido, por isso, rejeitada mais de uma dezena de emendas propondo vinculações. Subsistiu, no entanto, a vinculação rígida para a Educação (extensiva também a Estados e municípios), face à extraordinária força e penetração do setor que representa essa área na Constituinte. Pesaram também o fato de que na Constituição vigente tal vinculação já existe e a ideia, para muitos persuasiva, de que não incluí-la no novo texto equivaleria a um "retrocesso".

O texto sobre finanças públicas, orçamento e fiscalização não está, por certo, isento de reparos, os quais serão abordados em outro artigo. Por ora, cabe lembrar a dúvida ou a pergunta, evocada ou formulada por alguns: terá o Legislativo (auxiliado pelos tribunais de contas) qualidade e capacidade técnica para desincumbir-se de tantas e tão responsáveis atribuições? De fato, estamos diante de um grande desafio. A Constituição fixa apenas a moldura institucional, as regras do jogo. Não garante a qualidade e verdadeira obra de arte, que é a construção democrática, nem os resultados do jogo. Na realidade, a resposta à dúvida ou à indagação que são pertinentes depende da própria viabilização da democracia que desajam.

JOSE SERRA, 44, deputado federal (PMDB-SP), é economista, doutor pela Universidade de Cornell (EUA), diretor de planejamento da Companhia Usimip e ex-secretário do Planejamento do Estado de São Paulo (governo Montoro).

ANEXO C

RELATÓRIOS A SEREM RECEBIDOS PELO CONGRESSO NACIONAL

Matéria	Legislação	Responsável	Prazo/Condição/ Periodicidade
Prestação de Contas	CF/1988 - art. 84, XXIV	Presidência da República	Anual - "dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa"
Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União	Lei 8.443/1992 - art. 90, §§ 1º e 2º	Tribunal de Contas da União	Trimestral e Anual
Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas	Lei de Diretrizes Orçamentárias	Poder Executivo	Bimestral - "até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre"
Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais	Lei Complementar 101/2000 - art. 9º, § 4º Lei de Diretrizes Orçamentárias	Poder Executivo	Quadrimestral - ""até 3 (três) dias antes da audiência pública na CMO ou até o último dia dos meses de maio, setembro e fevereiro, o que ocorrer primeiro""
Demonstrações Financeiras do Banco Central	Lei Complementar 101/2000 - art. 9º, § 5º Lei de Diretrizes Orçamentárias	Banco Central do Brasil	Semestral
Relatório Gerencial Trimestral do BNDES	Lei 11.948/2009 - art. 1º, § 6º Lei 12.096/2009, art. 1º, § 8º (Lei 12.453/2011)	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Trimestral - ""até o último dia útil do mês subsequente de cada trimestre""
Programação - Fundos Constitucionais de Financiamento	Lei 7.827/1989 - art. 14, II, IV e parágrafo único	Conselho Deliberativo - FNO; FNE; FCO	Anual - "após a aprovação do programa pelo Conselho Deliberativo que deverá ocorrer até o dia 15 de dezembro"
Relatório de Resultados e Impactos	Lei 7.827/1989 - art. 20, §5º	Bancos Administradores: Banco da Amazônia (FNO); Banco do Nordeste (FNE); Banco do Brasil (FCO)	Semestral
Relatório de Avaliação da Ação Federal	Lei Complementar 124/2007 - art. 11, VIII; Lei Complementar 125/2007 - art. 16;	Diretoria Colegiada -SUDAM; Conselho Deliberativo	Anual - ""mesmo prazo de encaminhamento do projeto de lei orçamentária da União""

	Lei Complementar 129/2009 - art. 10, § 9º, I	-SUDENE; Conselho Deliberativo - SUDECO	
Relatório de Avaliação do Cumprimento do Plano Regional de Desenvolvimento	Lei Complementar 124/2007 - art. 14; Lei Complementar 125/2007 - art. 14; Lei Complementar 129/2009 - art. 14;	Diretoria Colegiada - SUDAM; Conselho Deliberativo - SUDENE; Conselho Deliberativo SUDECO	Anual - "mesmo prazo de encaminhamento do projeto de lei orçamentária da União"
Relatório de Desempenho do Fundo Soberano do Brasil	Lei 11.887/2008 - art. 10	Ministério Fazenda da	Trimestral
Relatório de Atividades da Petrobrás (decorrentes da cessão onerosa de atividades no pré-sal)	Lei 12.276/2010 - art. 12	Ministério Fazenda da	Anual
Livro de Defesa	Lei Complementar 97/1999 - art.9, §3º	Poder Executivo	Quadrienal – a partir de 2012
Relatório de Atividades da Agência Nacional do Cinema - Ancine	MP 2.228-1/2001 - art. 7º, XX (Lei 12.485/2011 - art. 15)	Presidência da República da	Anual
Relatório de Atividades da Agência Nacional de Aviação Civil - Anac	Lei 11.182/2005 - art. 8º, XL (Lei 12.462/2011 - art. 53)	Presidência da República da	Anual
Relatório de projetos aprovados por intermédio da Lei de Incentivo ao Esporte	Lei 11.438/2006 - art. 13-C (Decreto 6.180/2007)	Ministério Esportes dos	Anual
Relatório de Iniciativas da Política de Exploração dos Portos	Lei 12.815/2013 - art 57, § 5º, I a V	Poder Executivo	Anual - "último dia útil do mês de março"
Relatório referente às operações de financiamento destinadas ao Trem de Alta Velocidade - TAV	Lei 12.404/2011 - art. 22, § 1º	Ministério Fazenda da	Semestral - "ao final de cada semestre"
Relatórios de Gestão Fiscal	Lei 10.028/2000 - art. 5º, I	Titulares dos Poderes e Órgãos Federais	Estabelecido na LDO

Fonte: Congresso Nacional, 2023

APÊNDICE A
 DESCRIÇÃO DA CODIFICAÇÃO DO TESTE EMPÍRICO

Codificação	Testes	Característica do Código	Código	Evidências	Codificador
Ideias e processo decisório ao longo do tempo	A) Analisando comunicação	Medição da variável independente; mecanismo causal com a aplicação da ideia para decisão	CPO ₁ Mudanças no Regime Político criando janela de oportunidade de mudança na política orçamentária.	Teórica: Janelas de oportunidade política que possibilitam espaços de mudança em políticas públicas. (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2003) Corpus Textual: Formalização do regime democrático com os debates da Assembleia Constituinte de 1987	3
	B) Examinando a covariação ao longo do tempo/Analisando a estabilidade ideacional e mudança	Examinar os fatores materiais que variam ao longo do tempo no contexto em que medidas e resultados ideacionais permanecem constantes;	CPO ₂ A capacidade discricionária do Executivo e do Legislativo no que corresponde a decisões orçamentárias.	Teórica: Centralização do poder Executivo (Filho, 2023; Viana, 1950) Corpus Textual: Constituição de 1988	2
			CPO ₃ Volatilidade do entendimento de uso de créditos orçamentários.	Fala de Antônio Amado (audiência da Subcomissão do Orçamento da	2

				<p>Constituinte) em crítica à Lei 4.320 de 1964, este País nunca teria déficit, porque um item da receita é "operações de crédito. Operações de crédito limitadas pela LRF foi utilizada na DCR nº 01/2015 no impeachment da presidenta Dilma Rousseff</p>	
			<p>CPO₄ O planejamento governamental é permeado por ideias que alcançaram discursivamente o status compreensivo de sua aplicação por meio de disputas de interesses.</p>	<p>Corpus Textual: Debates da Assembleia Constituinte; Constituição de 1988 (Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas); Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35; Criação dos instrumentos legais: plano plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</p>	2

				e Lei Orçamentária Anual (LOA).	
	C) Examinando sequências dentro do caso	Observar as influências potenciais distribuídas	CPO ₅ A negociação entre burocracia e atores políticos do Executivo e Legislativo ao longo da história constituíram as barreiras cognitivas da orçamentação pública.	Teórica: A articulação possibilitou infiltrar ideias (Falleti, 2010) mesmo em períodos não democráticos	2
Caminhos da difusão ideacional	D) Rastreamento a difusão ideacional: Identificando origens ideacionais	Observação da relação entre cargos e posição dos agentes e a exposição a ideias e incentivos materiais	CPO ₆ A burocracia com ligações na SOF influenciou na difusão ideacional do discurso de planejamento como essência da política orçamentária.	Corpus Textual: Audiências Públicas da Assembleia Constituinte de 1987	1
			CPO ₇ Parlamentares presentes no debate de redesenho da política orçamentária e que permaneceram no Legislativo influenciaram as adequações na institucionalização da CMO.	Corpus Textual: Figuras como a de José Serra que participou como Relator Geral e permaneceu no debate com proposição da PLC n.º 222, de 1990 e ocupou com discursos de regulamentação da CMO	2

	E) Traçar caminhos de transmissão ideacional	Identificar o grau de exogeneidade das ideias relacionadas com a variação nas transmissões das ideias ao longo do tempo	CPO ₈ As ideias que estabeleceram as disputas na reformulação da política orçamentária com a Constituinte mantiveram o tensionamento discursivo no decorrer da regulação da orçamentação.	Corpus Textual: O conteúdo normativo de regramentos da CMO, e adequação da política orçamentária perpassavam a tentativa de redução discricionária do Executivo (Emendas do Orçamento Impositivo), e em paralelo à coalizão fiscalista foi gradualmente materializando as regras de ajuste fiscal	3
			CPO ₉ O planejamento convive com a tensão entre duas ideias, uma atrelada ao desenvolvimentismo e a outra ao fiscalismo.	Corpus textual: Conflito entre os usos orçamentários para retornos programáticos e eleitorais e os limites da LRF	2
	F) Identificação de "portadores" móveis	Testar a covariância entre a política e a mobilidade (entrada e/ou saída) dos transportadores	CPO ₁₀ Eventos de exposição da necessidade de adequação da regulação da CMO foram espaços ideacionais para mudanças graduais na sua regulação.	Corpus Textual: Relatório da CPI dos 'Anões do Orçamento', vislumbrada na formulação da Resolução n° 02/1995-CN; Discussão sobre 'orçamento secreto' e limitação das	1

				emendas de RP-9 a partir do julgamento da ADPFs 850, 851, 854, 1014 pelo STF	
Viabilidade do mecanismo ideacional no processo de mudança	G) Examinando a seção transversal dentro do caso de covariação Rastreado a difusão ideacional: Identificando origens ideacionais	Medição da variável independente com a validação da comunicação imparcial composta de ideias evidentes	CPO ₁₁ A perspectiva de concentração de poder está presente na história do sistema político brasileiro (nos períodos não democráticos) e a disputa por discricionariedade assume moldes distintos com o exercício do presidencialismo de coalizão.	Teórica: Uso das ferramentas orçamentárias para construção de coalizão no que Faria (2022) chama de 'caixa de ferramentas' do Executivo	3
			CPO ₁₂ As ideias de ajuste fiscal surgem da conformação de transportadores exógenos (Organismos Internacionais) e transportadores endógenos, ocupantes de posições de tomada de decisão.	Teórica: Acordo de empréstimo com o FMI (1998-1999), Alston, 2010. Corpus Textual: As cartas de intensão de empréstimos com o FMI, atores políticos presentes nos governos com abertura para essa agenda (FHC e Michel Temer)	3
	Descompactando a substância de saídas das decisões	Identificação do mecanismo causal que expressa os custos e benefícios dos processos de decisão	CPO ₁₃ O mecanismo ideacional de controle decisional abarca as ações de disputa de discricionariedade entre Executivo e Legislativo.	Corpus Textual: Emendas Constitucionais n.º 86/2015; n.º 95/2016; n.º 100/2019;	3

			CPO ₁₄ O mecanismo ideacional de filosofia pública envolve os discursos (fiscalismo, desenvolvimentismo) e introjetam no desenho institucional da CMO.	Corpus Textual: Lei de Responsabilidade Fiscal, EC n.º 95/2016 e Resoluções nº 01/2001-CN e nº 01/2006-CN	3
--	--	--	---	---	---

APÊNDICE B
DISCURSOS NO CORPUS TEXTUAL

Período	Corpus Textual	Discursos
Antecedentes	Emenda Constitucional n.º 01/69 para apreciação dos (Antecedentes)	Movimento de articulação da burocracia em prol da padronização dos orçamentos e uma Lei de Finanças que abarcasse os entes federados
	Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964	
	Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967	
Redesenho da CMO	Anais da Constituinte – Comissão do sistema tributário, orçamento e finanças, 1987	Contexto de redemocratização ampliou o discurso de defesa da democratização da tramitação do orçamento, em paralelo se organizava o discurso em defesa da disciplina fiscal para resolver a crise econômica
	Seção II dos orçamentos – artigos 165-169 (CF 1988)	
Mudança Gradual	EC 95/2016 Novo Regime Fiscal (CF 1988)	Momento de adequações que seguiram as demandas de accountability com as alterações do regulamento da CMO em resposta aos eventos de investigação de corrupção (Anões do Orçamento e Orçamento Secreto). Articulação da coalizão cognitiva de agentes políticos relacionados ao fiscalismo na aprovação de legislação de ajuste fiscal
	EC 100/2019 (CF 1988)	
	EC 102/2019 (CF 1988)	
	EC 105/2019 (CF 1988)	
	EC 106/2020 (CF 1988)	
	EC 109/2021 (CF 1988)	
	Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000	
	Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001	
	Resolução n.º 01/1991-CN	
	Resolução n.º 01/1993-CN	
	Resolução n.º 02/1995-CN	
	Resolução n.º 01/2001-CN	
	Resoluções n.º 02 e 03, de 2003-CN (Regulamento)	
	Resolução n.º 01, de 2006-CN	
	Resolução n.º 03, de 2008-CN;	
	Resolução n.º 03, de 2013-CN	
Resolução n.º 03, de 2015-CN		
Resolução n.º 02, de 2021-CN		
Resolução n.º 01, de 2022-CN - (Ver decisão do Supremo Tribunal Federal de dezembro de 2022 sobre ADPFs 850, 851, 854 e 1014)		
Instrução Normativa 2 de 2021		
Instrução Normativa 1 de 2021		

	Instrução Normativa 1 de 2019 (Estabelece, provisoriamente, as 16 áreas temáticas ao PLOA 2020)	
	Instrução Normativa 1 de 2017	
	Instrução Normativa 1 de 2014	
	Instrução Normativa 2 de 2021	
	Decisão n.º 1 de 2017-CMO	
	Relatório Final da CPI (CPI Anões do Orçamento) de 1993	
	Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000	
	PLP 18/1999 - Diário da Câmara Volume II (16/12/1999) – Páginas 314-364	

APÊNDICE C
HISTÓRICO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Ano	PPA	LDO	LOA
1990		Lei n.º 7.800 de 10/07/1989	
1991	PPA 1991-1995 - Lei n.º 8.173 de 30/01/1991	Lei n.º 8.074 de 31/07/1990	Lei n.º 8.175 de 31/01/1991
1992		Lei n.º 8.211 de 22/07/1991	Lei n.º 8.175 de 31/01/1991
1993		Lei n.º 8.447 de 21/07/1992	Lei n.º 8.652 de 29/04/1993
1994		Lei n.º 8.694 de 12/08/1993	Lei n.º 8.933 de 09/11/1994
1995		Lei n.º 8.931 de 22/09/1994	Lei n.º 8.980 de 19/01/1995
1996	PPA 1996-1999 - Lei n.º 9.276 de 09/05/1996	Lei n.º 9.082 de 25/07/1995	Lei n.º 8.980 de 19/01/1995
1997		Lei n.º 9.293 de 15/07/1996	Lei n.º 9.275 de 09/05/1996
1998		Lei n.º 9.473 de 22/07/1997	Lei n.º 9.598 de 30/12/1997
1999		Lei n.º 9.692 de 27/07/1998	Lei n.º 9.789 de 23/02/1999
2000	PPA 2000-2003 - Lei n.º 9.989 de 21/07/2000	Lei n.º 9.811 de 28/07/1999	Lei n.º 9.969 de 11/05/2000
2001		Lei n.º 9.995 de 25/07/2000	Lei n.º 10.171 de 05/01/2001
2002		Lei n.º 10.266 de 24/07/2001	Lei n.º 10.407 de 10/01/2002
2003		Lei n.º 10.524 de 25/07/2002	Lei n.º 10.407 de 10/01/2002
2004	PPA 2004-2007 - Lei n.º 10.933 de 11/08/2004	Lei n.º 10.707 de 30/07/2003	Lei n.º 10.640 de 14/01/2003
2005		Lei n.º 10.934 de 11/08/2004	Lei n.º 11.100 de 25/01/2005
2006		Lei n.º 11.178 de 20/09/2005	Lei n.º 11.100 de 25/01/2005
2007		Lei n.º 11.439 de 29/12/2006	Lei n.º 11.451 de 07/02/2007
2008	PPA 2008-2011 - Lei n.º 11.653 de 07/04/2008	Lei n.º 11.514 de 13/08/2007	Lei n.º 11.451 de 07/02/2007
2009		Lei n.º 11.768 de 14/08/2008	Lei n.º 11.897 de 30/12/2008
2010		Lei n.º 12.017 de 12/08/2009	Lei n.º 12.214 de 26/01/2010
2011		Lei n.º 12.309 de 09/08/2010	Lei n.º 12.214 de 26/01/2010
2012	PPA 2012-2015 - Lei n.º 12.593 de 18/01/2012	Lei n.º 12.465 de 12/08/2011	Lei n.º 12.381 de 09/02/2011
2013		Lei n.º 12.708 de 17/08/2012	Lei n.º 12.798 de 04/04/2013

2014		Lei n.º 12.919 de 24/12/2013	Lei n.º 12.952 de 20/01/2014
2015		Lei n.º 13.080 de 02/01/2015	Lei n.º 13.115 de 20/04/2015
2016	PPA 2016-2019 - Lei n.º 13.249 de 13/01/2016	Lei n.º 13.080 de 02/01/2015	Lei n.º 13.255 de 14/01/2016
2017		Lei n.º 13.408 de 26/12/2016	Lei n.º 13.414 de 10/01/2017
2018		Lei n.º 13.473 de 08/08/2017	Lei n.º 13.587 de 02/01/2018
2019		Lei n.º 13.707 de 14/08/2018	Lei n.º 13.808 de 15/01/2019
2020	PPA 2020-2023 - Lei n.º 13.971 de 27/12/2019	Lei n.º 13.898 de 11/11/2019	Lei n.º 13.808 de 15/01/2019
2021		Lei n.º 14.116 de 31/12/2020	Lei n.º 14.144 de 22/04/2021
2022		Lei n.º 14.194 de 20/08/2021	Lei n.º 14.144 de 22/04/2021
2023		Lei n.º 14.436 de 09/08/2022	Lei n.º 14.535 de 17/01/2023

Fonte: Congresso Nacional, 2023