

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Vinícius Mendonça Neiva

Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento  
O caso dos Ministérios da Educação e dos Transportes.

Brasília

2011

VINÍCIUS MENDONÇA NEIVA

## Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento

O caso dos Ministérios da Educação e dos Transportes.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Área de concentração: Orçamento

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Gomes

Brasília

2011

NEIVA, Vinicius Mendonça.  
Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento - o caso dos ministérios da educação e dos transportes: Universidade de Brasília – UnB. 2011. 105 p.  
Tese de Mestrado em Administração  
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Correia Gomes  
1. Orçamento. 2. Incrementalismo. 3. Regras fiscais . 4. Integração

# FOLHA DE APROVAÇÃO\*

VINICIUS MENDONÇA NEIVA

Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento

O caso dos Ministérios da Educação e dos Transportes.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Área de concentração: Orçamento pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

## COMISSÃO JULGADORA

Prof Dr Ricardo Correa Gomes

Universidade de Brasília (Presidente)

Prof Dr Paulo Calmon

Universidade de Brasília

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suylan de Almeida

Universidade de Brasília

Aprovada em: 26 de outubro de 2011

Local de defesa: PPGA. *campus* da Universidade de Brasília.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esses meses de esforço e dedicação à minha pequena Julia. Que seu papai possa sempre ser um exemplo, além de te inspirar a conquistar seus anseios e seus sonhos

## **AGRADECIMENTOS**

Acredito que as conquistas individuais nunca são resultado de um vôo solo e sim de um soma de fatores, eventos e pessoas. Por isso, agradeço ao Tesouro Nacional pelo reconhecimento, apoio e financiamento desse projeto.

Aos meus irmãos e pais por me inspirarem estar a altura de vocês. Agradecimento especial à minha mãe pelo incentivo, pelas cobranças e, mais do que tudo, pelo exemplo de garra e perseverança.

À tiquitinha e à tiquita pela paciência nas horas ausentes e pelo apoio.

Agradecimento especial ao grande amigo Fineas. Sem sua ajuda esse projeto não seria possível. À Erica pela disposição em me ajudar e pelas contribuições. Aos amigos que me ajudaram de alguma forma, seja revisando, questionando, corrigindo e apoiando e compartilhando momentos dentro de sala.

.

## Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento O caso dos Ministérios da Educação e dos Transportes

### **RESUMO**

Este estudo objetivou analisar a relação entre planejamento e orçamento no Brasil. A partir de uma revisão contextual dos processos de planejamento e de orçamento, foi realizada uma análise dos dados do orçamento dos Ministérios da Educação e dos Transportes, nos anos de 2001 a 2011, de modo a testar duas hipóteses: a existência de características incrementais e a eficácia das regras fiscais. Os resultados foram avaliados de acordo com perspectivas da teoria burocrática, do institucionalismo e do incrementalismo. Dessa forma, identificou-se que o orçamento dos Ministérios dos Transportes e da Educação apresentam características incrementais. Essas características confirmam a incompatibilidade do modelo de planejamento ao modelo orçamentário. Por fim, conclui-se que o orçamento incremental dos Ministérios compromete a eficácia da política fiscal.

**Palavras chaves:** orçamento público; incrementalismo, regras fiscais; planejamento

**Brazilian budget characteristics and its relationship to planning.  
The case of the Ministries of Education and Transports**

**ABSTRACT**

This study aims to evaluate relationship between planning and budgeting in Brazil. From a contextual review of the planning and budget, we performed an analysis of budget data from the Ministries of Education and Transport, in the years 2001 to 2011 in order to test two hypotheses: the existence of incrementalism features and its relationship with effectiveness of fiscal rules. The results were evaluated according to perspectives of bureaucratic theory, institutionalism and incrementalism. Thus, we identified that the budget of the Ministries of Transport and Education incremental display incremental features. These characteristics confirm the incompatibility of the planning model to the budget model, Finally, we conclude that the incremental budget of ministries undermines the effectiveness of fiscal policy.

**Keywords:** Budget Public incrementalism, fiscal rules, planning

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS TEORIAS.....	22
QUADRO 2 - MARCOS NA EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA.....	25
QUADRO 3 - SUMÁRIO DE HISTÓRIA DE PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	31
QUADRO 4 - ETAPAS E PRODUTOS PARA ELABORAÇÃO DO PLOA .....	39
QUADRO 6 - LISTA DE INFORMAÇÕES UTILIZADAS .....	56
QUADRO 7 - AVALIAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS INCREMENTAIS .....	87

## LISTA DE TABELAS

TABELA 3 - PERCENTUAL DOS VALORES EMPENHADO - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO .....	69
TABELA 4 - PERCENTUAL DOS VALORES EMPENHADO - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES .....	70
TABELA 5 - PERCENTUAL DE UTILIZAÇÃO LIMITE DE EMPENHO - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	72
TABELA 6 - PERCENTUAL DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE DE EMPENHO - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES .....	73
TABELA 7 - PERCENTUAL LIMITE DE PAGAMENTO - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO .....	74
TABELA 8 - PERCENTUAL LIMITE DE PAGAMENTO - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES .....	75
TABELA 9 - PERCENTUAL PAGO - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO .....	77
TABELA 10 - PERCENTUAL PAGO - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES .....	78
TABELA 11 - PERCENTUAL UTILIZAÇÃO DO LIMITE DE PAGAMENTO - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO .....	80
TABELA 12 - PERCENTUAL UTILIZAÇÃO DO LIMITE DE PAGAMENTO - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES .....	81
TABELA 13 - RELAÇÃO ENTRE O LIMITE DE EMPENHO E O LIMITE DE PAGAMENTO – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO .....	82

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. VARIAÇÃO DE PROGRAMAS NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (PERÍODO: 2001 A 2011).....	61
FIGURA 2 - PERCENTUAL DE RECURSOS DESTINADOS AOS PROGRAMAS - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (PERÍODO 2001/2011) .....	62
FIGURA 3 - VARIAÇÃO DE PROGRAMAS NO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (PERÍODO 2001 A 2011).....	64
FIGURA 4 - PERCENTUAL DE RECURSOS DESTINADOS AOS PROGRAMAS - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (PERÍODO 2001/2011).....	66
FIGURA 5 - LIMITE DE EMPENHO – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO .....	67
FIGURA 6 - LIMITE DE EMPENHO – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES .....	68
FIGURA 7 - UTILIZAÇÃO DO LIMITE DE EMPENHO - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO .....	71
FIGURA 8 - RELAÇÃO ENTRE LIMITE DE PAGAMENTO E DE EMPENHO.....	83

## SUMÁRIO

Introdução .....	1
Capítulo I – Contextualização .....	4
Capítulo II - Revisão de Literatura.....	9
Burocracia .....	9
Institucionalismo .....	14
Incrementalismo.....	17
Capítulo III - O processo de planejamento e orçamento brasileiro .....	23
O orçamento .....	23
Modelo brasileiro de orçamento.....	25
O planejamento .....	27
O processo de Planejamento atual no Brasil .....	31
Etapas do Processo de Planejamento e Orçamento .....	33
O Plano Plurianual - PPA.....	34
A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	35
A Lei Orçamentária Anual - LOA.....	37
Quadro 4 - Etapas e Produtos para Elaboração do PLOA.....	39
O Decreto de Programação Financeira.....	39
Integração entre Planejamento e Orçamento.....	41
A realidade brasileira .....	44
Capítulo IV - Métodos de Pesquisa.....	52
Teste 1- Teste de Análise características incrementais nos Ministérios da Educação e dos Transportes .....	54
Teste 2 – Análise da influência fiscal na execução do orçamento e no cumprimento do planejamento .....	55
Capítulo V - RESULTADOS .....	60
Teste 1 – Análise de características incrementais nos Ministério da Educação e dos Transportes.....	60
Teste 1.A - Verificação do grau de manutenção, exclusão e criação de programas nos PPA's e nas LOA's do Ministério da Educação.....	60
Teste 1.B - Verificação dos programas que tiveram recursos alocados em três horizontes temporais – Ministério da Educação .....	61
Teste 1.A - Verificação do grau de manutenção, exclusão e criação de programas nos PPA's e nas LOA's do Ministério dos Transportes .....	63

Teste 1.B - Verificação dos programas que tiveram recursos alocados em três horizontes temporais – Ministério dos Transportes .....	65
Teste 2 – Análise da influência fiscal na execução do orçamento e no cumprimento do planejamento .....	66
Teste 2.A – Percentual do limite de empenho em relação ao orçamento global e discricionário .....	66
Teste 2.B - Percentual dos valores empenhado em relação ao orçamento global e discricionário .....	69
Teste 2.C - Percentual de utilização limite de empenho .....	71
Ministério da Educação (em R\$ milhões) .....	72
Teste 2.D - Percentual do limite de pagamento em relação ao orçamento global e discricionário .....	74
Teste 2.E - Percentual pago em relação ao orçamento global e discricionário .....	76
Teste 2.F - Percentual utilização do limite de pagamento .....	79
Teste 2.G – Relação entre o limite de empenho e o limite de pagamento .....	82
Resultados e Constatações Gerais .....	84
Avaliação da Hipótese H-1: O orçamento dos Ministérios da Educação e dos Transportes, entre 2001 e 2011, é incremental, .....	84
Avaliação da Hipótese H-2: O incrementalismo interfere na eficácia das regras de disciplina fiscal .....	87
Capítulo VI – CONCLUSÃO .....	90
Referências .....	96

## **Introdução**

A história orçamentária brasileira apresenta uma divergência entre alguns autores em relação à elaboração do primeiro orçamento, ou seja, se a primeira peça foi elaborada a partir da Lei de 14 de dezembro de 1827 ou a partir do Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830. Não obstante tal dúvida, o orçamento apresentou características de uma forma de controle entre os Poderes (GIACOMONI, 2005). As diversas discussões técnicas e propostas na busca de uma padronização culminaram na aprovação da Lei 4.320/1964, a partir da qual foi adotado um modelo padrão para os três níveis de governo. A Portaria n. 9, de 28 de janeiro de 1974, introduziu a classificação funcional-programática da despesa orçamentária. De acordo com Teixeira Machado, citado em Giacomoni (2005, p. 62) essa Lei não estabeleceu as bases para a implantação do Orçamento Programa. Contudo, a partir de 1967, o Decreto-Lei n 200, de 25 de fevereiro de 1967, definiu o planejamento como um orientador das atividades governamentais conjuntamente com outras peças como o Plano Geral de Governo, dos Programas Gerais entre outros.

Ainda de acordo com Giacomoni (2005, p. 62), a Lei 4320/64 (BRASIL, 1964) trouxe a inovação de orçamentos plurianuais para as receitas e despesas de capital, corroborada pela Constituição de 1967, o que pautou a elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. A Constituição Federal de 1988 reforçou a associação entre planejamento e orçamento, a partir da necessidade da elaboração dos Planos Plurianuais e das Leis Orçamentárias Anuais. Giacomoni (2005, p. 62) afirma que a modernização orçamentária ocorrida seria levada adiante com a “incorporação autêntica da classificação por programas”.

A Constituição Federal e outros atos normativos trouxeram, ainda, certa rigidez à execução orçamentária ao estabelecerem vinculações orçamentárias. Aliada às necessidades de economia fiscal estabelecida pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, a execução orçamentária e as limitações de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) comprometem a realização de despesas em princípio aderentes às necessidades da sociedade e relevantes para o desenvolvimento nacional (1940). Ressaltam, ainda, a necessidade de um planejamento eficaz e efetivo para acomodar as demandas da sociedade e buscar cada vez mais responder de forma adequada a questão alocativa levantada por Key Jr. (FELLS, 2000; URWICK, 1969).

As reformas administrativas do Estado promovidas na década de 1990 implicaram em uma orientação por resultados e foco na satisfação do cidadão e na eficiência dos serviços prestados pelo poder público. O orçamento passou a exercer um papel administrativo estratégico, intermediador entre planejamento governamental e execução de políticas públicas, assim como representou um importante mecanismo de controle e avaliação de desempenho (BAESSO, 2010). Tal fato implicou em uma nova realidade na forma de atuação de planejamento e elaboração do orçamento.

No entanto, o planejamento governamental somente foi estruturado para dar cabo de sua finalidade com o plano de 1996-1999 com o advento da estabilização econômica (BAESSO, 2010). Anteriormente, os planos foram muito caracterizados por métodos processuais e procedimentais sem ter alcançado o caráter de planejamento de longo prazo propriamente dito, o que culminou com a perda de força do elemento de planejamento (NUNES, 2005). Essa percepção é confirmada pelos estudos de Cavalcante (2000, p. 6) que sugerem que o planejamento retratado no PPA, incluindo sua avaliação por intermédio dos indicadores, é ignorado na hora da tomada de decisões alocativas. A desconsideração dos indicadores no processo de alocação e de definição do planejamento futuro acaba por ferir os princípios da função administrativa proposta pela teoria clássica. Igualmente, o processo decisório atual de alocação de recursos parece desconstruir a lógica de planejamento de longo prazo em favor de políticas de curto prazo, gerando uma disputa de relevância entre o PPA e o Orçamento relegando ao Planejamento via PPA um papel fictício e burocrático.

Dessa forma, este trabalho pretende testar se o orçamento dos Ministérios da Educação e dos Transportes nos anos de 2001 a 2011 apresentam características incrementais. A partir dessa análise, será avaliada se a eficácia das regras fiscais sofre interferência significativa de características incrementais do orçamento, de forma que se possa identificar se o incrementalismo reduz a disciplina fiscal.

Como suporte à investigação proposta, utilizar-se-á das teorias organizacionais da burocracia e do institucionalismo. Em termos amplos, a teoria burocrática poderá ajudar a explicar a rigidez do modelo orçamentário enquanto uma forma de regular a ação governamental e a alocação e execução de recursos financeiros, bem como a busca por um ponto de intersecção entre a eficiência e a rigidez, pois ambas caracterizam o fenômeno

burocrático. Por fim, o institucionalismo (histórico, da escolha racional e sociológico) dará suporte, entre outros aspectos, à explicação de como os procedimentos administrativos são adotados e se perenizam no âmbito da administração pública brasileira e da existência de sobreposição de papéis e a dificuldade de mudança em virtude da atual estrutura.

O trabalho está estruturado a partir de sua problematização e contextualização, passando a seção seguinte com uma revisão da literatura contemplando as teoria clássica, a burocrática, o institucionalismo e o incrementalismo. Depois, são apresentados os métodos de pesquisa com o detalhamento dos testes realizados. Por fim, são descritos os resultados correlacionando-os com as teorias apresentadas e a conclusão sobre as hipóteses testadas. É apresentada, também, uma proposta de contribuição teórico-prática ao analisar o orçamento de dois órgãos do Poder Executivo Federal de uma maneira sistematizada e quantitativa, a partir de teste de hipótese. É proposta uma metodologia de análise para averiguar características do orçamento e sua relação com a as regras fiscais atualmente adotadas no Brasil.

## Capítulo I – Contextualização

O orçamento brasileiro é uma das peças mais importantes elaboradas pela Administração Pública. As etapas de sua concepção (planejamento, orçamento, execução e controle) permitem que o Governo possa indicar à sociedade suas prioridades, seu foco de atuação, além de prestar contas, ao final de cada exercício, de sua execução e da aplicação de seus recursos (Brasil, 2000). Por essas nuances, este trabalho tem como tema a integração entre as etapas de planejamento, orçamento e execução do processo orçamentário brasileiro.

Desde sua criação, o modelo orçamentário brasileiro pouco abordou a questão da efetividade na aplicação dos recursos públicos. Os Planos Globais elaborados até 1964 não contemplavam uma programação de objetivos, metas e recursos reais, o que provocava a desvinculação entre planejamento e orçamento. Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 incorporou o planejamento ao modelo orçamentário como um dos princípios fundamentais de orientação à gestão pública federal. A partir de 1969, houve um desenvolvimento do processo de integração entre planejamento e execução orçamentária com o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) no biênio 1972-1974, o Programa Geral de Aplicação em 1973, o Orçamento Plurianual de Investimento em 1968 e com o Orçamento Anual da União com os Decretos de Programação Financeira.

Não obstante, a partir da Constituição Federal de 1988 a integração tornou-se obrigatória com a exigência da elaboração de Planos Plurianuais - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA. A lógica estabelece que o governo deve refletir na LDO e no Projeto de Lei Orçamentária Anual as orientações, prioridades e metas que estejam contidas no PPA. Garcia (BRESSER PEREIRA, 1998) afirma que o PPA foi concebido para coordenar as ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas. Contudo, a dinâmica atual e o contágio do processo legislativo dificultam a plena integração (Brasil, 2000). Ademais, a despeito da sua importância na Constituição Federal, no decorrer das décadas de 1980 e 1990, o planejamento foi preterido por políticas de curto prazo (SCHICK & OFFICIALS, 2009).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a necessidade de definição e cumprimento de metas de

resultados entre receitas e despesas, além de prever em seu artigo 4º § 1º que no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias “serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas às receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício à que se referirem e para os dois seguintes (SCHICK & OFFICIALS, 2009)”. As regras de funcionamento do setor público brasileiro foram modificadas na medida em que foi formalizada a necessidade de responsabilidade da gestão fiscal. Contudo, a eficácia de políticas fiscais depende do modelo orçamentário (Sharp & Housel, 2004a). As regras fiscais dependem (a) de um prazo de implementação maior e não apenas de um ano, (b) de projeções das condições orçamentárias no futuro, (c) estimativa do impacto da política fiscal nos orçamentos futuros, (d) processos de monitoramento do orçamento para corrigir distorções e (e) mecanismos de garantia que evitem quebras de regras por políticos oportunistas. As regras fiscais não fariam diferença se o horizonte orçamentário for limitado a um único ano, se o monitoramento e empoderamento das regras for fraco e se os impactos futuros forem ignorados no momento da tomada de decisões orçamentárias (FELLS, 2000; URWICK, 1969).

As reformas administrativas do Estado promovidas na década de 1990 implicaram em uma orientação por resultados, foco na satisfação do cidadão e na eficiência dos serviços prestados pelo poder público (FAYOL, 1986; Sharp & Housel, 2004b). Assim, o orçamento passou a exercer um papel administrativo estratégico e um papel intermediador entre planejamento governamental e execução de políticas públicas, assim como representar um importante mecanismo de controle e avaliação de desempenho (FAYOL, 1986). Esses objetivos são monitorados mediante um único módulo integrador do plano com o orçamento: o Programa. A idéia de integração entre orçamento e planejamento trouxe mais simplificação e visibilidade ao sistema orçamentário brasileiro e ampliou a transparência da gestão (2009, p. 324). Tal fato implicou em uma nova realidade à forma de atuação de planejamento e elaboração do orçamento.

Foi instituída uma finalidade avaliativa das metas, da execução dos programas de governo e dos orçamentos que visava imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. A avaliação permite (a) auxiliar na comprovação da eficácia e eficiência da gestão orçamentária e financeira do governo federal, (b) aumentar a transparência da ação de governo mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas, (c) melhorar a elaboração das ações governamentais, (d) auxiliar

a tomada de decisão, (e) aprimorar a gestão e, por fim, (f) promover o aprendizado dos executores (GIACOMONI, 2005; WILDAVSKY & CAIDEN, 2004).

Schick (SCHICK & OFFICIALS, 2009) afirma que a rigidez orçamentária e orçamentos incrementais minam a disciplina fiscal ao forçar os governos a acomodarem novas demandas, ao invés de substituir antigas prioridades por novas. Outro ponto destacado é o de que o planejamento estratégico permanece alheio ao processo orçamentário. Em suma, se o orçamento for menos incremental e mais aberto a uma revisão de sua base de dispêndio, os déficits seriam menores.

Considerando o exposto, tem-se como objetivo geral deste trabalho testar se o orçamento dos Ministérios da Educação e dos Transportes, nos anos de 2001 a 2011, apresenta características incrementais verificando se as afirmações de Wildavsky (BRASIL, 2003) de que o orçamento incremental é incompatível com o modelo de planejamento, pois o incrementalismo mantém programas enquanto o planejamento é criador de programas. Pretende-se, ainda, avaliar se a suposição de Allen Schick (URWICK, 1969) de que a eficácia da política fiscal depende de características do orçamento e que o incrementalismo reduz a disciplina fiscal e se nos padrões de alocação e execução orçamentária existem possíveis lacunas que promovam iniciativas em busca de uma atuação integradora dos órgãos governamentais envolvidos que possam melhorar a qualidade do gasto público.

O presente estudo busca testar as seguintes hipóteses

- H-1: O orçamento dos Ministérios da Educação e dos Transportes é incremental
- H-2: O incrementalismo interfere na eficácia das regras de disciplina fiscal

Adicionalmente, pretende-se responder as seguintes questões:

- Existe integração entre as etapas do orçamento?
  - Como essa integração se manifesta?
  - De que forma os mecanismos de integração (atuais ou novos) entre as ações podem trazer uma melhor qualidade do gasto?
  - O “programa” atende a função de elemento integrador?

O orçamento brasileiro possui milhares de programas e ações contidas em seu documento. Diante dessa realidade, este trabalho está delimitado aos programas dos Ministérios da

Educação e dos Transportes após a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou seja, nos anos de 2001 a 2011. As conclusões, embora delimitadas a uma pequena parte da realidade brasileira, podem indicar a existência de fatos que podem posteriormente ser testados para todo o espectro do sistema de planejamento e orçamento brasileiro.

A Constituição de 1988 além de pretender estabelecer uma relação de integração entre planejamento e orçamento, definiu um alto grau de vinculações às receitas do governo. Por vinculação entende-se que é a obrigação legal de aplicar um percentual das receitas em determinada área ou programa público. As áreas que tem receitas vinculadas são essencialmente transferências constitucionais para Estados e municípios, manutenção do ensino, seguridade social, receitas próprias de entidades. As vinculações existentes somadas a gastos de baixa ou nenhuma discricionariedade como pagamento da folha de pessoal, dos benefícios previdenciários tornam o processo orçamentário rígido e de baixo grau de flexibilidade na alocação de recursos.

Dados da Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP mostram que, em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro. Em 1993, a participação caiu para 22,9% e no ano de 2002, o montante de receitas vinculadas foi de 80,6% do total de recursos do Tesouro restando apenas 19,4% dos recursos da União para livre alocação (1995). Pode-se afirmar que tal fato imprime ao Governos baixo grau de autonomia para definir suas prioridades.

Considerando a elevada rigidez do orçamento federal, as metas de superávit primário para o triênio 2009-2011 de 2,85% do PIB e o foco de discussão sobre a efetividade e eficácia do gasto público, o estudo sobre integração das etapas do ciclo orçamentário mostra-se relevante, uma vez que o esforço para o ajuste fiscal por vezes se dá em detrimento dos investimentos e do atendimento de necessidades sociais básicas, o que determina um conflito entre os objetivos políticos e econômicos do orçamento. A execução orçamentária, as limitações de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) acabam por comprometer a realização de despesas em princípio aderentes às necessidades da sociedade e relevantes para o desenvolvimento nacional (Mises, 1946). Diante nos novos preceitos da administração pública e do novo perfil de prestação de serviços públicos, é questionável se a aplicação dos recursos públicos está sendo efetiva.

Considerando as funções básicas do processo orçamentário (planejamento, gerência e controle) propostas por Wren (MATOS & LIMA, 2007), aliado à rigidez orçamentária existente, a integração entre orçamento e planejamento mostra-se extremamente importante para a sociedade brasileira, uma vez que a alocação orçamentária influi diretamente nas políticas sociais e nos investimentos com vistas a atender os anseios da população brasileira. Adicionalmente, deve-se aproveitar o momento de discussão interna do governo para a revisão da Lei nº 4320/1964 e promover uma discussão sobre a existência de mecanismos que permitam uma maior flexibilidade orçamentária e garantam maior eficácia, efetividade e eficiência aos gastos realizados no modelo orçamentário vigente. Tal garantia depende do relacionamento direto entre planejamento de longo prazo, orçamento e execução.

Dessa forma, espera-se que o planejamento de governo esteja aderente às demandas sociais para que a execução orçamentária seja a garantia da efetividade da ação governamental atendendo às expectativas da sociedade. Ademais, espera-se que o planejamento de longo prazo do governo esteja traduzido na execução dos programas presentes na Lei Orçamentária com fins de garantir o alcance dos objetivos e metas traçados, além de alcançar a eficácia da ação governamental. Por fim, as regras fiscais buscam estabelecer condições sustentáveis das finanças públicas ao cidadão de modo a garantir a eficiência e eficácia no atendimento das demandas da sociedade.

## **Capítulo II - Revisão de Literatura**

O capítulo II está organizado em três seções: Burocracia, Institucionalismo e Incrementalismo. Em cada seção são apresentadas a contextualização de cada teoria, suas principais características, algumas críticas ou limitações e a contribuição esperada para o trabalho. Por último, diante da relação entre os assuntos e sua afinidade ao tema, são apresentadas as hipóteses a serem testadas e sua fundamentação.

### **Burocracia**

A organização do ciclo orçamentário, em complemento à adequação das etapas propostas por Fayol, está pautada nos conceitos de uma nova administração pública cujas reformas gerenciais pressupõem que a burocracia pública deve funcionar melhor com um custo menor à sociedade exigindo desempenho na administração pública. Para tanto, as etapas devem observar uma flexibilidade gerencial, descentralização, autonomia e novas formas de gerenciamento (2009, p. 352). Há necessidade de expandirmos esse conceito, haja vista que a racionalidade técnica imporia ordem à desordem governamental, mesmo que essas técnicas surgissem do senso comum ou da experiência (2003).

Rezende (HODGSON, 2004) afirma, ainda, que “a burocracia tradicional deve ceder espaço para modelos de governança pública orientada pelo desempenho, onde se intensificam os processos de delegação para as agências implementadoras de políticas públicas”. A alocação eficiente dos recursos, contudo, deve perpassar todo o ciclo orçamentário (planejamento, execução, controle e avaliação). Moraes *et al* (OLIVEIRA, 2006) afirmam que no Brasil o planejamento tem função controladora e é dominado por políticos e burocratas, além de seu caráter governamental e econômico. Em contrapartida, um sistema racional legal, fundado em uma burocracia bem estruturada, resulta necessariamente em um sistema mais efetivo, neutro e capaz de superar os problemas de coordenação, cooperação e comunicação no setor público (SELZNICK, 1996).

Os conceitos de racionalidade estão ligados à racionalidade burocrática weberiana. Os estudos de Weber sobre a burocracia representam um marco histórico, pois provocaram reflexões e debates sobre as organizações em geral, levantando questões fundamentais sobre sua natureza,

padrões de racionalidade, caráter instrumental da burocracia, o papel da especialização, separação do administrador dos meios de administração, fidelidade impessoal ao cargo e até mesmo aspectos relativos à remuneração. Weber se tornou um dos principais responsáveis pelo salto qualitativo na evolução do conhecimento sobre a teoria da administração, na medida em que encaminhou suas idéias por meio do tipo ideal da burocracia, na direção da sociologia da organização. O modelo weberiano de estudo da burocracia é considerado o ponto de partida para os sociólogos e cientistas políticos no estudo das organizações. O tipo ideal de burocracia<sup>1</sup> proposto não tinha a pretensão de ser um modelo prescritivo, mas sim prover, por meio de uma abstração descritiva, um esquema que sintetiza os pontos comuns das organizações formais modernas os quais formariam um alicerce formal-legal sobre o qual as organizações se assentam (WEBER, 1976).

O conceito de burocracia está associado a estruturas organizacionais coletivas, procedimentos, protocolos e um conjunto de regras como forma de gerenciar atividades de uma organização ou governo. Em geral, é representada por procedimentos padronizados que orientam a execução dos processos, definição de poderes; hierarquia e relacionamentos e têm como objetivo antecipar as necessidades e melhorar a eficiência. Em suma, burocracia é poder, controle e alienação, é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais (OLIVEIRA, 2006).

As organizações burocráticas observam alguns princípios como o regulamento administrativo que fixa atribuições oficiais, onde está incluída rigorosamente a definição de como se distribuem as atividades e deveres, de como se delimita a autoridade e de como se dá o processo de nomeação dos funcionários; uma hierarquia de comando e subordinação; a administração dos cargos diversos que se baseia na existência de documentos escritos, que constituem arquivos, estando em princípio funcionários e arquivos, bem como todas as atividades, separados da via e do domicílio privados do funcionário; um treinamento especializado e completo; o desempenho da administração como única (ou pelo menos principal) atividade, sendo claramente delimitados os horários em que os burocratas

---

<sup>1</sup> Ver WEBER, M. (2000). *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva* (R. Barbosa & K. E. Barbosa, Trans. 4ª ed. Vol. 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília *iência política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2008. 23(68): p. 55-192.(2008)

permanecem na repartição ou escritório e o conhecimento técnico das próprias regras que determinam o desempenho do cargo (1996, p. 276).

Na prática, a burocracia é uma forma de dominação refletida pela crença na legitimidade. Os tipos puros (ideais) de dominação legítima são de três tipos de caráter: racional, tradicional e carismático. O primeiro tipo (caráter racional) está baseado na crença na legitimidade das ordens instituídas e do direito de mando daqueles que estão nomeados para exercer a dominação considerada legal, pois está instituída por normas. O segundo tipo, uma dominação de caráter tradicional, se baseia na crença cotidiana da santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional). O último tipo, uma dominação de caráter carismático, a qual se caracteriza pela veneração extra cotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens reveladas ou criadas pelo líder (citado em MATOS & LIMA, 2007).

É indiscutível que a burocracia também apresenta desvantagens, a maioria delas relacionadas à distribuição do poder, ao formalismo e à impessoalidade. Weber alertou que a burocracia é um instrumento de precisão que pode ser colocada à disposição de interesses de domínio muito variados – exclusivamente políticos, bem como exclusivamente econômicos, ou de qualquer outro tipo, embora a burocracia, em si mesma, seja neutra. Não obstante a burocracia seja mais eficiente do que a hierarquia formal do que outras formas de organização, “pesquisadores como Merton (1940), Selznick (1949) e Gouldner (1954), apresentam importantes conseqüências disfuncionais da organização burocrática” (MARCH & SIMON, 1967, p. 48 citado em Selznick (MOTTA & VASCONCELOS, 2008).

Gouldner (1954) (1948, 1996) atesta que a burocracia acaba por provocar efeitos primários e secundários. Os efeitos primários se refletem na divergência entre os interesses pessoais e os objetivos formais do sistema organizacional para coordenar a ação dos indivíduos, objetivando a concretização das metas organizacionais, seguem as regras e os controles burocráticos para verificação dos resultados e a conduta do indivíduo implicando em tensões e conflitos. A análise dos conflitos foi desconsiderada pelas teorias administrativas e de relações humanas (MOTTA & VASCONCELOS, 2008).

Selznick (1981), por sua vez, afirma que a delegação de autoridade gera ineficiência na burocracia pela criação de condições favoráveis a bifurcação de interesses além de concluir que o ideal burocrático é uma ficção. Sugere ainda que todas as organizações sejam influenciadas por forças tangenciais que influenciam nas estruturas formais dessas organizações. Por fim, a formação de regras e da legislação formal exprime o jogo de poder no meio ambiente das organizações (SELZNICK, 1996). Crozier (SCOTT, 1987) acrescenta também que a organização é um sistema que estrutura jogos de poder entre os atores sociais. Inclui em sua análise elementos como ação coletiva, efeitos inesperados ou disfunções, a relação entre as incertezas e o poder e aspectos de mudança organizacional e aprendizagem. Em sua análise as forças de poder são mutáveis culminando com a transição para um novo sistema.

A relação entre burocracia e orçamento é ilustrada pelo conceito de controle democrático. A administração não é limitada pelas Leis ou pelo orçamento. O controle democrático é o controle orçamentário. Desse modo, nada pode ser gasto sem o consentimento do poder legislativo (SCOTT, 1987). O gerenciamento burocrático significa um gerenciamento estrito de acordo com a Lei e com o orçamento, além de ser um método aplicado para conduzir os assuntos administrativos para alcançar os resultados que não tem valor no mercado, tampouco calculados economicamente (1996).

Contudo, é necessário procurar uma forma de equilíbrio, um ponto de intersecção entre a eficiência e a rigidez, pois ambas caracterizam o fenômeno burocrático, a eficiência como resultado e a rigidez como efeito. Em outras palavras, a eficiência da burocracia está fundamentalmente na sua capacidade do exercício do controle social (2008). Em seu estudo, Alves (2009) sugere que os governos que têm melhor eficiência burocrática tendem a ter políticas públicas mais eficientes. Sugere também que a política de controle eficiente tende a gerar aprimoramentos da gestão pública por meio de seu monitoramento constante contribuindo assim para a eficiência burocrática em geral.

Pode-se afirmar que o contexto da teoria burocrática se mostra extremamente atual, haja vista a existência de discursos que legitimam as práticas de gestão modernas, mas que em sua essência demonstram a predominância dos velhos conceitos burocráticos, que se manifestam sob nova e pretensiosa forma de ideologia. Selznick (MOTTA & VASCONCELOS, 2008)

demonstra que as técnicas de gerenciamento de projetos podem ser vistas como essencialmente um sistema de controle burocrático baseado nos princípios da visibilidade, previsibilidade e governança, além de ser operacionalizado através de procedimentos formalizados e constantes descritos em mecanismos de relatórios.

Oliveira (2008) chega a afirmar que no caso brasileiro existe inclusive uma cultura de planos e controle, com a idéia de antever e organizar o futuro, supondo que isso fosse possível de maneira racional e previsível. O perfil controlador do planejamento reflete parcialmente a idéia vigente no Brasil de que o planejamento tem, além do caráter governamental e econômico, uma função controladora e, portanto, dominado por políticos e burocratas. Desse modo, os controles existentes sobre cada etapa do ciclo orçamentário absorvem conceitos burocráticos o que podem exprimir de certa forma a realidade do modelo vigente.

As abordagens da administração científica e burocracia apresentam em comum seu foco no aspecto estrutural em busca de maior eficiência. Esse ponto em comum é retratado pela abordagem estruturalista na medida em que tenta resolver os impasses que as teoria clássica, de relações humanas e teoria burocrática não foram capazes de resolver, além de estender sua análise a outros tipos de organização e não apenas às fábricas.

A abordagem estruturalista baseia-se no conceito de que a estrutura é composta por partes que se inter-relacionam e que a soma das partes é menor do que o todo. Ademais, o foco da análise considera os indivíduos, suas relações e interesses e sua interação com outras organizações na busca do alcance de objetivos específicos. Seu escopo de estudo é múltiplo e envolve organizações formais e informais, recompensas, níveis hierárquicos e relações intra e extra-organizacionais (1948)

Motta e Vasconcelos (1981) afirmam que o estruturalismo volta à origem das organizações modernas ao estudar as disfunções da burocracia. Ademais, sugerem que os estruturalistas vêem a organização como um sistema deliberadamente construído e em constante relação de intercambio com seu ambiente, ou seja, sugerem que a organização faz parte de um sistema aberto. Por fim, apontam a importância do estruturalismo para a teoria organizacional uma vez que incorpora conceitos de racionalidade, abrange discussões das teorias da decisão,

inclui os elementos formais e informais, níveis hierárquicos além de ter iniciado a discussão e análise de sistemas abertos.

## **Institucionalismo**

A abordagem estruturalista serve também como ponto de partida para as discussões levantadas pela ótica da teoria institucional (institucionalismo). Os trabalhos de Selznick (THÉRET, 2003) e Crozier (2003) são considerados pontos de partida da abordagem institucionalista. Embora as teorias organizacionais tenham começado a partir dos estudos da burocracia, a burocracia atual permanece problemática em algumas questões como a necessidade de se encontrar formas de lidar com problemas sociais e não apenas em estratégias de mercado (1999). Para tanto, a teoria institucional, tendo surgido como um contraponto às teorias comportamentais (behavioristas) trata de uma maneira distinta as formas, os processos, estratégias, visões e competências (DiMAGGIO & POWELL, 1983).

De acordo com Hall e Taylor (MEYER & ROWAN, 1977, p. 357) o institucionalismo pode ser visto também como um processo de inserção de valores ao basear-se nos trabalhos de Selznick, que enxergava as organizações como veículos adaptáveis moldados pelas reações as características e comprometimento dos participantes, bem como influências e restrições do ambiente exterior, além de enfatizar a importância da história. Outra visão é separar a teoria institucional como um processo de criação da realidade, no qual a ordem social é baseada fundamentalmente na realidade social compartilhada no qual é uma construção humana sendo criada nas interações sociais. Nessa ótica, Berger & Luckmann (1967) também enfatizam a necessidade de se considerar os aspectos históricos(2006). Uma terceira perspectiva é baseada na coação sob a qual se dá ênfase especial às relações de autoridade: a capacidade das organizações, especialmente as organizações públicas de confiar na coerção legítima. Para Selznick a estrutura formal de uma organização não pode ser entendida como coordenação de atividades em um sistema racional, tampouco ser creditada por uma lógica de custos de transação (2003). As estruturas formais podem ser vistas como um produto adaptativo, em resposta as influências ambientais incluindo definições culturais de propriedade e legitimidade e as pessoas nas organizações se deparam com uma racionalidade limitada e as rotinas podem se tornar rituais.

O institucionalismo não pode ser considerado uma corrente unificada. Há, inclusive, uma diferenciação entre o antigo e o novo institucionalismo<sup>2</sup>. Para Selznick essa diferenciação não se justifica apesar do institucionalismo “antigo” ser focado na vitalidade e coerência das instituições, enquanto um tema interessante do novo institucionalismo seja a prevaência da incoerência em organizações complexas. De acordo com Peres (SCOTT, 1987), o antigo institucionalismo é caracterizado pela realização de análises especulativas, descritivas e formalistas. Assim como o antigo institucionalismo, o novo institucionalismo traz consigo o foco nas instituições, mas agrega o formalismo científico usado nas teorias comportamentalistas.

Théret (1983; SCOTT, 1987), contudo, afirma que as tentativas de diferenciação não abordavam plenamente a diferença existente entre as diversas disciplinas sobre as quais versam o institucionalismo. Não obstante, afirmam ser o trabalho de Hall e Taylor um bom exemplo de análise da questão. Peters (PERES, 2008) elenca sete versões para o institucionalismo, todas com a mensagem comum de que as instituições explicam muito da vida política. Hall e Taylor (PIRES & MACÊDO, 2006) sugerem que o novo institucionalismo pode ser dividido em três temáticas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (1987).

O institucionalismo histórico além de considerar as estruturas formais e informais possui quatro características fundamentais: (a) análise da relação entre as instituições e o comportamento individual; (b) ênfase nas assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; (c) a tendência a incorporar em suas análises as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas; e (d) a combinação de diversos fatores ao comportamento da instituição na determinação de situações políticas de tal modo que determinados interesses são privilegiados (1987). Considera-se que o Estado é capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre grupos e não mais como um agente neutro. Outro aspecto relevante é a vinculação com a história na medida em que sugerem haver uma causalidade social dependente dos fatos ocorridos, bem como condicionam as políticas atuais às políticas anteriores.

---

<sup>2</sup> Para um detalhamento maior sobre a diferença entre antigo e novo institucionalismo ver Peres .

O institucionalismo da escolha racional considera aspectos como os direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições. As instituições podem ser vistas de duas formas: ou como uma restrição exógena (forma de jogo dado) ou então sob a forma endógena com os agentes definindo as regras do jogo. Em outras palavras, “as instituições são simplesmente formas de equilíbrio de fazer as coisas” (BARCELOS, 2008; DAGNINO, 2002).

A visão racional possui quatro características essenciais: (a) utilização de aspectos comportamentais; (b) consideração da vida política como uma série de dilemas de ação coletiva com satisfação individual, no qual existe o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade; (c) enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas no qual uma instituição se organiza pela forma como minimiza seus custos de transação, de produção e de influência e (d) utilizam-se de dedução para analisar as funções desempenhadas por uma instituição (MARCH, 1994). Shepsle (DAVIS *et al.*, 1966) conclui que o institucionalismo da escolha racional é baseado na abstração, na simplificação, no rigor analítico e na insistência em linhas limpas da análise dos axiomas de base para proposições de análise das implicações empíricas. Théret (1979) afirma, entretanto, que a abrangência e a sobrevivência da aplicação dessa visão está condicionada à maior abrangência de suas hipóteses e dimensões, além de incorporar aspectos cognitivos das instituições.

A terceira visão institucionalista é oriunda da sociologia (institucionalismo sociológico). Nessa visão, as formas e os procedimentos existentes são decorrentes de práticas culturais sujeitas às formas, aos procedimentos, aos símbolos, à cognição e aos modelos morais e padrões da instituição. Estabelece-se uma relação direta entre cultura e instituição. Supõe-se que o comportamento do indivíduo não é pautado por valores racionais e maximizadores, mas sim por padrões culturais sujeitos às normas e papéis esperados (GREEN & THOMPSON, 2001). Em outras palavras, o institucionalismo sociológico busca analisar como as instituições interferem no comportamento do indivíduo e em suas decisões. No institucionalismo sociológico os mitos e as regras são fundamentais, pois interferem no processo de tomada de decisão do indivíduo e da organização. As regras funcionam como mitos que são incorporados pelas instituições e provocam ganhos de legitimidade e estabilidade (MARCH, 1994; SIMON, 1979).

DiMaggio e Powell (1983) afirmam que esse fator leva a ocorrência de um processo de similaridade entre as empresas definido como isomorfismo. O isomorfismo pode ser de dois tipos: competitivo e institucional. As características do isomorfismo institucional são mais aderentes ao objeto desse estudo, pois os conceitos de isomorfismo institucional são úteis para entender o contexto de disputa por recursos, poder político e legitimidade (BARCELOS, 2008). O isomorfismo, embora não garanta a eficiência organizacional, traz estabilidade, reduz as turbulências, garante o sucesso e a sobrevivência das instituições, além de permitir uma visão abrangente do poder e sua aplicação política (BARCELOS, 2008; DAGNINO, 2002). Outra característica do isomorfismo é o estabelecimento de uma lógica de confiança e de boa fé entre os atores internos e externos que legitima as organizações e as fazem parecer úteis. Igualmente, o fato de que alguns mitos difundidos estejam baseados na legitimidade de sua eficiência ou por Leis ou normativos legais, fazem com que as regras sejam necessárias.

A existência de regras, a estabilidade do processo e a suposição da relevância de determinadas instituições parece ser argumento relevante quanto à diversidade de rotinas e instituições envolvidas no processo orçamentário brasileiro. Tal argumento é reforçado com o estudo de Pires e Macedo (FOSCHER, 2007) ao analisarem o impacto da cultura organizacional no setor público brasileiro. Os autores identificaram como os servidores se apegam às normas e rotinas e como tal fato interfere na definição de processos internos, nas crenças organizacionais e nas políticas de recursos humanos. Concluíram que as organizações públicas brasileiras são estáveis com certa resistência à mudanças e apresentam interferência da cultura nas práticas de gestão. Scott (2004) (GREEN & THOMPSON, 2001)(GREEN & THOMPSON, 2001)(GREEN & THOMPSON, 2001)(GREEN & THOMPSON, 2001)(GREEN & THOMPSON, 2001)testou a hipótese de que organizações com ambientes mais complexos exibem menor coerência e maior complexidade administrativa corroborando com o pensamento de March e Olsen de que os resultados não são oriundos de um processo de decisão consciente. A utilização das explicações das perspectivas histórica, da escolha racional e sociológica fomentam a discussão em direção ao intercâmbio e complementaridade das teorias no intuito de compreender o sistema orçamentário nacional.

## **Incrementalismo**

Os primeiros estudos realizados sobre a análise orçamentária sugeriam que a formulação do processo orçamentário ocorria sob o preceito de racionalidade pura. Os tomadores de decisão buscavam maximizar suas utilidades e o faziam baseados em preceitos técnicos, a partir de todas as informações possíveis, de uma análise sistemática e completa das alternativas existentes e de sua comparação (SWAIN & HARTLEY JR, 2001). Sob outra perspectiva, o processo de decisão sob racionalidade pura antecipa as conseqüências futuras a partir das decisões possíveis a serem tomadas no presente sob uma ótica das preferências do agente (SWAIN & HARTLEY JR, 2001).

O modelo de racionalidade pura foi muito questionado por diversos autores como Lindblom, Simon, Wildavsky entre outros. A aplicação da racionalidade pura passa pelas dificuldades encontradas pelos indivíduos em identificar, compreender e resolver os problemas assim como de dispor de todas as informações possíveis (SILVA, 1988; SWAIN & HARTLEY JR, 2001). Simon (2008) comenta que uma teoria permanece válida enquanto as evidências não possam refutá-la e que, diante dos fatos, é impossível ser puramente racional, opinião compartilhada por Lindblom (SWAIN & HARTLEY JR, 2001). Assim sendo, a racionalidade pura não consegue ser apurada, o que sugere que a tomada de decisão está associada à racionalidade limitada, método pelo qual se busca alternativas de decisão satisfatórias (BARCELOS, 2008) embora os tomadores de decisão crêem estar atuando como maximizadores (McCUBBINS & SCHWARTZ, 1987).

O modelo de tomada de decisão baseado na racionalidade limitada proposto por Simon (1979), March (1994) e Lindblom (1959) é fundamentado nas seguintes suposições: ambigüidade de problemas, dificuldades para obtenção das informações (informações incompletas), limitações relativas ao tempo, às competências e aos recursos (BARCELOS, 2008, p. 429). Lindblom foi pioneiro em sugerir que as escolhas políticas seguem um padrão sequencial e incremental a partir de uma situação já existente no qual a análise é conscientemente incompleta e o ambiente limitado (SWAIN & HARTLEY JR, 2001).

A análise incremental sugerida por Lindblom é uma abordagem ampla relacionada à teoria da decisão, mas sua lógica foi estendida ao contexto orçamentário a partir das suposições de Wildavsky de que, se o processo orçamentário é baseado em políticas incrementais, então o orçamento também é incremental. Nesse contexto, as decisões orçamentárias são tomadas em um ambiente de redução de custos informacionais e com base nas decisões tomadas

anteriormente (BARCELOS, 2008). De acordo com Wildavsky e Caiden (DAVIS et al., 1966) essa característica decorre da complexidade do processo e das dificuldades em responder o questionamento alocativo levantado por V. O. Key Jr. (JONES et al., 1999).

O modelo incremental proposto por Wildavsky, além de ser uma aplicação do modelo de racionalidade limitada de Simon (1966), é considerado inovador por relacionar o processo orçamentário com atitudes comportamentais. Adicionalmente, Davis, Dempster e Wildavsky (1955) sugeriram, a partir de análises matemáticas, que as decisões alocativas são baseadas na experiência passada, além de apresentarem relações lineares, estáveis baseadas na confiança entre os atores do processo. Para Wildavsky, o comportamento do processo orçamentário é considerado incremental apenas em ambientes estáveis (GIACOMONI, 2005) e seu surgimento decorre da complexidade do processo orçamentário. As dificuldades encontradas na questão alocativa tornam a estabilidade uma característica fundamental do modelo. Igualmente, o incrementalismo possui características essenciais dentre as quais o contexto organizacional do processo decisório, a definição clara e estável dos papéis dos atores e o caráter coletivo das decisões o que caracteriza o processo decisório como um processo político-social (GIACOMONI, 2005).

O incrementalismo pressupõe que a solicitação da dotação orçamentária de um ano é composta por uma parcela fixa e outra variável e estocástica considerada incremental. A parcela fixa é considerada a base orçamentária, significando o resultado de um consenso político no qual estabelece o grau de participação de cada ação no agregado geral. Segundo Barcelos (GIACOMONI, 2005), a base é a garantia da estabilidade dos pilares políticos. Mudanças na base orçamentária, portanto, retratam um novo acordo social. As variações não incrementais podem significar desvios ou mudanças de paradigmas ou de governos denominados “*shift points*” (GIACOMONI, 2005). Assim, as decisões usualmente são tomadas sobre a parte incremental, podendo apresentar variações lineares ou diferenciadas (2005, p.154). A existência da base orçamentária implica em processos orçamentários seqüenciais e repetitivos, o que sugere estabilidade do processo. A estabilidade do processo pressupõe que os atores possuem papéis claros e que há confiança em seu comportamento de modo que as solicitações de dotações, as análises e as autorizações se comportam dentro de padrões estáveis e esperados. Dessa forma, as agências ou setoriais solicitam um valor um

pouco acima do necessário enquanto os órgãos superiores sempre cortam ou concedem um valor menor do que o solicitado.

A estabilidade do processo combinada com a busca por alternativas satisfatórias faz com que com os problemas não sejam analisados todos ao mesmo tempo e que algumas decisões sejam tomadas de forma fracionada e em momentos distintos, o que permite aos agentes a acumulação de experiência para realizar intervenções com maior segurança (FABIANO GARCIA CORE, 2005). Os agentes, portanto, recorrem a mecanismos de análises levantadas por March (1994) o que permite um ganho de atenção (2010, p.74). Dessa forma, o processo orçamentário torna-se mais simples e menos oneroso o que garante estabilidade positiva e previsibilidade ao modelo (FABIANO GARCIA CORE, 2005).

Em suma, o modelo incremental pressupõe que o orçamento é (1) **Consensual**, pois, buscar-se-á um acordo sobre pelo menos a parte das políticas públicas adotadas anteriormente, considerando que este acerto facilita as discussões sobre novos investimentos, seguindo os moldes de heurística para definição de alocações; (2) **Histórico**, pois resultados de avaliações precedentes devem ser aplicados à situação atual; (3) **Fragmentado**, pois os orçamentos são elaborados em fragmentos, de modo que tomam-se com base as necessidades setoriais pelos órgãos e pelo legislativo, que observam o passado para definir os casos de aumentos ou diminuições significativos no ano vindouro; (4) **Simplificado**, pois as ações mais simples podem servir de guia para as mais complicadas; (5) **Social**, pois, por esse método os atores observam o comportamento dos demais para compor o seu próprio; (6) **Satisfatório**, pois espera-se no processo orçamentário obter a boa utilização dos recursos (satisfação) e não a maximização; (7) **Ajustável**: os esforços dos tomadores de decisão, considerando os conflitos políticos inerentes à definição orçamentária, se concentram, em maioria, em ajustar monetariamente os programas já existentes; (8) **Repetitivo**, pois poucos problemas precisam ser resolvidos instantaneamente, podendo ser tratado repetidas vezes, e (9) **Sequencial**, pois os problemas não são manejados simultaneamente (FABIANO GARCIA CORE, 2005, p. 61-64).

Como críticas ao modelo proposto por Wildavsky, Swain & Hartley Jr (2001) afirmam que o incrementalismo é um argumento hostil ao modelo de expectativas racionais e que a análise limitada ao um determinado período histórico não garante poder explicativo além de gerar

confusões (2005). Peters (2001) argumenta que o incrementalismo reforça o status quo e não oferece uma explicação completa das políticas governamentais (2005), além de não ter poder explicativo sobre grandes mudanças em políticas (2005, p.52). True (2000) afirma, ainda, que o incrementalismo falha em seu processo explicativo, além de não conseguir diferenciar variações incrementais das não incrementais.

Não obstante as críticas, Davis et. al (F. G. CORE, 2004) consideram o incrementalismo como o melhor ponto de partida para os estudos do orçamento público. Desse modo, para fins desse estudo, o modelo incremental poderá fornecer uma maior compreensão da relação existente entre o processo de planejamento e o processo orçamentário brasileiro. A existência de características incrementais dificulta a integração plena entre o modelo de planejamento e de orçamento adotado no Brasil (BRESSER PEREIRA, 1998). O Quadro 1 resume a contribuição teórica ao trabalho.

Teoria	Característica	Objetivos na pesquisa
Burocracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o planejamento tem função controladora e é dominado por políticos e burocratas, além do caráter governamental e econômico.</li> <li>• caráter instrumental da burocracia</li> <li>• O conceito de burocracia está associado a estruturas organizacionais coletivas, procedimentos, protocolos e um conjunto de regras como forma de gerenciar atividades de uma organização ou governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explicar a rigidez do modelo orçamentário enquanto uma forma de regular a ação governamental e a alocação e execução de recursos financeiros</li> <li>• A organização do processo e a integração estão previstas em normativos e são aplicadas em consonância com a racionalidade burocrática</li> <li>• Os controles existentes sobre cada etapa do ciclo orçamentário absorvem conceitos burocráticos o que podem exprimir de certa forma a realidade do modelo vigente</li> <li>• A relação entre burocracia e orçamento é ilustrada pelo conceito de controle democrático. O controle democrático é o controle orçamentário.</li> <li>• Como pano de fundo a integração, o controle e a eficiência é necessário procurar uma forma de equilíbrio, um ponto de intersecção entre a eficiência e a rigidez, pois ambas caracterizam o fenômeno burocrático, a eficiência como resultado e a rigidez como</li> </ul>

		efeito.
Institucionalismo (Histórico, da escolha racional e Sociológico)	<ul style="list-style-type: none"> <li>alguns mitos difundidos estão baseados na legitimidade da eficiência ou meios legais</li> <li>isomorfismo institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Explicar como os procedimentos administrativos são adotados e se perenizam no âmbito da administração pública brasileira</li> <li>Explicar a existência de sobreposição de papéis e a dificuldade de mudança em virtude da atual estrutura</li> </ul>
Incrementalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicação de um modelo de racionalidade limitada.</li> <li>O orçamento do ano atual é altamente relacionado com o orçamento do ano anterior.</li> <li>Existência de uma base orçamentária.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Explicar o comportamento do orçamento brasileiro.</li> <li>Auxiliar a estabelecer dificuldades na integração entre o processo de planejamento e o processo orçamentário</li> </ul>

**Quadro 1: Síntese das principais teorias**

Fonte: Elaborado pelo autor

Dessa forma, a partir das contribuições teóricas de administração descritas no Quadro 1, este trabalho buscará analisar duas hipóteses e seu impacto na execução do planejamento nos Ministérios da Educação e dos Transportes.

Hipótese 1 (H1) – Os orçamentos dos Ministérios dos Transportes e da Educação apresentam características fortes de incrementalismo;

Hipótese 2 (H2) - O incrementalismo interfere na eficácia das regras de disciplina fiscal.

Isto porque, diante dos conceitos apresentados pela teoria clássica supõe-se que os cinco conceitos da função administrativa estão presentes no processo de planejamento e orçamento. Da mesma forma, estão contidos os conceitos burocráticos no qual as estruturas, papéis e protocolos estão bem definidos objetivando a eficiência administrativa. No entanto, o instrumento de controle social burocrático, o orçamento, é originado a partir de um processo político e coletivo, no qual tomadores de decisão que utilizam-se de história, de racionalidade, de regras, costumes e outros métodos para tomarem suas decisões.

## Capítulo III - O processo de planejamento e orçamento brasileiro

### O orçamento

A história brasileira de orçamento começa a partir da vinda de D. João VI e da organização das finanças públicas. No entanto, somente em 1824 é que surgiram as primeiras exigências de elaboração do orçamento. Apesar das discussões sobre o primeiro ato de elaboração do orçamento (Lei de 14 de dezembro de 1827 ou o Decreto Legislativo de 1830), em ambos o princípio adotado foi o do orçamento tradicional, ou seja, o orçamento como fixador de despesas e estimativo de receitas (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; F. REZENDE, 2010)

A evolução conceitual do orçamento se divide em duas fases: tradicional e moderno. O orçamento tradicional surgiu por volta de 1822 na Inglaterra e tinha como função principal o controle político no qual o orçamento serviria para estimar receitas e fixar despesas e o aspecto econômico assumia um papel secundário. Dentre suas características principais destacam-se a dissociação do processo de planejamento, a ênfase aos aspectos contábeis de gestão, a necessidade das unidades organizacionais como elemento chave na tomada de decisão orçamentária, além de inexistir sistemas de acompanhamento de medição dos resultados (2010, p. 9-10)

O orçamento moderno, por sua vez, não se restringe apenas à fixação de despesas e estimativa de receitas. Contempla instrumentos de administração, eleva a relevância do aspecto econômico, bem como busca integração o planejamento (F. REZENDE, 2010, p. 9-10). Existem diversos tipos de abordagem moderna do orçamento como: o orçamento de desempenho, orçamento base-zero e o PPBS – *Planing, Programming and Budgeting System*, que alguns autores denominam como orçamento programa. De acordo com Giacomoni (F. REZENDE, 2010), “no Brasil, assim como em outros países latino-americanos, a idealização do orçamento moderno está representada no chamado orçamento programa”, que, foi modificado e perdeu um pouco sua organicidade, mas aproxima-se de um modelo mais ideal.

A cronologia histórica do orçamento brasileiro perpassa diversos fatos e disputas entre o papel dos poderes executivo e legislativo, que culminaram com modificações nas características do orçamento de acordo com o momento político do país. Na constituição de 1824, por exemplo,

cabia ao executivo a elaboração da proposta orçamentária, à Assembléia Geral a aprovação da Lei e à Câmara dos Deputados a proposição de Leis tributárias. Nessa época as províncias ou estados tinham grande autonomia. Por outro lado, a partir de 1934 essa autonomia foi retirada e o poder de elaboração do orçamento centralizado no governo federal. Ao legislativo cabia aprovar a Lei e propor emendas, o que caracterizava um orçamento do tipo misto. Outras mudanças se sucederam como a retirada da possibilidade de proposição de emendas a partir de 1964 até as mudanças liberais adotadas nos anos 1980, que culminou com a promulgação da sétima constituição federal em cinco de outubro de 1988.

Ano	Orçamento
1827	1ª Lei orçamento do Brasil
1830	Decreto Legislativo de 15 de dezembro
1891	Elaboração do orçamento passa a ser competência exclusiva do Congresso Nacional
1922	Aprovação do Código de Contabilidade da União
1933	Decreto Lei 23.150 criou a adoção de critérios de classificação da despesa.
1934	Constituição destaca seção própria ganhando destaque. A elaboração do orçamento passa a ser responsabilidade do presidente da república. O legislativo vota e julga as contas.
1937	Constituição novamente traz destaque ao orçamento.
1939 - 1940	Centralização no governo federal dos orçamentos de Estados e municípios. Decreto Lei 1.804, de 24 de novembro, trouxe ainda a padronização dos orçamentos de Estados e Municípios.
1946	Constituição modificou a dinâmica. O executivo elaborava a proposta e o legislativo discutia e votava podendo, agora propor emendas.
1964	Lei 4.320, de 17 de março – adoção do modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo.  Adoção da classificação econômica e funcional
1967	Constituição retirou a prerrogativa de proposição de emendas que criassem ou aumentassem as despesas.  O orçamento passou a apresentar classificação por programas e subprogramas (orçamento-programa).  Criação da programação financeira de desembolso
1969	Criou a necessidade de projeções trimestrais para as receitas e despesas de capital
1974- 1975	Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974. Introdução da classificação funcional-programática da despesa orçamentária
1988- 1989	Constituição de 1988 deu grande destaque ao orçamento e inseriu novos conceitos (exercício financeiro, prazos, etc.) e regras (elaboração e organização).

	Devolveu a proposição de emendas ao Legislativo.  Criou a figura dos Planos Plurianuais e das Leis de Diretrizes Orçamentárias associando o planejamento ao orçamento.
1998-1999	Substituição da classificação funcional programática por classificação funcional e por programas.

**Quadro 2 - Marcos na evolução orçamentária Brasileira**

Fonte: Adaptado de Giacomoni (2005)

A Constituição de 1988 representa um marco importante na história orçamentária brasileira por contemplar evoluções importantes aprendidas ao longo do tempo. Pode-se citar como características importantes a manutenção de padrões contábeis para todos os níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), a definição de características como o exercício financeiro e o estabelecimento de prazos, a definição de regras e de papéis dos atores no processo orçamentário. O Quadro 2 apresenta um resumo de alguns dos principais marcos na evolução orçamentária nacional.

### **Modelo brasileiro de orçamento**

O processo orçamentário é composto por três tipos de orientação: planejamento, gerência e controle (1969; FAYOL, 1986). Os modelos orçamentários possuem um tipo de orientação em que a questão chave é o balanceamento entre as orientações. O orçamento tradicional, por exemplo, tem como orientação predominante o controle, no qual prevalece a preocupação com o cumprimento dos tetos orçamentários e o estabelecimento de limites para as unidades orçamentárias. Por outro lado, o modelo de orçamento programa tem como orientação principal o planejamento. Além disso, possui características de racionalização do processo de fixação de políticas com o manuseio de dados sobre custos e benefícios e formas alternativas de se atingir os objetivos propostos de modo eficaz. Por último, nos modelos cuja orientação predominante é gerencial, há um foco no trabalho a ser realizado e seus impactos (ALBUQUERQUE et al., 2006).

O modelo orçamentário brasileiro pode ser considerado uma adaptação do modelo de orçamento-programa adotado a partir da edição do Decreto Lei nº 200/1967. Avelar (BRASIL, 2011), inclusive, menciona que o orçamento brasileiro tem “a forma do orçamento

programa e do novo orçamento por desempenho”. Core (2006), por sua vez, afirma que em virtude da Reforma Gerencial Pública ocorrida no Brasil a partir de 1995 e, considerando a pouca atenção dada aos resultados alcançados, o modelo brasileiro com o PPA 2000/2003 e o orçamento do ano 2000 sofreu um novo balanceamento entre suas orientações. O modelo incorporou os avanços recentes do planejamento estratégico público que, além de consolidar a visão de um orçamento moderno em que o foco está na produção pública materializando um orçamento por produtos e resultados, procedeu a uma “simplificação da ritualística do orçamento programa” (BRASIL, 2011).

O modelo de orçamento programa adotado pelo Brasil e alguns países em desenvolvimento é considerado ideal na opinião de Giacomoni (BRASIL, 2011), pois tem como elementos principais a definição de objetivos e propósitos: os programas, seus custos e indicadores de desempenho. Giacomoni (ALBUQUERQUE et al., 2006) elenca as seguintes características do orçamento-programa em contraposição ao orçamento tradicional:

- o orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização;
- a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas;
- as decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis;
- na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício;
- a estrutura do orçamento está voltada para aspectos administrativos e de planejamento;
- principal critério de classificação: funcional-programático;
- utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados;
- o controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Segundo Core (GIACOMONI, 2005) o modelo de orçamento programa “tem como característica dominante a racionalização do processo de fixação de políticas, mediante o manuseio de dados sobre custos e benefícios das formas alternativas de se atingir os objetivos propostos e a mensuração dos produtos para providenciar eficácia no alcance desses objetivos”. A adoção do orçamento-programa no Brasil em 1967 trouxe foco para a necessidade de integração entre o planejamento e o orçamento, pois dessa forma seria possível avaliar as realizações do Governo em contraposição às expectativas das demandas da sociedade. Adicionalmente, exigiu grandes ajustes na cultura pré-existente de elaboração de planos (Brasil, 1988).

A implantação do modelo se deu através da construção da classificação institucional-funcional e classificação programática, o que garantiu a vinculação das dotações orçamentárias aos objetivos pretendidos pelo Governo. Nessa classificação, os programas assumem papel chave, pois se destinam a cumprir as funções do Estado por meio das atividades com foco nos objetivos traçados e estabelecem uma relação entre o planejamento de médio e longo prazo com o planejamento de curto prazo, representado pela Lei Orçamentária. Por último, o orçamento programa “perpassa a valorização do principal instrumento do modelo de orçamento por resultados: a avaliação” (2006).

A Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento, que simplificou os ritos do orçamento programa, foi provocada pela introdução dos conceitos da nova administração pública (“*new public management*”). No novo modelo o Plano Plurianual e no Orçamento Anual seriam elementos chaves para sua implementação (ALBUQUERQUE et al., 2006). A reforma incorporou características do modelo de orçamento por produtos baseado em resultados no qual permite a responsabilização dos gestores e incorpora medidas de desempenho e sistemas de avaliação de resultados (2010, p. 18).

## **O planejamento**

Outro aspecto formalizado pela Constituição de 1988 foi o estabelecimento da necessidade da elaboração de um planejamento quadrienal e a necessidade de integração entre o processo de planejamento e o processo orçamentário. A Seção II, artigo 165 da Constituição Federal, define que o poder Executivo deve estabelecer, com avaliação do Congresso Nacional<sup>3</sup>, o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais.

Embora a Constituição tenha formalizado a integração entre o planejamento e o processo orçamentário, o passado mostra que o Brasil iniciou sua história de planejamento governamental a partir de 1930 com o governo Getúlio Vargas. As medidas adotadas naquela década representam um marco no processo de intervenção governamental com vistas à promoção do desenvolvimento, além de representarem uma quebra com o modelo econômico baseado na agricultura para um nacional desenvolvimentista (Brasil, 2000). O primeiro plano

---

<sup>3</sup> Constituição Federal de 1988, art. 166.

na história do planejamento brasileiro foi o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943). Este plano, apesar de ter sido caracterizado por uma lista de investimentos e não constituir puramente em um plano, é considerado o marco inicial do planejamento no Brasil. Esse plano foi seguido pelo Plano de Obras e Equipamentos (1943), cuja ênfase era em obras de infra-estrutura e indústria básica, Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), em 1946, e pelo Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (1951) e o Plano de Metas (1960) entre outros descritos no Quadro 4.

De acordo com Rezende (ALBUQUERQUE et al., 2006), a história do planejamento no Brasil tem novos contornos a partir dos governos militares muito pela concentração do planejamento governamental exclusivamente no Poder Executivo e pela “capacidade técnica acumulada” anteriormente. As experiências anteriores a 1964 tinham como fator comum “a hegemonia do Poder Executivo com respeito às decisões de política econômica” (2005), haja vista a dificuldade de coordenação com o envolvimento do Poder Legislativo em virtude das divergências políticas e posições ideológicas. Nesse sentido, dentre os planos editados destacam-se as mudanças que definiram o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação das atividades da administração federal. Isto porque havia a consciência da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento e desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (2005, p. 195). Surgiram, então, os Planos de Ação Econômica do Governo (PAEG), Decenal entre outros. Ressalte-se a criação do sistema federal de planejamento pelo Decreto 71.353/1972 e a criação de planos plurianuais de investimentos inclusive para Estados e Municípios.

As experiências de planejamento no Brasil anteriores à Constituição de 1988 não parecem incorporar plenamente as funções administrativas propostas por Fayol (GIACOMONI, 2005) nem suas condições para o alcance dos resultados. Ademais, considerando que o planejamento estava voltado para o desenvolvimento econômico, as condições econômicas interferiram bastante na condução e sucesso das iniciativas prévias à estabilização econômica. O Quadro 3 apresenta um resumo de alguns dos principais marcos na evolução do planejamento nacional.

Ano	Planejamento
1939-1940	Plano Especial de Obras e Reparcelamento da Defesa Nacional. Caracterizado por uma lista de investimentos e não um plano propriamente dito. Trouxe o conceito de planejamento ao estabelecer prazo quinquenal.
1943	Plano de Obras e Equipamentos. Ênfase em obras de infra-estrutura e indústria básica e prazo quinquenal.
1946	Plano SALTE. “mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil” – Mello e Souza
1951	Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Lafer)  Foco no apoio aos nos setores de transportes e energia  Criação do Fundo de Reparcelamento Econômico, com administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, ambos criados em 1952.
1956-1960	Programa de Metas. Reunião de programas setoriais.  30 metas em 4 setores: energia, transporte, agricultura e indústria de base  Inauguração do planejamento indicativo
1962-1963	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.  Foco no crescimento econômico, redução da inflação e do custo social do desenvolvimento.  Inserção de objetivos sociais e não apenas econômicos.  Durou apenas 5 meses  Vigência esperada: 1962-1964
1964	Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).  Plano trienal com áreas de interesse como habitação, bem estar social, política salarial e tributária.  Vigência esperada: 1962-1966
1967	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (Plano Decenal).  Foco do plano decenal de programas para cumprimento do governo federal.  Vigência esperada: 1967-1976  Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro. Definição do planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação das atividades da administração federal.  Criação de planos plurianuais de investimentos, planos geral de governo e programas gerias setoriais e regionais.
1968	Programa Estratégico de Desenvolvimento.  Plano trienal como foco de programação das atividades de governo e uma estratégia para o

	desenvolvimento nacional Vigência esperada: 1968-1970
1969	Disciplinamento dos Orçamentos Plurianuais de Investimentos estendidos, também, aos Estados e Municípios.
1970	Metas e Bases para Ação do Governo Vigência esperada: 1970-1972
1972	I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.  Primeiro plano trienal que seguiu as regras do Decreto Lei 200. Trouxe a novidade de que o final do plano coincidiria com o início do próximo governo.  Criação do sistema federal de planejamento (Decreto 71.353/1972)  Vigência esperada: 1972-1974
1975	II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  Plano quadrienal com fixação de metas quantitativas com necessidade de avaliação.  Vigência esperada: 1975-1979
1980	III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  Apresentou um retrocesso já que, em virtude da crise internacional, foi adotada uma estratégia de curto prazo.  Vigência esperada: 1980-1985
1988-1989	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.  Tinha a concepção de não ser apenas um plano de investimentos nem de gastos, mas um programa de ajuste e reorientação do setor público no médio e longo prazo
1991	PPA 1991-1995  Elaborado apenas para cumprir a exigência constitucional.
1996	PPA 1996/1999 (Brasil em Ação)  Objetivo de criar condições para a realização de investimentos básicos necessários ao desenvolvimento integrado do país.  Propiciou a retomada da prática de planejamento no Governo Federal, haja vista estabilização da moeda estar em curso.  Adoção de uma visão abrangente do país e de mecanismos de gerenciamento do plano  Criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
1998	Brasil 2020

	Planejamento de longo prazo com três cenários possíveis.
2000	PPA 2000/2003 (Avança Brasil)  Tentativa de adoção de uma prática de gestão por resultado, bem como integração entre plano, orçamento e gestão  Lançamento da gestão por programas e esforço de modernização adotando a cobrança de resultados e a realidade problematizada
2004	PPA 2004/2007  Criação de desenvolvimento do processo de planejamento participativo  Consolidação da gestão por programas
2008	PPA 2008/2011  Estabelece três agendas estruturantes: Plano de Desenvolvimento da Educação PDE, Agenda Social e Programa de Aceleração do Crescimento –  Mantém o processo participativo

Quadro 3 - Sumário de história de planejamento no Brasil

Fontes: Adaptado de (ALBUQUERQUE et al., 2006)

### **O processo de Planejamento atual no Brasil**

O planejamento como adotamos atualmente no Brasil foi iniciado a partir da edição do Decreto Lei nº 200/1967 ao definir o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação das atividades da administração federal. No entanto, somente a partir de 2000, com a elaboração do PPA 2000/2003 é que houve um direcionamento mais direto na tentativa de adoção de uma prática de gestão por programas e esforço de modernização adotando a realidade problematizada e uma gestão de resultados.

Dessa forma, atualmente a elaboração do Plano Plurianual segue um modelo do Planejamento Estratégico Situacional (PES), metodologia proposta por Carlos Matus como uma alternativa ao planejamento do desenvolvimento. O PES está embasado em três variáveis (Governabilidade, Projetos de Governo e Capacidade de Governo) e estruturado em quatro fases: Explicativa, Normativa, Estratégica e Tático-operacional (BRASIL, 1964). Essa metodologia pressupõe o foco nos problemas com sua identificação de tipo, causas e conseqüências a partir de um diagnóstico analisado sobre um contexto atual com foco no futuro. Assume-se que o que teremos no futuro é oriundo das decisões tomadas no presente. Com o diagnóstico realizado levantam-se as alternativas que possam resolver os problemas

levantados, tendo como ponto chave a eficácia das ações que serão tomadas e qual o objetivo que se pretende alcançar. Por fim, realiza-se uma avaliação das estruturas e monta-se o plano de implantação e avaliação. O plano, portanto, está dividido em duas partes que contêm as Bases Estratégicas e os Programas. Enquanto as Bases Estratégicas contêm a análise econômico-social, as diretrizes e prioridades estabelecidas e a regionalização, os programas contêm os problemas a serem solucionados e as respectivas ações a serem tomadas.

A integração entre os planos plurianuais e os orçamentos se dá pelos programas. O manual de Orientações para o Plano Plurianual 2012/2015 (Brasil, 1988) inovou ao separar os programas em Temáticos (finalísticos) e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Os Programas Temáticos retratam a agenda de governo e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, por sua vez, “são instrumentos que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas iniciativas”.

Os programas são compostos por um conjunto de iniciativas necessárias e suficientes para enfrentar os problemas (demandas não satisfeitas ou carências identificadas), de modo a resolvê-los. Os problemas precisam ser bem delimitados para que se possa montar a estratégia de atuação e sua inclusão na agenda de compromissos do governo. A delimitação do problema passa pela sua localização, pela parcela da sociedade afetada para definição do público alvo, pelas oportunidades e desafios associados, as transformações que se pretende realizar para posteriormente definir a solução, que será expressa no objetivo. Segundo Albuquerque et. al. (2005), os programas devem possuir os seguintes requisitos: ter como objetivo dar a solução de um problema da sociedade, ser passível de mensuração de seus resultados; devem estar em consonância com as diretrizes estabelecidas e ter compatibilidade entre os dispêndios previstos e a disponibilidade de recursos. Em suma, Programas são instrumentos de organização da ação governamental com vistas à concretização dos objetivos pretendidos.

Os objetivos, por sua vez, expressam o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implantação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território, além de indicar os impactos esperados na sociedade (BRASIL, 2010). O objetivo possui as

seguintes características: definição de escolha para a implementação da política pública desejada, levando em conta aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, tecnológicos, legais e ambientais; conhecimento profundo do tema e do contexto das políticas públicas que serão realizadas; orientação sobre a ação do Estado no intuito de garantir a entrega à sociedade dos bens e serviços necessários para o alcance das metas estipuladas; e expressa um resultado transformador da situação atual em que se encontra um determinado tema. As iniciativas declaram as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como do acordo entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. (BRASIL, 2010).

Após a elaboração dos programas pelos órgãos setoriais, é procedida sua validação e uma consolidação. Nessa etapa é verificado o alinhamento dos programas às orientações estratégicas de governo, a compatibilidade das ações com a previsão de recursos, existência de duplicidade ou sobreposições entre outros aspectos. Posteriormente, o documento é encaminhado para o Congresso Nacional para sua apreciação, discussão e aprovação. Anualmente os planos plurianuais passam por uma etapa de revisão. Essa etapa configura uma oportunidade de efetuar ajustes considerados necessários. Entretanto, as revisões podem ser uma oportunidade de adequar o PPA ao planejamento de curto prazo, ou seja, ao orçamento do ano.

O processo de planejamento no Brasil pode ser considerado recente. Os ajustes e as inovações adicionadas ao processo desde a promulgação da Constituição Federal estão sendo incorporados na cultura do setor público brasileiro e começam a ter destaque para a sociedade. Prova disso são os Programas Nacionais de Qualidade do Setor Público que buscam aperfeiçoar os métodos de planejamento e, aliados aos esforços de avaliação, buscam alcançar níveis mais satisfatórios de eficiência, eficácia e efetividade às iniciativas públicas.

### **Etapas do Processo de Planejamento e Orçamento**

A integração entre o processo de planejamento e o processo orçamentário se dá pelo relacionamento entre os Planos Plurianuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais. O módulo integrador único entre o PPA e os orçamentos é o programa

(BRASIL, 2010), mas o elo entre planejamento e orçamento também ocorre por meio da LDO, que destaca a programação plurianual estabelecida, estabelece as prioridades e metas a serem executadas em cada exercício fornecendo, assim, orientação para a elaboração dos orçamentos anuais (2003).

O processo de planejamento e orçamento estabelecido pressupõe, então, a seguinte seqüência do fluxo: Elaboração e revisão do PPA, dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais; elaboração e aprovação da LDO; Elaboração da LOA e encaminhamento pelo poder Executivo; Discussão e votação da LOA no Congresso Nacional; Execução orçamentária pelas unidades; controle e avaliação da execução orçamentária. Deve-se destacar que o mencionado processo deveria se retroalimentar, ou seja, a avaliação dos programas deveria servir de parâmetro para o início do processo no exercício seguinte. No entanto, aparentemente não há causalidade entre as variáveis no que tange à relação entre indicadores e processo de alocação de recursos. Em outras palavras, o desempenho dos programas, mensurado pelos indicadores, não impacta, pelo menos em termos quantitativos, as dotações de recursos ou as suas execuções orçamentárias dos programas (2006).

### **O Plano Plurianual - PPA**

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 165, §1º que o Plano Plurianual deve conter, de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada<sup>4</sup> (2003, p. 120). O Plano Plurianual é a formalização da estratégia de governo e explicita a localização das ações (regionalização), o seu porquê (objetivos) e como será medido o grau de cumprimento. Segundo Albuquerque et. al. (2003), o plano necessita conter critérios que garantam credibilidade, universalidade e vitalidade. Ademais, o Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, estabelece que os Planos Plurianuais devem ter como objetivo a organização por programas, a transparência, as parcerias, e a possibilidade de gerenciamento e avaliação.

Em termos de ritos, o projeto do Plano Plurianual é elaborado pelo Poder Executivo, pelas unidades administrativas sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Investimentos

---

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988, art. 165, §1º.

Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI/MP. Esse projeto deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial. O Congresso Nacional deve analisar e encaminhar ao chefe do poder executivo federal até o dia 15 de dezembro ou outra data definida como o encerramento da sessão legislativa. A vigência do plano é de quatro anos sendo seu término sempre no primeiro ano do mandato presidencial com a intenção de garantir a continuidade das ações de governo. Antes do envio ao Congresso Nacional, os planos plurianuais passam por diversas etapas<sup>5</sup> como: (a) definição de metodologia de elaboração e estruturação do PPA ou Orientações para elaboração do PPA; (b) definição de diretrizes do Governo; (c) sensibilização e treinamento dos dirigentes da Administração Pública; (d) realização de consultas públicas caracterizando um processo participativo; (e) produção da Base Estratégica e definição das disponibilidades orçamentárias; (f) elaboração dos programas pelos órgãos setoriais; (g) análise da consistência e da viabilidade física e financeira da programação; (h) execução e acompanhamento do PPA; e (i) avaliação e revisão.

#### **A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165º estabeleceu uma novidade ao criar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LDO tem como propósito a compreensão de metas e prioridades da administração pública federal, bem como ser o orientador para a elaboração da Lei Orçamentária Anual<sup>6</sup>. Essa inovação implica em um envolvimento maior por parte do poder legislativo na definição de questões importantes como definição de prioridades para aplicação dos recursos públicos (ALBUQUERQUE et al., 2006). No entanto, essa participação pode dificultar a execução do planejamento uma vez que, como ressalta Rezende (ALBUQUERQUE et al., 2006), “uma convivência harmônica entre os Poderes da República é condição indispensável para a coordenação das decisões de políticas públicas, da qual, como vimos, depende a eficácia do planejamento”.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a LDO passou a conter outros elementos como: a disposição sobre o equilíbrio de receitas e despesas; anexos de metas e riscos fiscais que definem as metas fiscais, metas anuais, resultado

---

<sup>5</sup> Para um maior detalhamento das etapas consultar

<sup>6</sup> Constituição Federal de 1988, art. 165, §2º.

primário e nominal, o montante da dívida pública, avaliação de passivos contingentes e riscos que podem afetar as contas públicas, objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como projeções dos principais agregados econômicos, inclusive as metas de inflação (ALBUQUERQUE et al., 2006).

No conteúdo da LDO destaca-se a definição de prioridades, de metas fiscais (anexo de Metas Fiscais) e normas de controle de custos. Em relação às prioridades, a participação do poder executivo e do legislativo encorpa a decisão de alocação orçamentária, além de evitar mudanças de prioridades ao longo do ano. O Anexo de Metas fiscais incorpora um elemento de planejamento para o balanceamento de receitas e despesas com vistas a garantir o alcance e a manutenção do equilíbrio fiscal. Por último, a definição de normas de controle de custos e avaliação de resultados dos programas garante que sejam realizadas avaliações impessoais e transparentes, além de permitir que o tomador de decisão esteja munido de informações relevantes na definição de alocação nos anos seguintes. No entanto, a efetividade da avaliação ainda carece de um amadurecimento das iniciativas tomadas pelos órgãos de planejamento e controle (ALBUQUERQUE et al., 2006). Esta opinião é complementada pela visão de Core (BLONDAL et al., 2003) relativamente ao controle dos custos, haja vista que a administração pública brasileira pouco evoluiu em termo de práticas gerenciais por inexistir até hoje uma contabilidade de custos efetiva.

A LDO, por estar entre as etapas de planejamento e orçamento, define questões importantes de estrutura e organização do sistema de planejamento e orçamento. Define, também, conceitos que deveriam estar em outra legislação, cobrindo, assim, lacunas legais. Por ser uma Lei transitória e de vigência anual, a assunção pela LDO de questões dessa natureza forçam a reedição anual, bem como permitem que as regras sejam alteradas a cada ano, o que pode gerar instabilidade ao processo. De acordo com Giacomoni (ALBUQUERQUE et al., 2006) "o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento". Para o autor, a integração entre PPA e orçamento anual fica explicitada pelo papel da LDO, que além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade selecionar da programação plurianual as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual. Em suma, a LDO reforça o elo entre o planejamento e o orçamento, uma vez que, contempla algumas limitações existentes na organização do PPA, atualizam alguns aspectos da organização do orçamento federal (2005), além de assumir como

uma de suas principais funções definir quais programas do PPA serão considerados prioritários (F. G. CORE, 2004).

### **A Lei Orçamentária Anual - LOA**

As Leis de Diretrizes Orçamentárias são instrumentos de orientação para a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais. Com base na LDO o Poder Executivo elabora o projeto de Lei Orçamentária Anual para envio e posterior análise e aprovação do Congresso Nacional. A elaboração da Lei Orçamentária Anual é disciplinada pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. No seu artigo 2º define que “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (2005, p. 58).

A Constituição Federal estabelece que a Lei Orçamentária Anual deve compreender o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento do seguridade social. Os orçamentos fiscais referem-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O orçamento de investimento contempla os investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social abrange 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 (2001, 2005).

A LOA deve conter os princípios básicos do orçamento: universalidade, unidade, anualidade, exclusividade, orçamento bruto, não afetação das receitas, discriminação e equilíbrio. Outras características da LOA devem ser ressaltadas como a necessidade de compatibilização com o PPA (art. 5º da LRF) com vistas a reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, além de conter demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes da LDO.

A elaboração da LOA passa pelas seguintes etapas, de acordo com Giacomoni (2001): fixação de diretrizes e normas globais, montagem da nova estrutura do orçamento anual; estimativa da receita, definição de limites e análise da distribuição dos limites, análise da proposta de expansão das atividades e análise dos projetos. O processo é considerado complexo e envolve

todos os órgãos da administração pública federal. Para apoiar a elaboração da proposta de Lei Orçamentária, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão edita anualmente, desde 2000, o Manual Técnico de Orçamento – MTO (FABIANO GARCIA CORE, 2005, p. 62).

De acordo com o MTO as etapas e produtos de elaboração do PLOA(FABIANO GARCIA CORE, 2001) estão descritas no Quadro 4:

<b>Etapas</b>	<b>Produto</b>
Planejamento do Processo de Elaboração	Definição da estratégia do processo de elaboração  Etapas, produtos e agentes responsáveis no processo  Papel dos agentes  - Metodologia de projeção de receitas e despesas  - Fluxo do processo  - Instruções para detalhamento da proposta setorial
Definição de Macrodiretrizes	Diretrizes para a elaboração da LOA: LDO 2011 –Parâmetros Macroeconômicos  - Metas fiscais - Riscos fiscais - Objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial  - Demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado
Revisão da Estrutura Programática	Estrutura programática do orçamento
Avaliação da Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC) para a Proposta Orçamentária	Estimativa das receitas e das despesas que compõem a NFGC, para a proposta orçamentária
Estudo, Definição e Divulgação de Limites para a Proposta Setorial	Referencial monetário para apresentação da proposta orçamentária dos órgãos setoriais
Captação da Proposta Setorial	Proposta orçamentária dos órgãos setoriais, detalhada no SIOP
Análise e Ajuste da Proposta Setorial	Proposta orçamentária analisada, ajustada e definida
Fechamento, Compatibilização e Consolidação da Proposta Orçamentária	Proposta orçamentária aprovada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Presidência da República, compatibilizada em consonância com a CF, o PPA, a LDO e a LRF

Elaboração e Formalização da Mensagem Presidencial e do Projeto de Lei Orçamentária	Mensagem presidencial, texto e anexos do PLOA, elaborados e entregues ao Congresso Nacional
Elaboração e Formalização das Informações Complementares ao PLOA	Informações complementares ao PLOA, elaboradas e entregues ao Congresso Nacional

#### **Quadro 4 - Etapas e Produtos para Elaboração do PLOA**

Fonte: Manual Técnico de Elaboração do Orçamento (2006)

Concluída a elaboração da proposta, ela é encaminhada ao Congresso Nacional para apreciação, discussão, alterações e votação. Esse fluxo dá ao orçamento um caráter compartilhado, pois as decisões são tomadas em conjunto. As leis orçamentárias podem ser alteradas com vistas a adequar os orçamentos aos objetivos pretendidos<sup>7</sup>, podendo ser estabelecidos créditos suplementares, especiais ou extraordinários. Por conseguinte, é importante mencionar a necessidade de compatibilidade do projeto de Lei Orçamentária com a LDO e o PPA em cumprimento ao artigo 5º da LRF. Outro aspecto importante é a dificuldade em substituir a Lei nº 4.320/1964, que em alguns aspectos não reflete as mudanças ocorridas ao longo dos anos, o que leva à distorção na LDO.

#### **O Decreto de Programação Financeira**

Outro elemento importante no processo orçamentário brasileiro é o Decreto de Programação Financeira. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art.8º estabelece que:

Art. 8º “Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso”.

O art. 9º complementa que “

Art. 9o Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>7</sup> Lei nº 4320/1964, art. 40

Os decretos de programação financeira têm como objetivo trazer previsibilidade ao processo de arrecadação e gasto, mas principalmente garantir o cumprimento da meta de superávit fiscal estabelecida na LDO. Os resultados fiscais (superávit ou déficit) são importantes do ponto de vista de finanças públicas porque fornecem um direcionador sobre a sustentabilidade econômico-financeira de um país. Em outras palavras, se um país permanece com déficits sucessivos é de se esperar que seu nível de endividamento aumente haja vista a necessidade de pagar seus compromissos. Por outro lado, se um país realiza superávits sucessivos significa que estão sobrando recursos que podem ser destinados para poupança pública ou para a liquidação de dívida (principal ou juros). Blondal *et. al.* (FABIANO GARCIA CORE, 2001) argumentam que a principal função do decreto de programação financeira é corrigir os ajustes para maior realizados pelo Congresso Nacional de modo a garantir o alcance das metas estabelecidas na LDO.

De acordo com Albuquerque *et. al.* (FABIANO GARCIA CORE, 2005) os orçamentos anuais não se adequaram à nova realidade de economia estável. Como ressalta Blondal *et. al.* (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; F. REZENDE, 2010) o decreto de programação financeira é “baseado noção de que na presença de incerteza, o orçamento prudente exige que os gastos sejam decididos apenas quando as receitas se tornarem certas”. As incertezas persistem em virtude das discrepâncias entre as estimativas das receitas feitas pelo Poder Executivo e o Poder Legislativo. Para Blondal *et. al.* (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006) o envolvimento do Congresso não conseguiu atingir seu objetivo haja vista a prática adotada de realização de novas estimativas de receitas que possam acomodar as emendas parlamentares. Os congressistas têm incentivos para revisar para cima as estimativas, pois na eventualidade de ocorrência a alocação de receitas estará feita e, caso não ocorra o cenário da revisão, o desejo permanece registrado.

Essa dificuldade na definição de cenários motivou a institucionalização dos decretos de programação financeira. Outros fatores também justificam essa programação como a prática de inversão de prioridades realizadas pelos órgãos, as janelas orçamentárias e o excesso de vinculação de receitas (2007). Os decretos de programação financeira estabelecem limites de empenho (orçamentário) e de pagamento (financeiro), bem como definem um cronograma de liberação. O objetivo é verificar a arrecadação realizada e compatibilizar as despesas previstas

com os recursos disponíveis tendo em vista o resultado fiscal estabelecido Para definição desses limites são considerados diversos elementos como a previsão da receita anual, o montante e a flexibilidade das despesas, restituição de receitas, benefícios fiscais e a política de restos a pagar (2007).

Em termos operacionais, o funcionamento ocorre da seguinte forma: tendo sido aprovado o orçamento é estabelecida a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso em até 30 dias. Bimestralmente, a Secretaria do Tesouro Nacional apura as receitas arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal e demais receitas e verifica a compatibilidade da programação financeira com o resultado fiscal estabelecido. Se houver incompatibilidade, são editados decretos estabelecendo limites de empenho e pagamento, bem como seu cronograma de realização.

A edição dos decretos de programação orçamentária e financeira somente se faz necessária se houver incompatibilidade entre a receita realizada e a despesa prevista. Um orçamento prudente exige que os gastos sejam decididos apenas quando as receitas se tornarem certas de modo que a adoção de restrições retrata uma deficiência do planejamento governamental e implica em prejuízos ao andamento dos projetos de governo (2003). Ocorre que a meta fiscal é estabelecida anualmente e tal fato faz com que parte dos recursos seja liberada para os órgãos no final do ano sem tempo hábil para sua ótima execução. Tal fato implica na inscrição em restos a pagar. Essa sistemática garante o cumprimento do resultado fiscal, mas adia o pagamento das despesas para os anos subsequentes. Dentre as dificuldades encontradas para a realização dos ajustes estão a excessiva vinculação de receitas e na rigidez das despesas públicas (BLONDAL et al., 2003, p. 120), fato também observado por (2001, p. 24). Este fato faz com que o ajuste fiscal seja realizado basicamente sobre as despesas de custeio e de investimento (ESAF & ABOP, 2011). No caso dos investimentos deve-se ressaltar seu caráter flexível haja vista serem despesas novas sugerindo um caráter incremental do orçamento brasileiro.

### **Integração entre Planejamento e Orçamento**

A integração entre o Planejamento e o Orçamento é um objetivo almejado pelos atores envolvidos nesses processos desde a Lei nº 4.320/1964 e da adoção do orçamento-programa

pelo Decreto Lei 200/67. Core (BLONDAL et al., 2003), inclusive, ressalta que as experiências de planejamento antes de 1964 eram desvinculadas do processo orçamentário. Essa dissociação exigiu grandes ajustes na cultura pré-existente de elaboração de planos (2003).

A implantação do modelo se deu através da construção da classificação institucional-funcional e classificação programática, o que deveria garantir a vinculação das dotações orçamentárias aos objetivos pretendidos pelo Governo. Nessa classificação, os programas assumiriam papel chave, pois se destinariam a cumprir as funções do Estado por meio das atividades com foco nos objetivos traçados e estabeleceriam uma relação entre o planejamento de médio e longo prazo com o planejamento a de curto prazo, representado pela Lei Orçamentária. A integração, contudo, exigia uma estrutura modular entre o planejamento e o orçamento.

A metodologia de planejamento baseada em uma realidade problematizada, organizada por temas e setores não incorporava as propostas de ação representada por programas, projetos e atividades representadas na peça orçamentária. Uma tentativa de solução do problema foi o estabelecimento da classificação funcional-programática por meio da Portaria nº 9/1974. De acordo com Core (2001, p. 29),

“essa classificação única ensejou enorme rigidez no trabalho de planejar e orçar, fazendo com que tais atividades passassem a significar um simples ato de distribuir a despesa orçamentária por caixas previamente definidas e não um exercício de racionalidade em que a partir da identificação dos objetivos e quantificação das metas seriam explicitadas as ações de governo em cada nível da federação”.

Core (BRASIL, 2011) afirma que a experiência brasileira mostrou a dificuldade em incorporar o planejamento ao processo orçamentário, bem como a incapacidade de modificar o comportamento administrativo e o processo decisório, o que foi classificado pelo autor como tradicionalização do orçamento. Essa tradicionalização conduziu o processo de integração de tal modo que os módulos do orçamento programa transformaram-se em formas de classificação ao invés de propostas de ação propriamente ditas e não atingiu seu propósito maior, que era criar condições para a integração entre planejamento e orçamento. Core (2001, p. 34) afirma ainda que, diante da diversidade e diferenças entre os módulos de planejamento e orçamento, a realidade em países que tentaram integrar plano e orçamento mostrou que há a

importação de um módulo de um sistema para o outro. Diante da necessidade de um módulo comum (importado ou não) que pudesse garantir a integração, a reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento brasileiro estabeleceu o programa como o módulo integrador entre o planejamento e o orçamento. O programa, portanto, transitaria entre planejamento e o orçamento de modo que “o plano terminaria no programa e o orçamento começaria no programa, o que garantiria naturalmente a tão buscada integração” (2010, p. 36).

A forma encontrada para estabelecer o elo entre planejamento e orçamento se deu conceitualmente por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Conforme mencionado anteriormente, a LDO é a peça que faz essa ligação, uma vez que busca no planejamento as diretrizes e prioridades definidas pelos governos e retratada nos objetivos e metas e realiza a inclusão e especificação em planos de ação no orçamento público. Assim o programa existente no Plano Plurianual é o mesmo presente na Lei Orçamentária Anual (2003). Albuquerque et al (2005) vêem a integração entre Plano e orçamento também por meio das anexos demonstrativos da compatibilidade de programação dos orçamentos com os objetivos e metas estabelecidas pela LDO. Isto porque a LDO exerce um papel de elo entre o Planejamento e o Orçamento. Essa visão, inclusive, dá cumprimento ao artigo 5º da LRF.

A reforma gerencial consolidou, ainda, características de um modelo de orçamento por produtos baseado em resultados de modo que sejam propostas de soluções para os problemas identificados. Essas soluções se materializam nos programas. Portanto, a aferição dos resultados por meio de indicadores indica o grau de efetividade, eficácia e eficiência do programa, além de representar uma maneira de avaliar a qualidade do gasto realizado e do serviço público prestado. Tal fato corrobora com o entendimento de Allen Schick de que a função controle incorporou não apenas os aspectos ligados à eficiência do gasto, mas também a eficácia e a efetividade (2005, p. 67).

Outra implicação da opção pelo programa foi a necessidade de revisar a estrutura funcional programática até então adotada, o que ocorreu com a Portaria nº 42/1999, que separou a classificação funcional da estrutura programática. Essa alteração resguardou a classificação funcional como elemento de classificação de despesas, mas ao mesmo tempo deu destaque aos programas criando conceitos de projetos e atividades no intuito de estabelecer uma

linguagem única para planejamento e orçamento. Outra significativa mudança rumo à integração se deu com a mudança na forma de elaboração dos Planos Plurianuais a partir do PPA 2000/2003, que consolidou uma visão de orçamento moderno voltado para produtos e resultados (F. REZENDE, 2010). Essa mudança reequilibrou as funções do sistema (planejamento, gerência e controle).

Apesar dos avanços metodológicos identificados, algumas questões permanecem carentes de uma melhor abordagem, uma vez que diversos autores ainda sugerem a percepção de decisões orçamentárias pautadas em critérios políticos e não técnicos, sem considerar a consequência dos programas, o que impede melhorar de fato a efetividade e eficiência nos gastos públicos (FABIANO GARCIA CORE, 2005). O debate da questão de integração entre orçamento e planejamento trouxe simplificação e visibilidade ao sistema orçamentário, ampliou a transparência da gestão (F. REZENDE, 2010, p. 24) e promoveu o debate em torno do tema qualidade do gasto. Contudo, enquanto o planejamento não for entendido como uma função do orçamento é possível que a tradicionalização do orçamento continue criando resistência à modernização em prol da inércia orçamentária (GIACOMONI, 2005, p. 198).

### **A realidade brasileira**

A adequação da metodologia orçamentária à realidade brasileira, no entanto, parece não ser perfeita. O que se nota é que a prática orçamentária modificou a teoria de forma que tanto o Plano Plurianual quanto o orçamento são considerados peças fictícias e burocráticas. Enquanto o PPA ajusta-se ao orçamento perdendo a visão estratégica (ALBUQUERQUE et al., 2006; BLONDAL et al., 2003), o orçamento mostra-se incapaz de seguir o plano, de implementar as políticas traçadas, de cumprir com as estimativas realizadas e de representar o planejamento de governo (SWAIN & HARTLEY JR, 2001). Essa percepção se deve a diversos fatores como a temporalidade, comportamento do Poder Executivo e Legislativo, da realidade fiscal imposta por normativos e principalmente pela característica da metodologia de planejamento e de orçamento.

Foscher (WILDAVSKY & CAIDEN, 2004) afirma que a eficácia das regras de orçamento depende de alguns fatores para ter credibilidade já que as regras e reformas em si não garantirão a existência de um ambiente “controlado, seqüencial e racional”. É importante o

comprometimento dos envolvidos, inclusive do Ministério da Fazenda e do Poder Legislativo, já que as novas técnicas buscam minimizar as disfunções e maximizar as ligações entre o desempenho passado, objetivos futuros, política de alocação de recursos e desempenho exigido. Entretanto, a participação do Poder Executivo e do Legislativo sugere não haver uma sinergia, tampouco o comprometimento desses poderes no sentido realçado por Foscher (SCHICK & OFFICIALS, 2009).

Em virtude da necessidade de ajustes fiscais e da existência dos decretos de programação financeira, o processo brasileiro apresenta peculiaridades dos modelos de racionalidade limitada e de teoria de jogos não cooperativos. Em outras palavras, tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo agem de forma prudencial diante da atuação esperada do outro Poder. Blondal et al (GIACOMONI, 2005) afirmam que o Congresso brasileiro, por ter um papel limitado nas decisões sobre a execução dos gastos, tem por incentivo efetuar revisões na proposta orçamentária inflando os gastos. O Congresso assim o faz aproveitando o preceito legal de possibilidade de inclusão de gastos no orçamento caso identifique que as premissas apresentadas pelo Executivo apresentem erros ou incoerências. Dessa forma, as revisões “para cima” implicam em uma estratégia do Legislativo de participar nas decisões de alocações de recursos tendo em vista que se concretizadas suas previsões haverá pressão para apropriação das despesas incluídas (FABIANO GARCIA CORE, 2005; F. REZENDE, 2010). Por outro lado, Cavalcante (F. REZENDE, 2010) afirma que o Poder Executivo tem incentivos para encaminhar propostas orçamentárias com receitas subestimadas.

O processo estabelecido pressupõe que o programa contido no planejamento faça parte do orçamento garantindo a integração. A definição de prioridades do planejamento retrata a estratégia de cada governo e isso se dá mediante a indicação na Lei de Diretrizes Orçamentárias dos programas prioritários. Embora o modelo pareça funcionar perfeitamente, a cultura, os ritos e os costumes alteram o processo e dão ao programa um caráter classificatório ao invés de um caráter integrador. Core (FABIANO GARCIA CORE, 2005) destaca que

“o Manual de Orçamento por Programas e Realizações de certa forma induz a esse procedimento exacerbadamente classificatório, não só pela importância que atribui ao programa como base de classificação, mas, principalmente quando estabelece que o programa deve expressar um produto final que, quantificado como meta, representaria o objetivo no intervalo de um exercício financeiro”.

Ao invés do objetivo determinar o programa, ele passou a absorvê-lo. Deste modo, o modelo, que inicialmente deveria provocar discussões estratégicas sobre necessidades da sociedade e entrega de produtos e resultados, focou-se em um esforço concentrado de organização. O programa não se tornou uma referência para alocação de recursos tampouco uma unidade de gestão de políticas já que a classificação e execução orçamentária é realizada por ação e por unidade orçamentária. Essa característica classificatória imposta ao planejamento demonstra que a definição do programa como elemento integrador não conseguiu modificar a realidade atual na qual se apresenta um planejamento de curto prazo, setorizado, financista e incremental (SCHICK & OFFICIALS, 2009).

O sistema de planejamento e orçamento brasileiro não pode ser considerado como um modelo central clássico, uma vez que o planejamento ocorre em paralelo e de forma desconexa com o orçamento. Apesar de ambos os processos estarem sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os processos são conduzidos por duas Secretarias distintas, o que dificulta sua conexão (SCHICK & OFFICIALS, 2009). Complementando seu diagnóstico, Blondal et al.(2009, p. 324) afirmam que o orçamento brasileiro apresenta característica de ser um orçamento rígido e orientado a resultados, que cobre todos os gastos do governo, além das prioridades políticas estarem claramente explícitas.

Apesar de apresentar essas características, o modelo brasileiro carece ainda de instrumentos que permitam de fato realizar uma gestão por resultados. Core (2010) afirma que na essência, o “o orçamento é um instrumento de alocação de recursos para produzir bens e serviços (metas)”. Em outros termos, o processo orçamentário (planejamento e orçamento) tem como foco a produção de serviços e para tanto deveria ser preciso em seu processo elaborativo, de modo que a apropriação de custos e a avaliação dos objetivos traçados influenciassem a decisão alocativa de recursos (SCHICK & OFFICIALS, 2009).

A desconexão temporal é uma questão importante a ser abordada, pois o que se nota é que o processo de planejamento, quando de sua concepção concorre com o do orçamento (Brasil, 2000). O planejamento brasileiro é elaborado quadrienalmente com revisões anuais. No entanto, seu processo de elaboração concorre com a elaboração do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias já que ambos têm como data limite de entrega ao Congresso Nacional 31 de

agosto de cada ano. Se o Plano Plurianual deve indicar as iniciativas de governo para os próximos quatro anos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve indicar quais as prioridades de governo serão destacadas do PPA, seria de se esperar que o PPA precedesse a LDO. A forma atual cria dificuldades à integração no primeiro ano de vigência do PPA e faz com que as inovações propostas para o PPA como a mudança de metodologia indicada no Manual de Orientações para o PPA 2012/2015 (2004), corram risco de serem eficazes somente no próximo período de elaboração.

A temporalidade do modelo brasileiro apresenta ainda uma desconexão entre a avaliação dos gastos com a alocação de recursos para o ano seguinte (SCHICK & OFFICIALS, 2009). Core (BRASIL, 2010), inclusive, destaca uma débil vinculação entre programas e os problemas que deveriam ser enfrentados

pelo fato de que, em sua maior parte, os programas foram herdados da situação anterior, desvinculados, portanto, do contexto de elaboração do plano, além da pouca experiência no tocante à identificação e processamento de problemas. Em consequência, ocorreu enorme dificuldade na escolha, por exemplo, de indicadores que fossem representativos da realidade dos problemas e importantes para a gerência dos mesmos.

Cavalcante (2001, 2004, 2009) complementa ao afirmar que “não há relação direta entre a mensuração dos indicadores dos programas do PPA com as decisões alocativas, isto é, o desempenho do programa, analisado por meio dos indicadores do PPA, não influencia a premiação ou sanção aos gestores”. Esta realidade contraria a essência do modelo de orçamento orientado a resultados já que não realiza a responsabilização do gestor pela má execução, dificulta a avaliação da qualidade do serviço público prestado e não permite avaliar o grau de eficácia, efetividade e eficiência do gasto. Por sua vez, Rezende (FAYOL, 1986) é mais duro ao afirmar que “a limitação do horizonte temporal do planejamento à duração de um mandato presidencial, além de ser inconsistente com a noção de um plano estratégico gerou um resultado inverso ao pretendido – ao invés de integrar orçamento e planejamento acarretou seu divórcio”.

Outro aspecto relevante no que tange a temporalidade remete a periodicidade do planejamento e do orçamento: enquanto o PPA é um plano quadrienal, o orçamento é um instrumento de periodicidade anual. Essa característica faz com que o PPA não influencie o orçamento e

deixe de ser um plano estratégico para assemelhar-se a um orçamento plurianual. Igualmente, a exigência constitucional de que nenhum projeto cuja execução ultrapasse o período de um ano seja incluído no orçamento sem estar contemplado no PPA faz com que o planejamento sofra revisões freqüentes para acomodar as necessidades de alocação orçamentária. Isso faz com que o PPA se ajuste ao orçamento e não o contrário como desejado (1976). Blondal et al (2001, 2004, 2009) pontuam que o foco de curto prazo dos orçamentos impede a gestão eficaz da despesa já que as decisões alocativas são tomadas com base no passado e no presente sem considerar o futuro. O desencontro temporal impede também a ligação entre passado, presente e futuro contida nas estruturas orçamentárias de médio prazo.

Adicionalmente, há problemas conceituais no que se refere às despesas já que, segundo Core (2003), o planejamento está contemplando um excessivo detalhamento das despesas, o que dificulta a compatibilização, e a identificação dos resultados ao longo do tempo, uma vez que os tanto os produtos quanto os resultados estão expressos no planejamento, o que amplia a dificuldade em absorver o conceito de planejamento e sua relação com o futuro e o presente. Para Core (2003), “enquanto o planejamento não passar a ser entendido com uma função do orçamento, que tem na plurianualidade um de seus elementos constitutivos, as forças da tradição e da inércia o manterão na condição de um mero ritual, que pouco contribui para a modernização das práticas orçamentárias”.

Outro problema apresentado pela realidade brasileira é a importância dada à função controle do processo orçamentário em detrimento às funções de planejamento e gerência sugeridas por Allen Schick. O controle está retratado na atuação de diversos órgãos envolvidos no processo como a Secretaria de Orçamento Federal (controle de empenho), Secretaria do Tesouro Nacional (controle do caixa), Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União. O rígido controle do processo impõe a necessidade do estabelecimento de prioridades e seu tratamento diferenciado pelos decretos de programação financeira. Este fato diminui a importância do planejamento (GIACOMONI, 2005) e ilustra a disputa por poder entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda.

A prioridade a função controle também pode ser justificada por outros motivos como a prudência no trato com dinheiro, inclusive como forma de evitar corrupção. A ampliação do controle somada à necessidade de ajuste fiscal trouxe rigidez ao processo. Assim, os gestores

públicos seguem premissas burocráticas em sua forma de atuar no controle da despesa ao invés de buscar resultados efetivos à sociedade, o que implica em uma tradicionalização do orçamento (SILVA, 1988; SWAIN & HARTLEY JR, 2001). Dessa forma, a atuação do gestor público é bastante influenciada pela forma de atuação dos órgãos de controle por considerar o fortalecimento do “aparato de controle das ações do governo federal”, o que inibe execução de investimentos e a eficiência da gestão pública (SWAIN & HARTLEY JR, 2001). Não obstante as justificativas históricas ou prudenciais, o fato é que a rigidez orçamentária reforça características incrementais do orçamento e dificulta o funcionamento de um orçamento orientado a resultados (1969, 1986).

O incrementalismo do orçamento dificulta e pode até negar toda e qualquer iniciativa de integração entre o modelo adotado de planejamento e o orçamento. Os modelos de planejamento são idealizações da realidade, bem como tentam refletir as necessidades da sociedade a partir da identificação de problemas e da definição de estratégias de enfrentamento. Esse modo faz com que o planejamento seja um “criador de programas” e um “demandante de recursos” (GIACOMONI, 2005).

O orçamento, por sua vez, apresenta características semelhantes às estratégias em jogos repetitivos, ou seja, os agentes têm incentivos para agirem estrategicamente. A proposta de orçamento elaborada pelo Poder Executivo contempla premissas que são questionadas, mas refletem as solicitações dos órgãos, que têm incentivos para demandar recursos em montantes superiores ao que necessitam provocando um super dimensionamento das despesas (2000). O órgão central de orçamento, considerando esse comportamento dos órgãos setoriais, atua como se o orçamento consolidado precisasse ser ajustado para ser posteriormente enviado ao Congresso Nacional. Esse comportamento repetido gera sempre uma expectativa do mesmo comportamento no ano subsequente de forma a garantir certa estabilidade do processo. O comportamento do processo orçamentário é considerado incremental apenas em ambientes estáveis (2001, 2004, 2009).

O modelo incrementalista apresenta diversas características (2009, p. 327), mas a principal é que o orçamento atual tem como base o orçamento anterior. Cada órgão, portanto, tem uma expectativa de quanto deve ser sua parte no orçamento em elaboração incluindo programas antigos, que esperam ser mantidos, além dos novos. Considerando que há pouca flexibilidade

para acréscimos de novos programas a cada ano, pois os programas antigos já contidos na base orçamentária teriam vantagem na luta por eventuais recursos novos, o orçamento incremental é um processo de concessão de aumentos, não de realocação para uma utilização mais eficaz (SCHICK & OFFICIALS, 2009, p. 324). Assim, a viabilização de um planejamento criador de programas somente seria possível se os acréscimos de recursos fossem consideravelmente superiores a cada ano (2009, p. 320).

Esses argumentos sugerem que a metodologia aplicada ao planejamento de identificação de problemas e levantamento de soluções materializadas por programas é incompatível com um orçamento incremental. Tal fato reforça a idéia de um planejamento fictício e de uma tradicionalização do orçamento (SCHICK & OFFICIALS, 2009, p. 327). Essa evidência conduz a um plano genérico, formal e burocrático, fundamentado em uma racionalidade econômica, que não reflete as principais escolhas do Governo e não garante credibilidade (SCOTT, 1987).

A situação econômica brasileira modificou-se sensivelmente nas últimas décadas. Uma das principais mudanças foi a construção de uma consciência fiscal ao setor público a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar dos avanços, a LRF trouxe também uma noção de rigidez aos gastos e reforço ao viés de controle ao orçamento na medida em que criou regras aos gastos governamentais. Essa fundamentação econômica é reforçada principalmente pela influência do elemento fiscal no processo decisório, de modo que as análises são restritas às despesas que têm impacto fiscal (SCHICK & OFFICIALS, 2009, p. 320-327). Isto retrata uma redução do poder de decisão dos tomadores de decisão em relação às decisões de gastos e de receitas em virtude das regras fiscais (SCHICK & OFFICIALS, 2009, p. 245).

Outro efeito da adoção de regras fiscais é o reforço de uma característica do incrementalismo, pois os órgãos setoriais têm incentivos para solicitarem recursos em montantes maiores do que o necessário em virtude dos valores que serão futuramente negados pelos órgãos centrais (Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal). Este fato dá dinheiro aos órgãos demandantes, ao mesmo tempo em que concede poder aos órgãos centrais (SELZNICK, 1996, p. 271). Schick et. al. (SELZNICK, 1996, p. 276) afirmam ainda que “se

o processo orçamentário fosse menos incremental e mais aberto a uma revisão da "base de gastos", os déficits governamentais seriam menores.”<sup>8</sup>

Rezende (2008) afirma que essa nova realidade de necessidade de ajustes das contas públicas com vistas ao cumprimento de metas fiscais fazem com que as decisões orçamentárias não sejam tomadas no âmbito de um planejamento de médio prazo. A desconsideração dos impactos futuros das decisões, se aliada a um horizonte temporal curto ou se o acompanhamento e a fiscalização forem fracos, fará com que as regras fiscais não sejam efetivas. Em suma, o incrementalismo prejudica a disciplina fiscal já que não acomoda novas demandas, mas implica em aumento das mesmas despesas (FAYOL, 1969, 1986).

As regras fiscais impostas ao setor público brasileiro remetem ao modo com o qual o resultado fiscal estabelecido na LDO deve ser atingido. O orçamento brasileiro considera regime contábil de competência para os gastos e de caixa para as receitas. Isso faz com que o resultado de receitas menos os gastos imponham ao processo uma sistemática no qual para garantir o resultado fiscal, as receitas precisam estar “no caixa” e as despesas realizadas limitadas. Esse preceito condiz com o artigo 9º da LRF que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de diretrizes orçamentárias, com vistas a garantir o cumprimento das metas de resultado primário (2008).

Apesar de haver metas quadrimestrais, o que importa de fato é o cumprimento da meta anual. Assim, a liberação dos recursos somente ocorre quando de fato ingressaram recursos no caixa do Tesouro Nacional. No entanto, a realização das receitas depende de diversos fatores o que compromete sua previsibilidade, principalmente ao final do ano. Vieira (1940) argumenta que o ajuste fiscal impacta diretamente os investimentos e o atendimento das necessidades sociais haja vista que as limitações de empenho e movimentação financeira comprometem a realização de despesas aderentes às necessidades da sociedade e relevantes para o desenvolvimento nacional. Deve-se ressaltar, contudo, que a interpretação dada neste trabalho para regras fiscais considera apenas a ótica financeira de alocação de recursos. Desconsidera, portanto, regras de alocação financeira definidas no jogo político como, por exemplo, a vinculação de recursos.

---

<sup>8</sup> Tradução livre pelo autor.

## **Capítulo IV - Métodos de Pesquisa**

Considerando o objetivo do presente estudo, estudar-se-á dois Ministérios do Governo Federal, um que tenha alto grau de despesas discricionárias e outro com grande vinculação de recursos estabelecida pela Constituição Federal, bem como despesas discricionárias sem vinculação constitucional. A diferenciação pode ilustrar como se comporta a integração em programas de governo de áreas e peculiaridades normativas diferentes. Foram selecionados todos os programas incluídos no Plano Plurianual dos Ministérios da Educação e dos Transportes a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou seja, a partir do ano 2001.

O lócus de pesquisa será o Ministério da Educação e o Ministério dos Transportes. O Ministério da Educação, criado 1930, busca promover um ensino de qualidade, além de reforçar uma visão sistêmica da educação. De acordo com o Decreto nº 6.320 de 20 de dezembro de 2007 são de competência do Ministério a política nacional de educação, a educação infantil, a educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar, a avaliação, informação e pesquisa educacional e extensão universitária. O Ministério dos Transportes tem a competência de conduzir a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário, além de participar do processo de estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimento na área de transportes.

O Ministério da Educação foi analisado por ser o responsável pela promoção de ensino de qualidade, além de reforçar uma visão sistêmica da educação. A educação é considerada vital para o país tanto que há uma vinculação de gastos constitucional no montante mínimo de 25% das dotações globais, entre outras vinculações de gastos obrigatórios. Para poder comparar com uma realidade diferente foi escolhido o Ministério dos Transportes (MT), que tem a competência de promover o setor de infra-estrutura ferroviário, rodoviário e aquaviário, elementos chaves no desenvolvimento econômico de qualquer nação. Diferente do MEC o Ministério dos Transportes é um órgão que não possui alto grau de vinculação de receitas e despesas sendo quase a totalidade de seus investimentos voltados para despesas discricionárias e sujeitas ao contingenciamento.

Os programas analisados são considerados de acordo com uma amostra não aleatória. Essa amostra justifica-se, pois as ações de educação e de transportes são consideradas como essenciais do ponto de vista social e de desenvolvimento econômico. As informações, inclusive a descrição, foram extraídas dos Planos Plurianuais, dos orçamentos anuais e dos normativos que regem o processo de planejamento e de orçamento. No que tange à coleta de dados, foram obtidas informações primárias do Sistema de Administração Financeira (SIAFI) consideradas públicas. Em relação à análise documental foram verificados na internet no portal da Presidência da República e nos respectivos sites das Secretarias de Orçamento Federal, de Planejamento e Investimentos Estratégicos e do Tesouro Nacional os normativos que compõem a regulamentação do processo de planejamento e orçamento, incluindo a Constituição Federal, as Leis orçamentárias anuais, as Leis de diretrizes orçamentárias, as portarias, decretos, instruções normativas e regimentos que versam sobre os mencionados processos.

Para realização dos testes da Hipótese 1 há que se considerar os aspectos levantados por Wildavsky no qual são estipuladas nove características do incrementalismo: (1) Consensual; (2) Histórico; (3) Fragmentado; (4) Simplificado; (5) Social; (6) Satisfatório; (7) Ajustável; (8) Repetitivo e (9) Seqüencial (FELLS, 2000; URWICK, 1969). Para o primeiro teste a hipótese de existência de incrementalismo no orçamento brasileiro foram extraídos os dados de orçamento referentes às dotações autorizadas dos Ministérios da Educação e dos Transportes desde o ano 2001 até 2011. Esse período temporal inclui três Planos Plurianuais (2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011). As dotações autorizadas são os créditos orçamentários aprovados pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária Anual e incluem créditos extraordinários e especiais. Ademais, os valores contidos no orçamento (dotação autorizada) refletem integralmente os valores constantes do PPA

O Teste de Análise características incrementais no orçamento brasileiro (Teste 1) foi dividido em duas seções: Teste 1-A para verificação do grau de manutenção, exclusão e criação de programas nos PPA's e nas LOA's e o Teste 1-B, teste de Análise dos percentuais de recursos destinados aos programas no curto, médio e longo prazo

## **Teste 1- Teste de Análise características incrementais nos Ministérios da Educação e dos Transportes**

O **Teste 1.A** - Verificação do grau de manutenção, exclusão e criação de programas nos PPA's e nas LOA's tem como objetivo avaliar a continuidade de programas de governo em consonância com o espírito do Plano Plurianual que visava garantir a continuidade das ações dos diversos governos. Quanto menor o número de exclusão de programas, menor o número de programas criados significando manutenção e estabilidade dos programas de governo. Quanto maior o número de programas mantidos, maior a probabilidade de existência de características incrementais.

Seu método consiste em, a partir dos programas que continham dotações contidas no orçamento, procede-se uma contagem quantitativa dos programas com data base em 2001. A partir daí foram sendo confrontados os programas dos anos seguintes que também apresentavam recursos contidos na LOA. Os programas que deixaram de ter recursos alocados foram considerados excluídos. Os programas inexistentes no ano anterior e não detinham recursos, mas que a partir do ano seguinte passaram a constar na LOA foram considerados como novos programas. Por fim, os programas que apresentavam recursos em um ano e também no ano seguinte foram considerados programas mantidos. Destaque-se que o parâmetro de comparação para a manutenção, criação e/ou exclusão de programas é sempre o ano anterior.

O **Teste 1.B** - Análise dos percentuais de recursos destinados aos programas nos três horizontes temporais tem o propósito de complementar o Teste 1.A e avaliar a continuidade das ações de governo. Quanto maior o número de programas com recursos em diversos anos, maior o grau de manutenção de programas, o que pode sugerir uma característica incremental. Para tanto, o período foi dividido em três horizontes temporais: menos de três anos inclusive, o que pode significar que o programa não se repetiu em um único PPA ou em mais de um PPA sem ter sido contemplado em dois Planos completos; entre 4 e 6 anos, considerando os programas que foram contemplados com recursos em um PPA completo (4 anos) ou em mais de um PPA, sendo completo em um deles; e mais de 7 anos inclusive, o que demonstra que o programa teve recursos alocados em mais de dois Planos Plurianuais. A partir dos recursos alocados em reais em cada programa, foram feitos cálculos de percentual de recursos de cada programa em cada ano em relação à dotação autorizada total do Ministério para aquele ano.

Então, efetuou-se uma soma dos programas de cada horizonte temporal organizando-os em três categorias: curto prazo (até três anos), médio prazo (entre quatro e seis anos inclusive) e longo prazo (mais de sete anos).

No geral, os testes buscam avaliar a quantidade de programas que têm recursos autorizados na LOA e seu percentual no total do orçamento do órgão. O Teste 1 (A e B) permite avaliar de uma forma simples a existência de uma base orçamentária, conforme proposto por Wildavsky e Caiden (SCHICK & OFFICIALS, 2009, p. 320).

### **Teste 2 – Análise da influência fiscal na execução do orçamento e no cumprimento do planejamento**

Considera-se a percepção de Allen Schick (2009, p. 320) de que a eficácia da política fiscal depende de características do orçamento. O período temporal inclui três Planos Plurianuais (2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011) e, diferentemente do Teste 1, tem sua data final o ano de 2010 em virtude de não estar definido, até o final deste trabalho, os valores finais contidos no Quadro 5 para os Ministérios estudados.

Deve-se ressaltar que as comparações previstas no Teste 2 contemplam a comparação entre dois grupos de recursos: global e discricionário. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (GIACOMONI, 2005; WILDAVSKY & CAIDEN, 2004), os recursos são classificados também pelo Grupo de Natureza de Despesa que identifica em qual classe de gasto será realizada a despesa. Os grupos estão divididos em seis classes: 1 (Pessoal e Encargos Sociais), 2 (Juros e Encargos da Dívida), 3 (Outras Despesas Correntes), 4 (Investimentos), 5 (Inversões Financeiras) e 6 (Amortização da Dívida). Os Decretos de Programação financeiras estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal restringem a compatibilidade dos gastos somente aos grupos 3, 4 e 5, de modo que são estabelecidos limites de gastos para esses grupos, considerando que os demais grupos não podem por força legal sofrer contingenciamento. Não obstante essa restrição a esses grupos a comparação com a dotação global permite inferir resultados importantes para fins de transparência e conhecimento sobre o assunto

<b>Informação</b>	<b>Significado e Utilidade</b>
Valores orçados na LOA e suas complementações (Dotação Autorizada Global)	Orçamento global dos Ministérios da Educação e dos Transportes. Dotações autorizadas pelo Congresso Nacional, incluindo créditos especiais e extraordinários. É a base de comparação principal do Teste 2.
Valores orçados na LOA e suas complementações (Dotação Autorizada - grupo natureza de despesa – GND 3, 4 e 5)	Orçamento do MEC e do MT contendo as despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, ou seja, apenas as dotações sujeitas aos decretos de programação orçamentária e financeira.  Útil para avaliar percentual de despesas discricionárias e servir de parâmetro para avaliação de desempenho do ajuste fiscal.
Valores empenhados (Empenhos emitidos)  Global e Discricionário (GND 3, 4 e 5)	São os valores compromissados pela Administração Pública Federal. Servem para avaliar o compromisso em comparação com a estimativa de despesa indicada na LOA
Limite de empenho e movimentação	Limites definidos pelos decretos de programação financeira que estabelecem o teto que o Governo Federal pode firmar de compromissos. Indicativo que visa atender o resultado fiscal estabelecido na LDO
Valores efetivamente pagos  Global e Discricionário (GND 3, 4 e 5)	São os valores efetivamente pagos (após empenho e liquidação) pela Administração Pública Federal. Esses dados também são separados pela natureza da despesa. Servem para avaliar o desempenho em comparação com a estimativa de despesa indicada na LOA
Limites de Pagamento	Limites definidos pelos decretos de programação financeira que estabelecem o teto que o Governo Federal pode gastar no conceito caixa. Indicativo que visa atender o resultado fiscal estabelecido na LDO

Quadro 5 - Lista de Informações utilizadas

Fonte: Elaborado pelo autor

Assim sendo, considerando os Grupos de Natureza de Despesa e de posse dos dados listados no Quadro 5, foram realizadas as seguintes análises:

**Teste 2.A** – Percentual do limite de empenho em relação ao orçamento global e discricionário

**Objetivo:** identificar o percentual sujeito a restrições com vistas a garantir os resultados fiscais estabelecidos nos decretos de programação orçamentária e financeira. Essa informação permitirá avaliar o grau de rigidez do orçamento e a amplitude possível do ajuste. Permite ainda indicar qual o grau de prioridade que o governo concede para assunção de compromissos indicados na LOA. Define, ainda, o percentual de limitação na execução orçamentária.

**Método de cálculo:** Divisão dos valores definidos como limites de empenho pelo montante destinado ao orçamento do órgão. São geradas duas estatísticas, o percentual do limite de empenho em relação ao orçamento global, que considera todos os recursos, e o percentual em relação ao orçamento discricionário, que considera o orçamento apenas dos recursos classificados com grupo de natureza de despesa 3 (Outras Despesas Correntes), 4 (Investimentos) e 5 (Inversões Financeiras), excluindo os grupos 1 (Pessoal e Encargos Sociais), 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 6 (Amortização da Dívida).

**Teste 2.B** - Percentual dos valores empenhados em relação ao orçamento global e discricionário

**Objetivo:** Avaliar o percentual efetivamente empenhado pela Administração Pública. Esse dado pode indicar o grau de compromissos efetivamente firmados e a possibilidade de comparação com a execução, além do desempenho na condução do processo de empenho pelo governo.

**Método de cálculo:** Razão entre os empenhos emitidos (valores empenhados) e o orçamento global e o orçamento discricionário, expresso em termos percentuais.

**Teste 2.C** - Percentual de Utilização Limite Empenho

**Objetivo:** Comparar o nível de utilização do limite estabelecido para empenho. Esse limite permite avaliar, juntamente com o percentual de utilização do limite de pagamento, a eficiência do setor público na execução do gasto público. Não permite, contudo, avaliar a qualidade do gasto.

**Método de cálculo:** Razão entre os empenhos emitidos e o limite de empenho estabelecido para o ano.

**Teste 2.D** - Percentual Limite Pagamento em relação ao orçamento global e discricionário

**Objetivo:** Identificar o percentual a partir do caixa da União que pode ser efetivamente gasto em contraponto ao planejado e orçado na LOA. Há que se destacar que o limite de pagamento inclui gastos com restos a pagar e despesas de exercícios anteriores. Assim, o limite contempla os gastos do ano em questão, bem como os compromissos que não puderam ser executados em anos passados o que, de certa forma, implica uma penalidade à não plenitude de execução do orçamento. Essa informação permitirá avaliar o limite de exeqüibilidade do orçamento e a possibilidade de aplicação dos valores previstos. Define, ainda, o percentual de limitação na execução orçamentária.

**Método de cálculo:** Razão entre os valores definidos como limites de pagamento e o orçamento do órgão (global e discricionário).

**Teste 2.E** - Percentual Pago em relação ao orçamento global e discricionário

**Objetivo:** Avaliar o percentual efetivamente gasto pela Administração Pública. Esse dado pode indicar o grau de exeqüibilidade do setor público em relação ao previsto. Essa informação mede a eficiência na execução orçamentária e financeira.

**Método de cálculo:** Razão entre os valores pagos e as dotações orçamentárias anuais globais e discricionárias.

**Teste 2.F** - Percentual Utilização Limite Pagamento

**Objetivo:** Comparar o nível de utilização do limite estabelecido para pagamento. Esse limite permite avaliar, juntamente com o percentual de utilização do limite de empenho, o impacto da política fiscal na execução dos programas planejados.

**Método de cálculo:** Razão entre os valores pagos e o limite de pagamento concedido para o ano.

**Teste 2.G** – Relação entre o limite de empenho e o limite de pagamento

**Objetivo:** Comparar os limites estabelecidos com vistas a garantir os resultados fiscais definidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Se o limite de empenho é menor do que o limite de pagamento significa que o governo permite que compromissos possam ser executados em anos futuros aumentando o volume de recursos inscritos em restos a pagar. Se, por outro lado, a relação for menor do que a unidade, significa que as despesas de anos anteriores serão menores e como consequência os restos a pagar também.

**Método de cálculo:** Razão entre o limite de pagamento e o limite de empenho, expresso em termos percentuais.

## **Capítulo V - RESULTADOS**

A partir dos métodos de pesquisa apresentados no capítulo anterior, esse capítulo apresenta os resultados dos testes 1 (A e B) e 2 (A a G) fazendo uma relação de cada resultado com uma das teorias da administração proposta: administração científica, burocracia, institucionalismo e incrementalismo.

O primeiro teste (Teste 1) tem como objetivos avaliar: (a) a continuidade de programas de governo em consonância com o espírito do Plano Plurianual de garantir a continuidade das ações dos diversos governos; (b) a continuidade das ações dos diversos governos; e (c) a existência de indícios de uma base orçamentária, conceito fundamental da teoria incremental. Por sua vez, o teste 2 têm como propósito fundamental avaliar se a suposição de que a eficácia da política fiscal depende de características do orçamentos, segundo a percepção de Schick (SCHICK & OFFICIALS, 2009).

### **Teste 1 – Análise de características incrementais nos Ministério da Educação e dos Transportes**

#### **Teste 1.A - Verificação do grau de manutenção, exclusão e criação de programas nos PPA's e nas LOA's do Ministério da Educação**

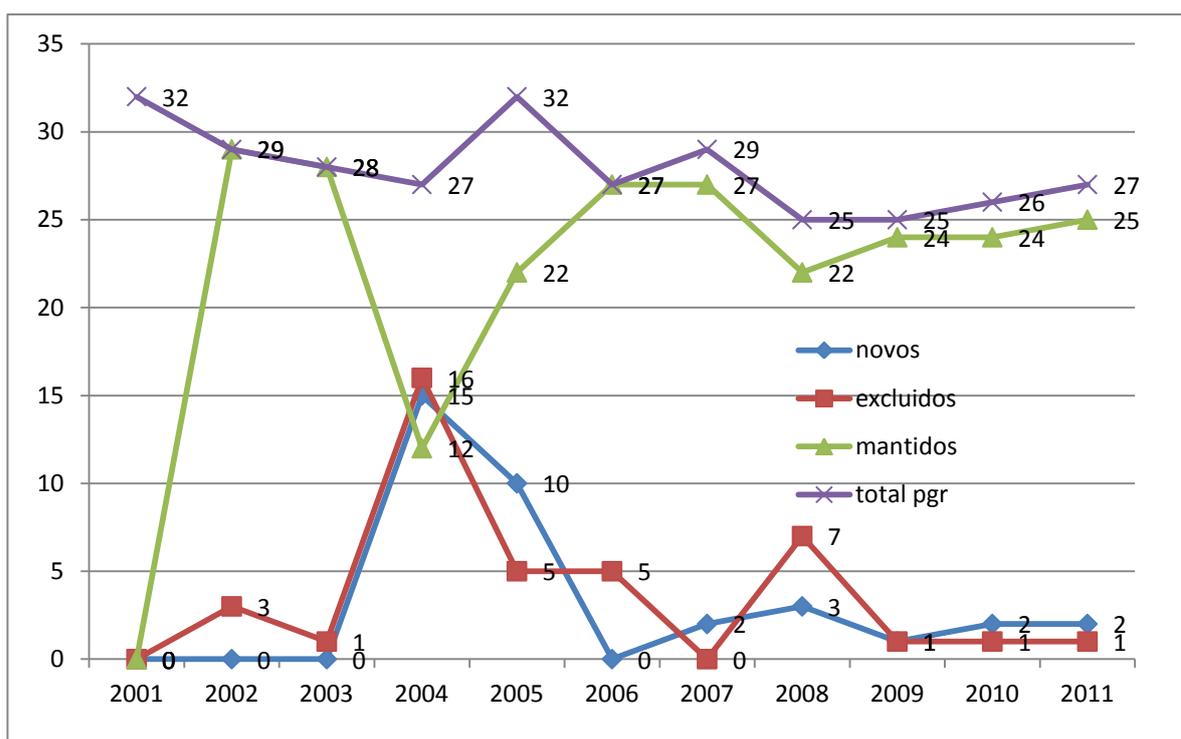
Os dados do Ministério da Educação mostram que, no período analisado, há uma relativa manutenção dos programas, assim como um baixo índice de criação de novos programas. A quantidade de programas que tiveram recursos alocados oscila entre um máximo de 32 programas em 2001 e 2005 e um mínimo de 25 nos anos de 2008 e 2009.

Em média, 24 programas foram mantidos em relação ao ano anterior. O maior desvio ocorreu no ano de 2004, o qual apresentou manutenção de apenas 12 programas em relação ao ano de 2003. Há que se destacar que o ano de 2003, apesar de ser o primeiro ano de governo, está vigente o PPA 2000 – 2003 (Avança Brasil) aprovado no governo anterior.

Em relação ao número de criação de programas nota-se que há um quantitativo baixo (média de 3,18 e desvio padrão de 4,85). O alto desvio padrão é explicado pelo alto número de programas criados em 2004 e 2005, que totalizaram 25 novos programas, de um total de 32

em 2005. A análise é complementada pelo número de programas excluídos, uma vez que 16 programas foram excluídos em 2004 com relação ao ano de 2003. Em 2008, 32% dos programas de governo foram excluídos (7 no total) em relação ao ano de 2007.

Tal fato retrata que os primeiros anos do PPA 2004/2007 foram de completo ajuste nos programas do Ministério da Educação (MEC). Não obstante o PPA ser o instrumento de garantia de continuidade de programas, os dados do MEC mostram que a mudança de governo pode provocar uma ruptura na manutenção de programas no Plano Plurianual. Tal fato pode indicar um novo direcionamento de governo ou uma mudança no nome dos programas sem alterar, contudo, os objetivos propostos. Ressalte-se que a análise qualitativa sobre o objetivo, público alvo e resultados esperados de cada programa não foi objeto desse trabalho podendo, contudo, ser realizado em outra pesquisa.



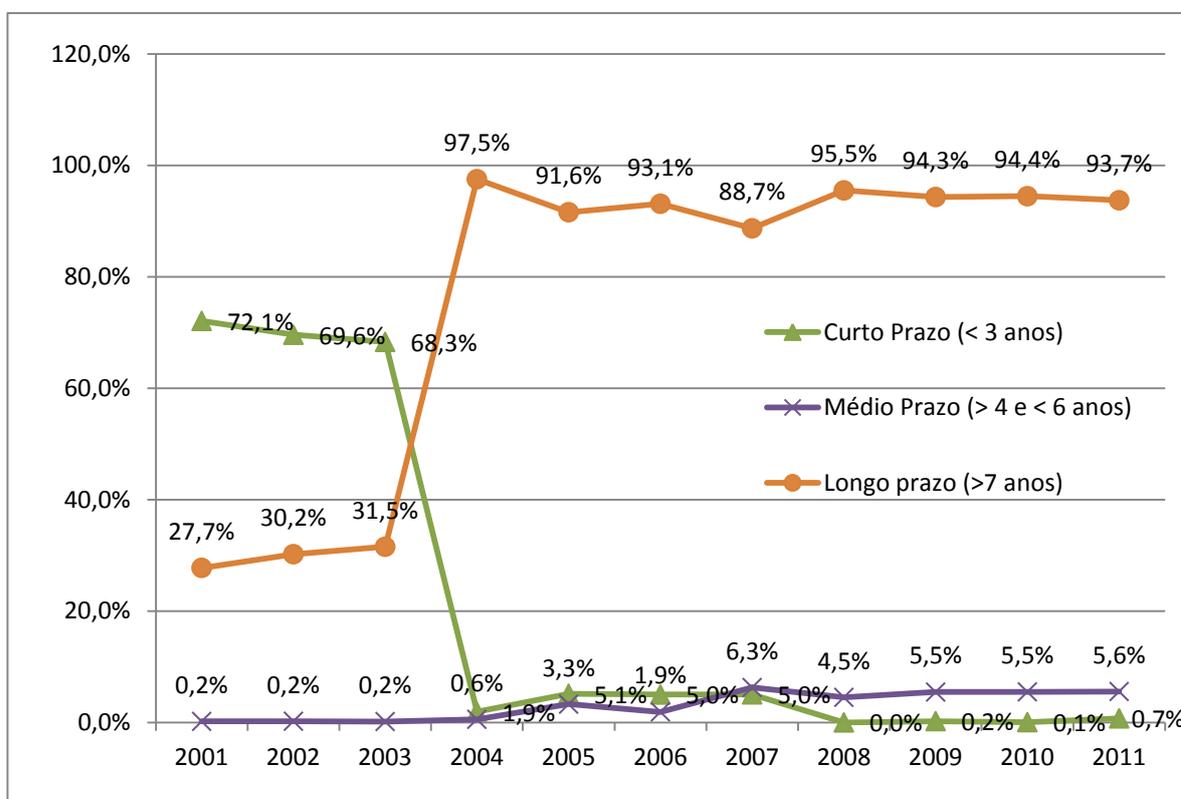
**Figura 1. Variação de programas no Ministério da Educação (Período: 2001 a 2011)**

Fonte: Siafi – Elaborado pelo autor

### Teste 1.B - Verificação dos programas que tiveram recursos alocados em três horizontes temporais – Ministério da Educação

Em relação à verificação dos programas do Ministério da Educação que tiveram recursos alocados em três horizontes temporais (curto, médio e longo prazo), nota-se que nos anos de

vigência do PPA 2000/2003 os programas que foram mantidos em todo o período receberam 72,1% dos recursos em 2001 e 68,3% em 2003 (curto prazo). No entanto, a partir de 2004 (vigência de um novo PPA) os mesmos programas não tiveram recursos alocados. Em contrapartida, os programas que em 2001 detinham 27,7% dos recursos do MEC somados aos programas incluídos a partir de 2004 passaram a deter em média 93,6% dos recursos do Ministério. Contudo, os programas de médio prazo, ou seja, com alocação entre 4 e 6 anos detêm apenas 3,05% dos recursos do Ministério, sendo 4,13% de média a partir de 2004, enquanto os programas de curto prazo possuem 2,27% no mesmo período.



**Figura 2 - Percentual de Recursos destinados aos Programas - Ministério da Educação (Período 2001/2011)**

Fonte: Siafi

Esses dados confirmam a percepção da incapacidade do Plano Plurianual manter uma continuidade de programas de governos de orientações distintas. Igualmente, a organização do processo e a integração, embora, prevista em normativos não necessariamente ocorre, contrapondo a racionalidade burocrática detalhada por Weber (2000).

Não obstante, os resultados reforçam a idéia de que nos anos em que o governo permanece no poder, a maioria dos recursos estão destinados a programas de longo prazo com duração de

mais de 7 anos. Tal fato sugere a existência de uma base orçamentária em todo o período, sendo que durante o PPA 2000/2003 a base orçamentária era de 70% e a partir de 2004 passou a ser de 93,6% isto porque quanto maior o número de programas com recursos reservados em anos sucessivos, maior o grau de manutenção de programas na base orçamentária, característica primordial da teoria incremental.

Há que destacar o elevado número de programas mantidos e com recursos sucessivamente alocados no período pode ser justificado pela rigidez do orçamento no MEC, haja vista a necessidade de gasto mínimo obrigatório estabelecido pela Constituição (art. XX). Não obstante, apesar de entre 2003 e 2004 haver um grande número de programas excluídos e criados em virtude da mudança de governo o que legitimamente justifica uma mudança de prioridades e de visão estratégica, os testes 1-A e 1-B indicam que para o período analisado, o orçamento do Ministério da Educação possui evidências de incrementalismo.

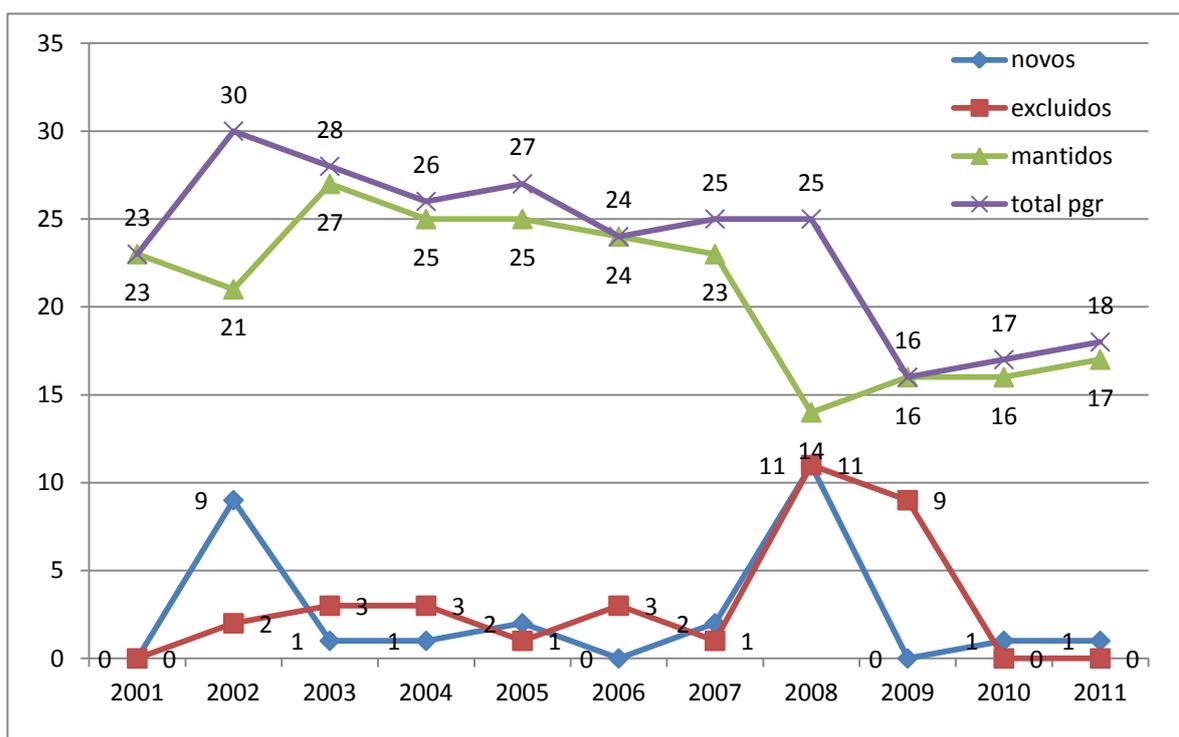
#### **Teste 1.A - Verificação do grau de manutenção, exclusão e criação de programas nos PPA's e nas LOA's do Ministério dos Transportes**

Os dados do Ministério dos Transportes apresentam uma característica diferente dos dados do Ministério da Educação. Diferentemente do MEC não houve ruptura nos programas entre o PPA 2000/2003 e o PPA 2004/2007. No entanto, os dados mostram uma mudança de programas a partir do PPA 2008/2011. Tal fato pode ser justificado pela peculiaridade do Ministério dos Transportes em trabalhar com projetos, cujos prazos são definidos (e.g. construção de uma ferrovia) ou pelo fato do Ministério não ter gastos vinculados como no caso do Ministério da Educação.

Para o período analisado, os dados MT indicam uma estabilidade na quantidade de programas, assim como na manutenção desses programas em níveis muito próximos ao total, com uma média de 21 programas mantidos. A quantidade de programas que tiveram recursos alocados oscila entre um máximo de 30 programas em 2002 e um mínimo de 16 nos anos de 2009 e 2010. Tal fato é reforçado pelo baixo número de programas criados no período. A característica de manutenção dos programas reforça uma evidência do orçamento incremental.

No entanto, em 2008, houve uma substituição de mais da metade dos programas. Tal fato ocorre na mudança do Plano Plurianual, mas não coincide com uma mudança estratégica de

governo, dado que o presidente à época foi reeleito. No que concerne à quantidade de programas criados, exceto no ano de 2008 em relação ao ano de 2007, nota-se uma baixa criação de programas (média de 2,45 por ano). Um fato que não foi possível justificar foi o número de programas criados em 2002 em relação a 2001, ou seja, no meio da vigência do PPA. Tal fato pode ter ocorrido em uma das revisões anuais, diferentemente das mudanças apresentadas na entrada em vigor de novos Planos.



**Figura 3 - Variação de programas no Ministério dos Transportes (Período 2001 a 2011)**

Fonte: Siafi

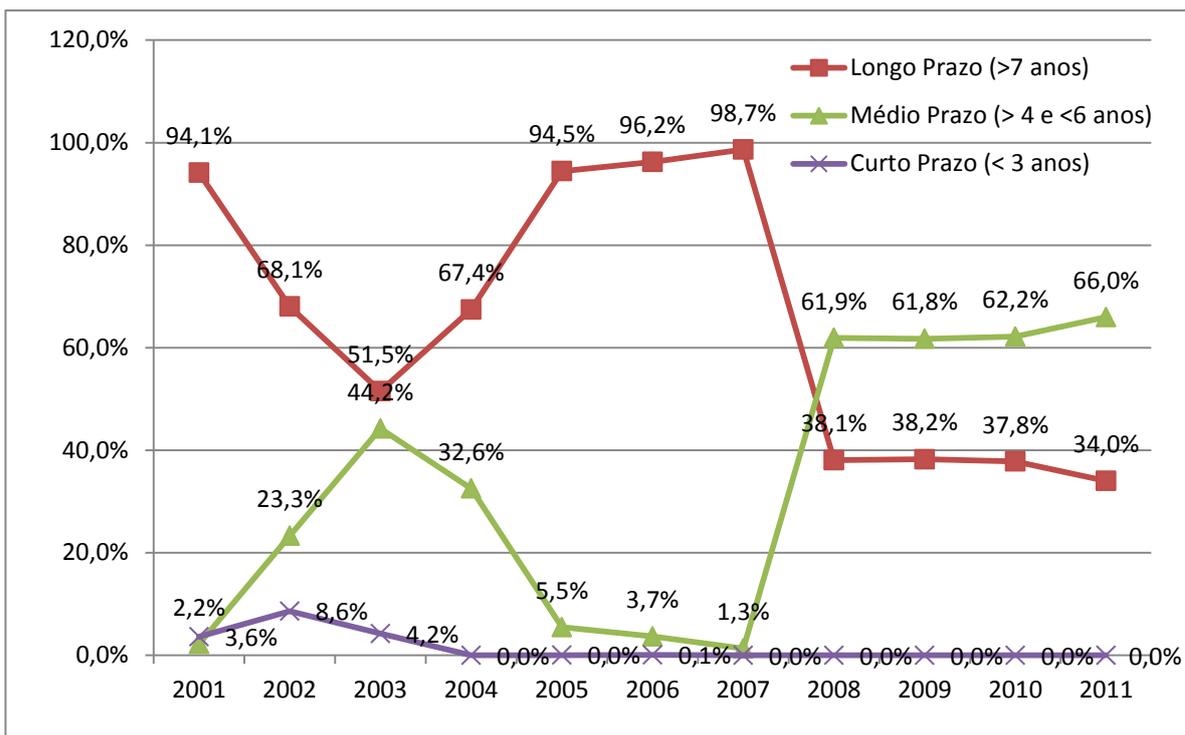
Da mesma forma, há um baixo nível de exclusão de programas (média de 3 programas por ano), exceto no ano de 2008 e 2009 em relação aos anos anteriores, que apresentaram a exclusão de 20 programas nos dois anos. Uma característica comum aos dois Ministérios é o ajuste bienal da quantidade de programas quando ocorre uma grande criação e exclusão em um novo Plano Plurianual, fato ocorrido nos anos de 2004 e 2005 no Ministério da Educação e 2008 e 2009 no Ministério dos Transportes. O ajuste na quantidade de programas pode significar uma mudança de estratégia para o Ministério ou até mesmo o encerramento e/ou o início de novos projetos.

### **Teste 1.B - Verificação dos programas que tiveram recursos alocados em três horizontes temporais – Ministério dos Transportes**

Em relação aos programas do Ministério dos Transportes que tiveram recursos alocados em três horizontes temporais (curto, médio e longo prazo), nota-se que de 2001 a 2003 há uma queda nos recursos de programas de longo prazo saindo de 94,1% em 2001 para 51,5% em 2003. Este fato pode ser justificado pelo número de programas criados em 2002, o que altera a classificação de horizonte temporal dos programas haja vista impossibilidade de tempo suficiente para ser classificado como de longo prazo. No entanto, a partir de 2004 nota-se um crescimento dos recursos reservados aos programas de longo prazo, que chegam a ter 98,7% dos recursos do MT em 2007. Da mesma forma, com a exclusão de programas e criação de novos em 2008, ano de vigência de um novo PPA, os recursos tornam a cair em valores percentuais para 38,1% em 2008 e 34% em 2011.

Entretanto, os programas criados em 2008 passam de uma reserva de 1,3% em 2007 para 66% em 2011. Outra constatação interessante é o baixo volume percentual de recursos destinados aos programas de curto prazo. Este fato é até certo ponto esperado, se considerarmos que o MT tem como objetivo prover infra-estrutura para o país, o que demanda projetos de médio e longo prazo.

Apesar de aparentemente os dados de orçamento do MT indicarem certa instabilidade ou a ausência de uma base orçamentária, percebe-se que as alterações efetuadas nos programas incluídos ou mantidos no PPA mostram o impacto de mudanças de estratégia. Em outras palavras, a mudança de direcionamento estratégico altera significativamente a classificação temporal dos programas, ao mesmo tempo em que com o passar do tempo esses programas podem ser classificados como incluídos na base orçamentária. O modelo de equilíbrio pontuado, por exemplo, apresenta característica incremental e ilustra que quando há uma mudança de mentalidade da alta política pode ocorrer uma alteração na base orçamentária, ou seja, há uma alteração dos programas contidos na base sem, contudo, eliminar a base orçamentária. Tal fato pode ser retratado tanto no caso do Ministério da Educação entre 2003 e 2004 e no caso no Ministério dos Transportes entre 2007 e 2008.



**Figura 4 - Percentual de Recursos destinados aos Programas - Ministério dos Transportes (Período 2001/2011)**

Fonte: Siafi – Elaborado pelo autor

Esses dados confirmam a percepção da incapacidade do Plano Plurianual manter uma continuidade de programas de governos de orientações distintas, bem como sugerem a existência de um conjunto de programas aos quais são destinados grande parte dos recursos dos Ministérios, assemelhando-se ao conceito de base orçamentária. A percepção de evidências de características incrementais reforça-se ao observarmos que os recursos considerados parte da base orçamentária recebem recursos estáveis ou sucessivamente crescentes como ocorrido nos anos de 2005 a 2007 e 2008 a 2011 no Ministério dos Transportes e nos anos de 2004 a 2011 no Ministério da Educação.

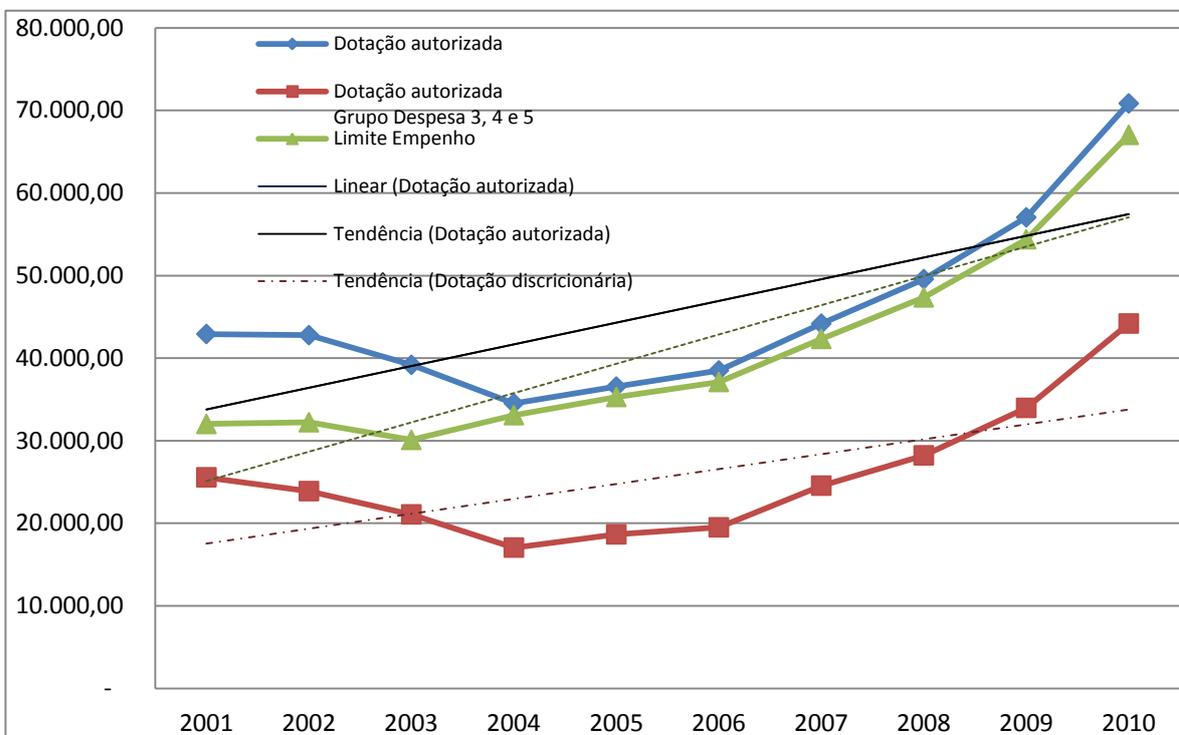
## **Teste 2 – Análise da influência fiscal na execução do orçamento e no cumprimento do planejamento**

O Teste 2 tem como propósito principal testar a Hipótese 2 de que a eficácia da política fiscal depende de características do orçamentos, segundo a percepção de Schick (SCOTT, 1987).

### **Teste 2.A – Percentual do limite de empenho em relação ao orçamento global e discricionário**

Com o objetivo de identificar o percentual sujeito às restrições definidas nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, a Tabela Anexa mostra que em média os limites de empenho correspondem a 89,69% da dotação global prevista para o MEC (mediana de 95,44% e desvio padrão de 9,76%). Com relação às dotações autorizadas discricionárias, ou seja, dos grupos de natureza de despesa 3, 4 e 5, a média é de 162,85%, mediana de 163,95% e desvio de 24,17%. Esses dados permitem avaliar também qual o grau de prioridade que o governo concede para assunção de compromissos indicados na LOA.

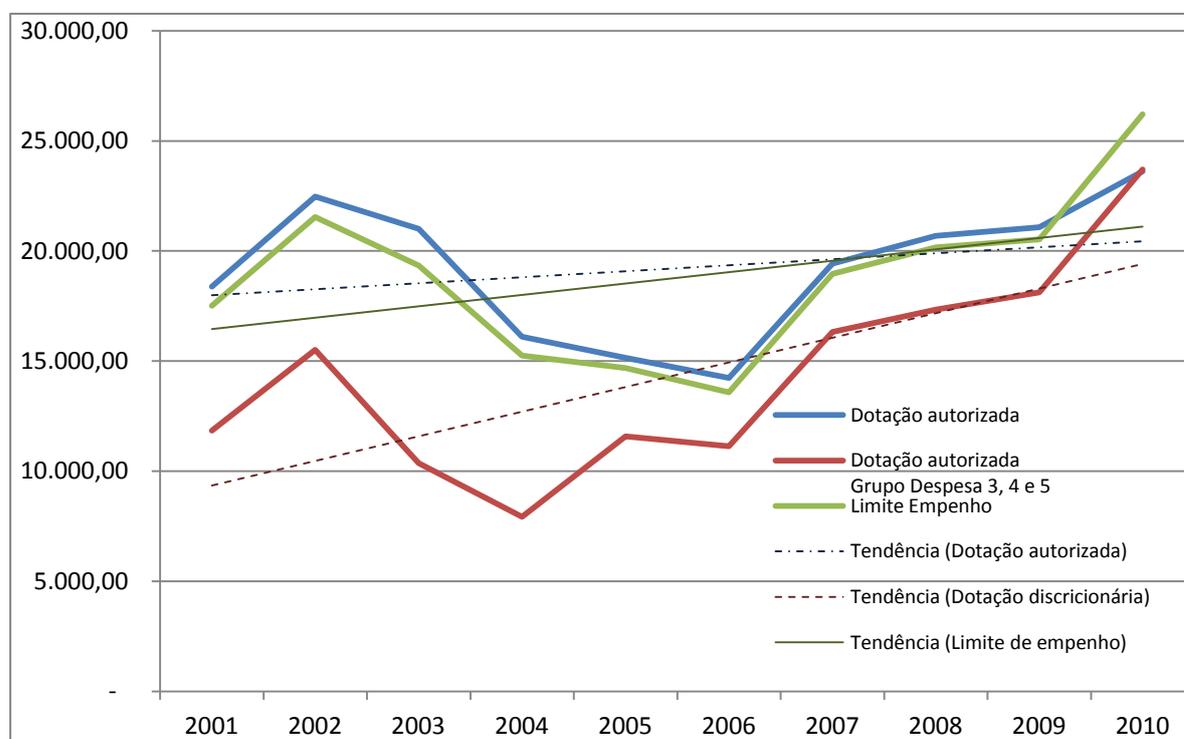
O Ministério da Educação, portanto, tem a possibilidade de assumir compromissos (empenhar) quase a totalidade de suas dotações globais (mediana de 95,44%). A relação em termos de dotações discricionárias ilustra que o Ministério, considerando que as despesas discricionárias representam, em média, 55,5% da dotação global, pode utilizar seus recursos para investimentos, despesas correntes e inversões financeiras havendo ainda limite para os pagamentos obrigatórios. Adicionalmente, a Figura 5 ilustra a tendência existente entre os recursos de dotações autorizadas, dotações contingenciáveis e o limite de empenho no período.



**Figura 5 - Limite de empenho – Ministério da Educação**  
Elaborado pelo autor

A situação no Ministério dos Transportes demonstra que o limite de empenho concedido ao MT corresponde em média a 97,39% da dotação global e 137,10% da dotação discricionária (mediana de 96,45% e 124,43% e desvio de 5,08% e 30,01%, respectivamente). Os dados da Tabela 2 ilustram que o Ministério dos Transportes não tem a execução orçamentária comprometida pelos limites orçamentários concedidos. Não obstante, há uma grande variação em termos de média em relação ao percentual de limite relacionado às despesas discricionárias. Tal fato pode ser justificado pela média das dotações discricionárias em relação á dotação global (74,0%), o que significa dizer que o MT possui um volume percentual de recursos em pessoal, juros e amortização inferiores ao MEC. Esta constatação era esperada dado que a educação no Brasil pressupõe uma grande estrutura física e de pessoal para atender a toda população com escolas, universidades enquanto que os projetos de transportes usualmente são contratados mediante licitação, o que transfere o custeio de pessoal para os empreiteiros.

Apesar do teste da Hipótese 2 somente ser completo após os resultados do Teste 2, o teste 2-A mostra que o ajuste fiscal sob a ótica orçamentária não compromete a execução do planejamento do Ministério da Educação e dos Transportes nos anos de 2001 a 2010.



**Figura 6 - Limite de empenho – Ministério dos Transportes**

Elaborado pelo autor

## Teste 2.B - Percentual dos valores empenhado em relação ao orçamento global e discricionário

Este teste permite avaliar o percentual efetivamente empenhado pela Administração Pública, o que demonstra a capacidade dos órgãos em comprometer o orçamento que lhe foi concedido pelo congresso. De certa forma, este pode ser considerado um indicador de performance dos órgãos haja vista que o empenho é considerado uma previsão de uma despesa que irá ocorrer no ano, ou seja, caso o planejamento não tenha previsão de ser executado o empenho não deveria ser realizado.

Assim sendo, os valores da Tabela 3 mostram que o Ministério da Educação consegue empenhar grande parte de seus recursos globais (95,55% em média), assim como das dotações discricionárias (97,58%). Igualmente, com exceção do ano de 2001 no qual somente foram empenhados 77,14% dos recursos globais e 87% dos recursos discricionários, no restante do período analisado o MEC demonstra ter capacidade de comprometer os recursos orçamentários.

Tabela 1 - Percentual dos valores empenhado - Ministério da Educação

	Ministério da Educação (em R\$ milhões)					
	Dotação autorizada	Dotação autorizada (ND 3, 4 e 5)	Valor Empenhado Global	Valor Empenhado Grupos 3, 4 e 5	% Empenhado / Dot Autorizada	% Empenhado / Dot Autorizada (ND 3, 4 e 5)
	A	B	D	E	D/A	E/B
2001	18.835,56	11.217,60	14.529,91	9.759,11	77,14%	87,00%
2002	20.716,87	11.571,16	19.744,60	10.776,04	95,31%	93,13%
2003	21.539,56	11.583,75	21.308,10	11.626,87	98,93%	100,37%
2004	23.304,03	11.510,77	22.387,19	11.359,53	96,07%	98,69%
2005	26.992,47	13.776,55	25.624,08	14.277,20	94,93%	103,63%
2006	30.130,92	15.264,43	30.302,17	15.943,61	100,57%	104,45%
2007	35.162,72	19.546,43	35.578,15	20.335,15	101,18%	104,04%
2008	41.464,99	23.608,47	41.073,77	23.202,39	99,06%	98,28%
2009	53.082,48	31.609,21	51.187,88	29.869,04	96,43%	94,49%
2010	67.106,56	41.850,93	64.375,69	38.384,46	95,93%	91,72%
				<b>Média</b>	95,55%	97,58%
				<b>Mediana</b>	96,25%	98,48%
				<b>Desvio Padrão</b>	6,84%	5,88%

Fonte: Siafi

Por sua vez, a Tabela 4 demonstra que o Ministério dos Transportes conseguiu empenhar no período analisado apenas 72,39% das dotações globais e 72,95% das discricionárias. Destaque-se que no ano de 2003, primeiro ano de governo Lula, apenas 34,5% das dotações globais foram empenhadas enquanto as discricionárias tiveram um desempenho de 52,06%.

**Tabela 2 - Percentual dos valores empenhado - Ministério dos Transportes**

	Ministério dos Transportes (em R\$ milhões)					
	Dotação autorizada	Dotação autorizada (ND 3, 4 e 5)	Valor Empenhado Global	Valor Empenhado Grupos 3, 4 e 5	% Empenhado / Dot Autorizada	% Empenhado / Dot Autorizada (ND 3, 4 e 5)
	A	B	D	E	D/A	E/B
2001	8.066,40	5.198,54	6.535,82	4.000,61	81,03%	76,96%
2002	10.880,19	7.512,94	7.535,98	4.975,75	69,26%	66,23%
2003	11.546,31	5.697,05	3.983,34	2.965,95	34,50%	52,06%
2004	10.871,06	5.350,69	5.617,89	3.469,85	51,68%	64,85%
2005	11.182,10	8.557,90	8.411,54	6.215,17	75,22%	72,62%
2006	11.142,74	8.709,75	7.567,56	6.301,00	67,91%	72,34%
2007	15.467,92	12.999,04	13.160,53	10.797,58	85,08%	83,06%
2008	17.302,59	14.498,15	13.838,97	11.499,72	79,98%	79,32%
2009	19.618,45	16.859,36	16.655,82	13.904,63	84,90%	82,47%
2010	22.362,02	22.447,21	21.098,33	17.852,90	94,35%	79,53%
				<b>Média</b>	72,39%	72,95%
				<b>Mediana</b>	77,60%	74,79%
				<b>Desvio Padrão</b>	17,75%	9,66%

Fonte: Siafi

Em suma, enquanto o MEC demonstra ter capacidade ao longo de todo o período de comprometer suas dotações orçamentárias globais e discricionárias, o MT apresenta desempenho bem abaixo. Tal fato pode ser explicado pelo volume de dotações previsíveis do Ministério da Educação como despesas com pessoal em virtude da natureza de atuação do órgão, ao mesmo tempo em que pode sugerir uma incapacidade técnico-gerencial do Ministério dos Transportes em gerenciar seu orçamento. Assim sendo, o teste 2-B também não confirma isoladamente que a política fiscal interfere no planejamento dos órgãos, mas

levanta-se uma suspeita de diferenciação pela natureza da área de atuação ou até mesmo de capacidade de execução.

### Teste 2.C - Percentual de utilização limite de empenho

A análise do percentual de utilização do limite de empenho permite efetuar uma avaliação acerca da utilização do limite estabelecido para empenho e se esse instrumento de compatibilidade fiscal interfere na execução do planejado. Assim como o Teste 2-B permite, ainda, identificar o grau de eficiência do setor público no comprometimento dos recursos. No entanto, este teste não nos permitirá fazer uma análise sobre a qualidade do gasto.

A Tabela 5 e a Figura 7 nos mostram que os valores empenhados são em média superiores (107,34%) aos limites de empenho. Isso significa que os valores empenhados pelo Ministério da Educação não se restringem aos limites de empenho já que são realizados compromissos em valores superiores ao teto. Uma justificativa possível é a exclusão dos decretos de movimentação e empenho as dotações destinadas à complementação, por parte da União, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

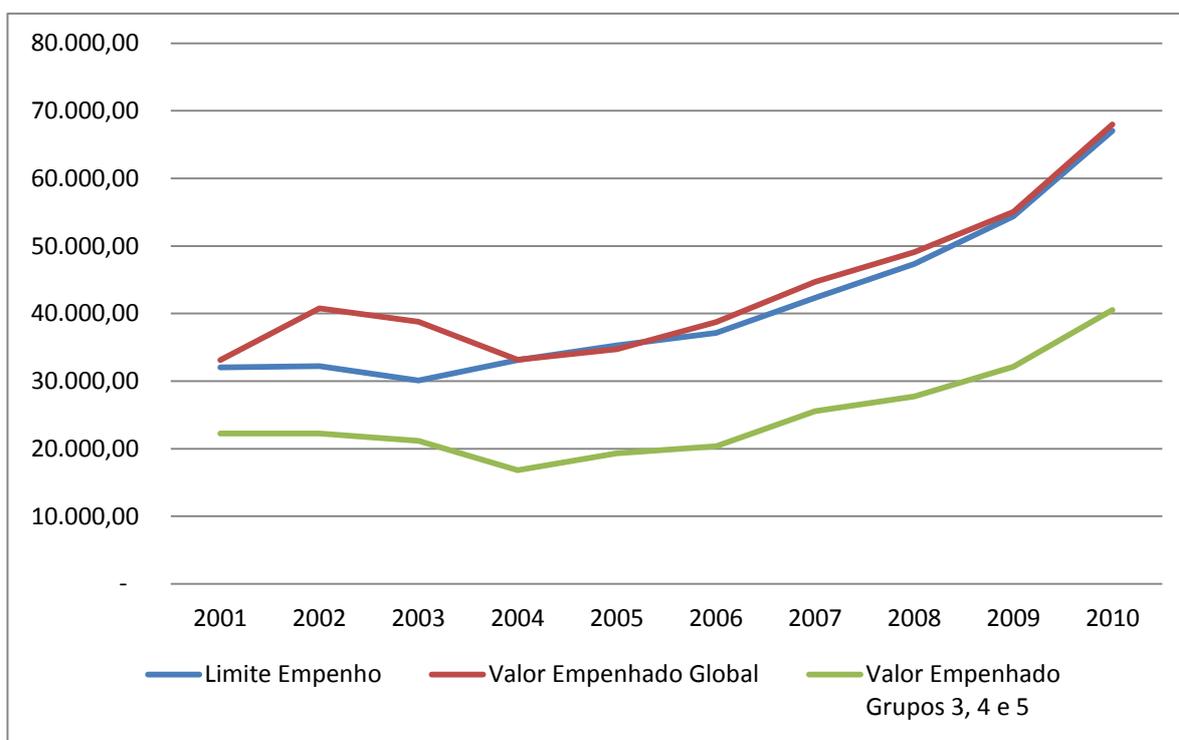


Figura 7 - Utilização do limite de empenho - Ministério da Educação

Fonte: Siafi

**Tabela 3 - Percentual de utilização limite de empenho - Ministério da Educação**

Ministério da Educação (em R\$ milhões)							
Limite Empenho	% Limite Empenho / Dotação Autorizada Global	% Limite Empenho / Dotação Autorizada (ND 3, 4 e 5)	Valor Empenhado Global	Valor Empenhado (ND 3, 4 e 5)	% Utilização do Limite Empenho	% Utilização Limite Empenho (ND 3, 4 e 5)	
C	C/A	C/B	D	E	D/C	E/C	
2001	14.054,10	74,61%	125,29%	14.529,91	9.759,11	103,39%	69,44%
2002	15.609,50	75,35%	134,90%	19.744,60	10.776,04	126,49%	69,04%
2003	16.544,29	76,81%	142,82%	21.308,10	11.626,87	128,79%	70,28%
2004	22.337,89	95,85%	194,06%	22.387,19	11.359,53	100,22%	50,85%
2005	26.062,48	96,55%	189,18%	25.624,08	14.277,20	98,32%	54,78%
2006	29.040,02	96,38%	190,25%	30.302,17	15.943,61	104,35%	54,90%
2007	33.694,39	95,82%	172,38%	35.578,15	20.335,15	105,59%	60,35%
2008	39.611,63	95,53%	167,79%	41.073,77	23.202,39	103,69%	58,57%
2009	50.613,56	95,35%	160,12%	51.187,88	29.869,04	101,13%	59,01%
2010	63.495,14	94,62%	151,72%	64.375,69	38.384,46	101,39%	60,45%
<b>Média</b>	89,69%	162,85%			107,34%	60,77%	
<b>Mediana</b>	95,44%	163,95%			103,54%	59,68%	
<b>Desvio Padrão</b>	9,76%	24,17%			10,92%	6,76%	

Fonte: Siafi - Elaborado pelo autor

No entanto, a coluna % de Utilização do Limite de Empenho (ND 3, 4 e 5), que ilustra o percentual de recursos discricionários empenhados corresponde a 60,77% do limite. Desse modo, o percentual médio de utilização do limite para as dotações discricionárias mostra-se baixo, o que pode sugerir uma baixa capacidade de execução dos gastos discricionários. Apesar de o limite ser suficiente para cobrir todos os gastos discricionários, apenas 60,77% dele é utilizado. Outra inferência possível é afirmar que quase 40% dos recursos não são empenhados por outros motivos como incapacidade gerencial, dificuldade na execução dos gastos, planejamento equivocado, mudança de prioridades etc. De forma análoga, a Tabela 6 nos mostra os dados para o Ministério dos Transportes. O percentual de utilização do limite de empenho apresenta valores empenhados em média inferiores ao limite estabelecido (média de 73,94% e mediana de 79,79%). Isso ilustra que os o Ministério dos Transportes somente empenha 73,9% de seus recursos sendo que houve espaço para comprometer 97,39%. No que

se refere as dotações discricionárias, o MT somente comprometeu o limite com 56,23% dos recursos em média, o que significa que sobrou 17,71% para as dotações com pessoal e encargos de dívidas.

**Tabela 4 - Percentual de Utilização do limite de empenho - Ministério dos Transportes**

Ministério dos Transportes (em R\$ milhões)							
Limite Empenho	% Limite Empenho / Dotação Autorizada Global	% Limite Empenho / Dotação Autorizada (ND 3, 4 e 5)	Valor Empenhado Global	Valor Empenhado (ND 3, 4 e 5)	% Utilização Limite Empenho	% Utilização Limite Empenho (ND 3, 4 e 5)	
C	C/A	C/B	D	E	D/C	E/C	
2001	7.687,53	95,30%	147,88%	6.535,82	4.000,61	85,02%	52,04%
2002	10.431,81	95,88%	138,85%	7.535,98	4.975,75	72,24%	47,70%
2003	10.634,44	92,10%	186,67%	3.983,34	2.965,95	37,46%	27,89%
2004	10.294,65	94,70%	192,40%	5.617,89	3.469,85	54,57%	33,71%
2005	10.848,46	97,02%	126,77%	8.411,54	6.215,17	77,54%	57,29%
2006	10.633,86	95,43%	122,09%	7.567,56	6.301,00	71,16%	59,25%
2007	15.096,36	97,60%	116,13%	13.160,53	10.797,58	87,18%	71,52%
2008	16.866,34	0,00%	0,00%	13.838,97	11.499,72	82,05%	68,18%
2009	19.098,22	97,35%	113,28%	16.655,82	13.904,63	87,21%	72,81%
2010	24.832,04	111,05%	110,62%	21.098,33	17.852,90	84,96%	71,89%
<b>Média</b>		97,39%	137,10%			73,94%	56,23%
<b>Mediana</b>		96,45%	124,43%			79,79%	58,27%
<b>Desvio Padrão</b>		5,08%	30,01%			16,30%	16,01%

Fonte: Siafi

Resumindo, o Teste 2-C nos mostra que, apesar do limite de empenho ser suficiente para a execução dos compromissos dos Ministérios analisados, o MEC apresenta situação distinta do MT, já que os valores empenhados superam os limites estabelecidos enquanto para o MT os valores não passam 74% de utilização do limite. Considerando que o limites de movimentação e empenho se restringe aos gastos discricionários, ambos os órgãos mostram uma utilização relativamente baixa dos limites. Apresentam, assim, baixa eficiência em comprometer os recursos disponíveis, apesar de terem áreas de atuação diferente e serem sujeitos a compromissos mínimos distintos. A incapacidade de utilizar os recursos pode se mostrar pelo rigor nos trâmites para sua realização indicando que os padrões burocráticos podem prejudicar a eficiência da máquina pública, contrapondo o modelo burocrático de

Webber, ou até mesmo identificar padrões comuns e similares (isomorfismo) aos órgãos quando do comprometimento de recursos.

#### **Teste 2.D - Percentual do limite de pagamento em relação ao orçamento global e discricionário**

O teste 2.D busca confrontar os valores efetivamente gastos com o planejado. Complementa, ainda, a avaliação de eficiência na execução orçamentária e financeira. Há que se mencionar que até o Teste 2.C as análises versavam exclusivamente sobre a ótica orçamentária da despesa sem mencionar valores financeiros. O teste 2.D, contudo, confronta valores efetivamente pagos em dinheiro e os valores planejados no orçamento. Outro ponto importante de lembrar é que o limite definido para pagamento permite incluir as rubricas de anteriores (como restos a pagar e despesas de exercícios anteriores).

**Tabela 5 - Percentual limite de pagamento - Ministério da Educação**

<b>Ministério da Educação</b>					
<b>(Em R\$ Milhões)</b>					
	<b>Dotação autorizada</b>	<b>Dotação autorizada (ND 3, 4 e 5)</b>	<b>Limite pagamento</b>	<b>% Limite Pagamento / Dotação Autorizada</b>	<b>% Limite Pagamento / Dot Autorizada (ND 3, 4 e 5)</b>
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>F</b>	<b>F/A</b>	<b>F/B</b>
2001	18.835,56	11.217,60	11.365,34	60,34%	101,32%
2002	20.716,87	11.571,16	12.669,81	61,16%	109,49%
2003	21.539,56	11.583,75	13.617,90	63,22%	117,56%
2004	23.304,03	11.510,77	19.825,17	85,07%	172,23%
2005	26.992,47	13.776,55	23.678,13	87,72%	171,87%
2006	30.130,92	15.264,43	27.348,29	90,76%	179,16%
2007	35.162,72	19.546,43	31.412,31	89,33%	160,71%
2008	41.464,99	23.608,47	41.460,81	99,99%	175,62%
2009	53.082,48	31.609,21	56.496,78	106,43%	178,74%
2010	67.106,56	41.850,93	66.286,68	98,78%	158,39%
			<b>Média</b>	84,28%	152,51%
			<b>Mediana</b>	88,53%	166,29%
			<b>Desvio Padrão</b>	16,93%	30,71%

Fonte: Siafi

Pretendendo avaliar o limite de exequibilidade do orçamento e a possibilidade de aplicação dos valores previstos, a Tabela 7 nos mostra que o Ministério da Educação, nos anos de 2001

a 2010, não apresentou limitação na execução orçamentária uma vez que o limite de pagamento é superior às dotações sujeitas ao contingenciamento (média de 152,5% e mediana de 166,3%). Essa informação retrata que os limites concedidos para pagamento das despesas discricionárias são suficientes para executar todo o planejamento e restam recursos para quitar compromissos de exercícios anteriores.

Nos últimos anos de vigência do PPA 2000/2003 a política fiscal parecia mais austera, uma vez que os limites estavam bem próximos aos valores previstos no PPA e na LOA (101,3% em 2001, 109,49% em 2002 e 117,5% em 2003). Contudo, a partir de 2004 os limites concedidos ao Ministério da Educação mostraram-se suficientes para a plena execução dos investimentos na área de educação ou para provável eliminação de compromissos de anos anteriores. O limite de pagamento chegou, em 2006, a ser quase 80% superior aos valores discricionários (179,17%).

O Ministério dos Transportes, por sua vez, apresentam uma situação semelhante ao MEC, conforme dados contidos na Tabela 8. O limite de pagamento corresponde, em média, a 79,55% da dotação autorizada global e a 109,84% das dotações discricionárias. Isso significa que os valores previstos no planejamento e orçamento possuem recursos financeiros suficientes para serem executados. Diferente do MEC, o MT apresenta um limite mais folgado nos últimos anos do PPA 2000/2003 e valores mais justos nos anos subsequentes. Mesmo no ano de 2008, no qual foram criados novos programas o padrão de limites não se alterou significativamente. Entretanto, o percentual de limite de pagamento a partir de 2006 mostra um padrão que não garante a liquidação de despesas de exercícios anteriores já que o limite de pagamento é inferior ao valor das dotações discricionárias previstas. Esse fato imputa ao gestor dos órgãos a definição entre executar as ações do ano ou liquidar posições anteriores.

Considerando que os gastos de pessoal e encargos da dívida não são sujeitos aos limites, e que os limites de pagamento em geral são superiores às dotações previstas, não temos indícios no teste 2.D para afirmar que a condução da política fiscal no Brasil interfere na execução do planejamento aprovado pelo Congresso Nacional refletido nas Leis Orçamentárias e nos Planos Plurianuais.

Ministério dos Transportes					
(Em R\$ Milhões)					
	Dotação autorizada	Dotação autorizada (ND 3, 4 e 5)	Limite pagamento	% Limite Pagamento / Dotação Autorizada	% Limite Pagamento / Dot Autorizada (ND 3, 4 e 5)
	A	B	F	F/A	F/B
2001	8.066,40	5.198,54	11.365,34	76,84%!	119,23%
2002	10.880,19	7.512,94	12.669,81	81,96%	118,69%
2003	11.546,31	5.697,05	13.617,90	78,19%	158,48%
2004	10.871,06	5.350,69	19.825,17	50,52%	102,65%
2005	11.182,10	8.557,90	23.678,13	78,34%	102,36%
2006	11.142,74	8.709,75	27.348,29	77,30%	98,90%
2007	15.467,92	12.999,04	31.412,31	82,28%	97,90%
2008	17.302,59	14.498,15	41.460,81	85,67%	102,24%
2009	19.618,45	16.859,36	56.496,78	85,18%	99,12%
2010	22.362,02	22.447,21	66.286,68	99,24%	98,86%
<b>Média</b>				79,55%	109,84%
<b>Mediana</b>				80,15%	102,30%
<b>Desvio Padrão</b>				12,15%	18,84%

Fonte: Siafi

### Teste 2.E - Percentual pago em relação ao orçamento global e discricionário

O Teste 2.E tem com objetivo avaliar o percentual efetivamente gasto pela Administração Pública e indicar o grau de exequibilidade do setor público em relação ao previsto. Essa informação pode ser utilizada como um indicador de eficiência na execução orçamentária e financeira.

O Ministério da Educação, nos anos de 2001 a 2010 (Tabela 9), apresentou uma execução de seu orçamento e de seus recursos financeiros globais de 85,75% em média (mediana de 85,43% e desvio de 2,81%). Em relação as dotações discricionárias, o percentual é um pouco menor de 78,8% em média (mediana de 79,3% e desvio de 4,29%). Se considerarmos que o percentual comprometido das dotações globais e discricionárias é, respectivamente, de 95,5% e 97,6% ilustrado no Teste 2.B pode-se afirmar que aparentemente o MEC executa quase a totalidade do que se compromete no ano. Essa afirmação não pode ser totalmente verdadeira, pois não foi feita uma análise aprofundada sobre os valores pagos de exercícios

anteriores. Não obstante, fornece um indicativo de que há alto grau de exequibilidade na execução orçamentária e financeira do MEC no período

**Tabela 7 - Percentual pago - Ministério da Educação**

<b>Ministério da Educação</b>						
<b>(Em R\$ Milhões)</b>						
	<b>Dotação autorizada</b>	<b>Dotação autorizada (ND 3, 4 e 5)</b>	<b>Valores pagos</b>	<b>Valores pagos (ND 3, 4 e 5)</b>	<b>Valores Pagos / Dotação Autorizada</b>	<b>Valores Pagos / Dotação Autorizada (ND 3, 4 e 5)</b>
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>G/A</b>	<b>H/B</b>
2001	18.835,56	11.217,60	15.573,03	8.183,56	82,68%	72,95%
2002	20.716,87	11.571,16	18.388,88	9.467,88	88,76%	81,82%
2003	21.539,56	11.583,75	19.314,39	9.750,74	89,67%	84,18%
2004	23.304,03	11.510,77	20.534,35	9.558,08	88,12%	83,04%
2005	26.992,47	13.776,55	22.647,94	11.379,69	83,90%	82,60%
2006	30.130,92	15.264,43	26.649,61	12.396,43	88,45%	81,21%
2007	35.162,72	19.546,43	30.043,97	15.092,12	85,44%	77,21%
2008	41.464,99	23.608,47	35.415,33	18.270,54	85,41%	77,39%
2009	53.082,48	31.609,21	43.702,20	23.263,40	82,33%	73,60%
2010	67.106,56	41.850,93	55.525,62	30.961,13	82,74%	73,98%
<b>Média</b>					85,75%	78,80%
<b>Mediana</b>					85,43%	79,30%
<b>Desvio Padrão</b>					2,81%	4,29%

Fonte: Siafi

Outro aspecto importante é o padrão de execução das despesas dado o baixo desvio padrão da razão dos valores pagos e da dotação autorizada global. Um fato que pode ter contribuído para esse padrão estável é o percentual de despesas discricionárias no MEC que são, em média, 55,5% das dotações globais. O reduzido desvio padrão pode indicar que, conforme sugere Blondal (SCHICK & OFFICIALS, 2009, p. 320-327), o Ministério da Educação atua sob racionalidade limitada demandando recursos superiores ao que efetivamente necessita considerando a atuação dos demais agentes em cortar certos valores.

Por sua vez, o Ministério dos Transportes, nos anos de 2001 a 2010, apresentou uma baixíssima execução de seu orçamento, não obstante a existência de limites de empenho e pagamento (Tabela 10).

**Tabela 8 - Percentual pago - Ministério dos Transportes**

<b>Ministério dos Transportes</b>						
<b>(Em R\$ Milhões)</b>						
	<b>Dotação autorizada</b>	<b>Dotação autorizada (ND 3, 4 e 5)</b>	<b>Valores pagos</b>	<b>Valores pagos (ND 3, 4 e 5)</b>	<b>Valores Pagos / Dotação Autorizada</b>	<b>Valores Pagos / Dotação Autorizada (ND 3, 4 e 5)</b>
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>G/A</b>	<b>H/B</b>
2001	8.066,40	5.198,54	4.848,35	2.348,12	60,11%	45,17%
2002	10.880,19	7.512,94	5.635,88	3.121,76	51,80%	41,55%
2003	11.546,31	5.697,05	3.423,27	1.770,56	29,65%	31,08%
2004	10.871,06	5.350,69	4.423,78	2.292,00	40,69%	42,84%
2005	11.182,10	8.557,90	5.192,89	3.031,23	46,44%	35,42%
2006	11.142,74	8.709,75	5.316,42	3.075,90	47,71%	35,32%
2007	15.467,92	12.999,04	7.089,59	4.751,26	45,83%	36,55%
2008	17.302,59	14.498,15	6.086,73	3.783,98	35,18%	26,10%
2009	19.618,45	16.859,36	9.570,07	6.857,27	48,78%	40,67%
2010	22.362,02	22.447,21	12.790,58	9.653,00	57,20%	43,00%
<b>Média</b>					46,34%	37,77%
<b>Mediana</b>					47,08%	38,61%
<b>Desvio Padrão</b>					9,31%	6,00%

Fonte: Siafi

Em média, o MT pagou 46,3% da dotação autorizada global e 37,77% da dotação discricionária. Os números indicam a baixa capacidade do Ministério dos Transportes em executar seu planejamento. Deve-se destacar a execução de apenas 29,6% no último ano de vigência do PPA 2000/2003. Tal fato pode ser explicado por ser o primeiro ano de um novo governo, mas parece antagônico se considerarmos que não houve grandes variações em termos de programas, nem de alocação orçamentária para os programas do órgão.

Considerando que o Teste. 2.E pode ser usado como um indicador de eficiência na execução orçamentária e financeira, o Ministério dos Transportes apresenta um desempenho de baixa execução sugerindo ser ineficiente na execução de seu orçamento. Contudo, assim como o MEC as dotações orçamentárias alocadas no órgão são crescentes (R\$8.066 milhões em 2001 e R\$22.362 milhões em 2010) reforçando a suposição de Blondal (SCHICK & OFFICIALS, 2009, p. 245), de que os agentes demandam recursos em montantes superiores aos que necessitam ou são capazes de executar. Os resultados do teste 2.E demonstram que no

processo orçamentário dos Ministérios da Educação e dos Transportes há evidências do incrementalismo sugeridas por Wildawsky (SELZNICK, 1996, p. 271) como a fragmentação, decisões simplificadas, satisfatórias, repetitivas e sequenciais .

#### **Teste 2.F - Percentual utilização do limite de pagamento**

O presente teste é complementar ao Teste 2.E, pois permite comparar a utilização do limite estabelecido para pagamento e a execução das dotações autorizadas. Ademais, o teste permite avaliar, juntamente com o percentual de utilização do limite de empenho, o impacto da política fiscal na execução dos programas planejados.

Assim, de acordo com a Tabela 11, no período analisado o Ministério da Educação utilizou em média 106,3% de seu limite de pagamento. Se considerarmos apenas os grupos de natureza de despesa 3, 4 e 5 o percentual de utilização do limite reduz-se para 53,99%, ou seja, apenas 54% do limite de pagamento, em média, é utilizado para pagamento de despesas discricionárias.

Deve-se ilustrar que nos anos em que o Ministério da Educação promoveu uma grande substituição de programas de trabalho houve uma mudança de paradigmas na utilização do limite de pagamento. Se até 2004 o MEC utilizava valores em montantes maiores que o limite para executar as dotações orçamentárias, a partir de 2004 houve uma mudança brusca saindo de 103,6% de utilização em 2004 para 83,77% em 2011. Da mesma forma, a partir de 2004 o órgão passou a usar menos de 50% do limite de pagamento com despesas discricionárias enquanto que até 2003 utilizava valores superiores a 70% do limite. Essa grande variação impactou os valores do desvio padrão apresentado.

**Tabela 9 - Percentual utilização do limite de pagamento - Ministério da Educação**

<b>Ministério da Educação</b> (Em R\$ Milhões)					
	<b>Limite pagamento</b>	<b>Valores pagos</b>	<b>Valores pagos (ND 3, 4 e 5)</b>	<b>% Utilização Limite Pagamento</b>	<b>% Utilização Limite Pagamento (ND 3, 4 e 5)</b>
	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>G/F</b>	<b>H/F</b>
2001	11.365,34	15.573,03	8.183,56	137,02%	72,00%
2002	12.669,81	18.388,88	9.467,88	145,14%	74,73%
2003	13.617,90	19.314,39	9.750,74	141,83%	71,60%
2004	19.825,17	20.534,35	9.558,08	103,58%	48,21%
2005	23.678,13	22.647,94	11.379,69	95,65%	48,06%
2006	27.348,29	26.649,61	12.396,43	97,45%	45,33%
2007	31.412,31	30.043,97	15.092,12	95,64%	48,05%
2008	41.460,81	35.415,33	18.270,54	85,42%	44,07%
2009	56.496,78	43.702,20	23.263,40	77,35%	41,18%
2010	66.286,68	55.525,62	30.961,13	83,77%	46,71%
<b>Média</b>				106,28%	53,99%
<b>Mediana</b>				96,55%	48,05%
<b>Desvio Padrão</b>				25,41%	13,16%

Fonte: Siafi

O Ministério dos Transportes, segundo os dados contidos na Tabela 12, apresenta valores inferiores ao Ministério da Educação. Ao longo de todo o período o percentual de utilização do limite de pagamento jamais passou de 80,5%, de modo que sua média é de 59,3%. Em relação aos valores discricionários pagos, em média, não se utilizou mais do que 35,2% para pagá-los. No caso do MT, independente da criação e exclusão de programas ocorrida entre 2007 e 2009, os dados mostram relativa estabilidade no percentual de utilização do limite de pagamento, o que é confirmado com o desvio de 7,4%. Uma observação importante a se fazer refere-se novamente ao ano de 2003, último ano de vigência do PPA 2000/2003 e primeiro ano de mandato de um novo governo. Coincidentemente, esse ano foi o que apresentou o menor percentual de utilização do limite seja das dotações globais (37,9%) com das discricionárias (19,6%).

**Tabela 10 - Percentual utilização do limite de pagamento - Ministério dos Transportes**

<b>Ministério dos Transportes</b>					
<b>(Em R\$ Milhões)</b>					
	<b>Limite pagamento</b>	<b>Valores pagos</b>	<b>Valores pagos (ND 3, 4 e 5)</b>	<b>% Utilização Limite Pagamento</b>	<b>% Utilização Limite Pagamento (ND 3, 4 e 5)</b>
	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>G/F</b>	<b>H/F</b>
2001	6.198,12	4.848,35	2.348,12	78,2%	37,88%
2002	8.917,41	5.635,88	3.121,76	63,2%	35,01%
2003	9.028,49	3.423,27	1.770,56	37,9%	19,61%
2004	5.492,44	4.423,78	2.292,00	80,5%	41,73%
2005	8.759,75	5.192,89	3.031,23	59,3%	34,60%
2006	8.613,76	5.316,42	3.075,90	61,7%	35,71%
2007	12.726,31	7.089,59	4.751,26	55,7%	37,33%
2008	14.822,29	6.086,73	3.783,98	41,1%	25,53%
2009	16.711,16	9.570,07	6.857,27	57,3%	41,03%
2010	22.192,22	12.790,58	9.653,00	57,6%	43,50%
			<b>Média</b>	59,26%	35,19%
			<b>Mediana</b>	58,46%	36,52%
			<b>Desvio Padrão</b>	13,50%	7,41%

Fonte: Siafi

Em geral, o percentual de utilização do limite de pagamento por despesas pagas, em conjunto com o percentual de utilização do limite de empenho, mostram que ambos os Ministérios conseguem comprometer uma parte de suas dotações que não são pagas no mesmo exercício. Tal fato pode ser explicado por uma incapacidade de realização dos pagamento ou por não consecução do planejamento. Sobre esse aspecto deve-se mencionar que a data de liberação pode interferir bastante na capacidade de pagamento dos órgãos, isto é, como o limite é ajustado ao longo do ano, se a liberação financeira ocorrer nas últimas semanas ou dias do ano, não há prazo hábil para que as despesas empenhadas sejam executadas, liquidadas e pagas, o que implicaria em um aumento do volume de restos a pagar. Não obstante, mesmo que os valores fossem inscritos em restos a pagar, os limites de pagamento seriam sensibilizados na medida em que os decretos de programação orçamentária e financeira afetam os restos a pagar. Desse modo, as informações contidas no Teste 2.F não foram capazes isoladamente de contribuir para uma análise sobre o impacto da política fiscal na execução do planejamento dos órgãos.

## Teste 2.G – Relação entre o limite de empenho e o limite de pagamento

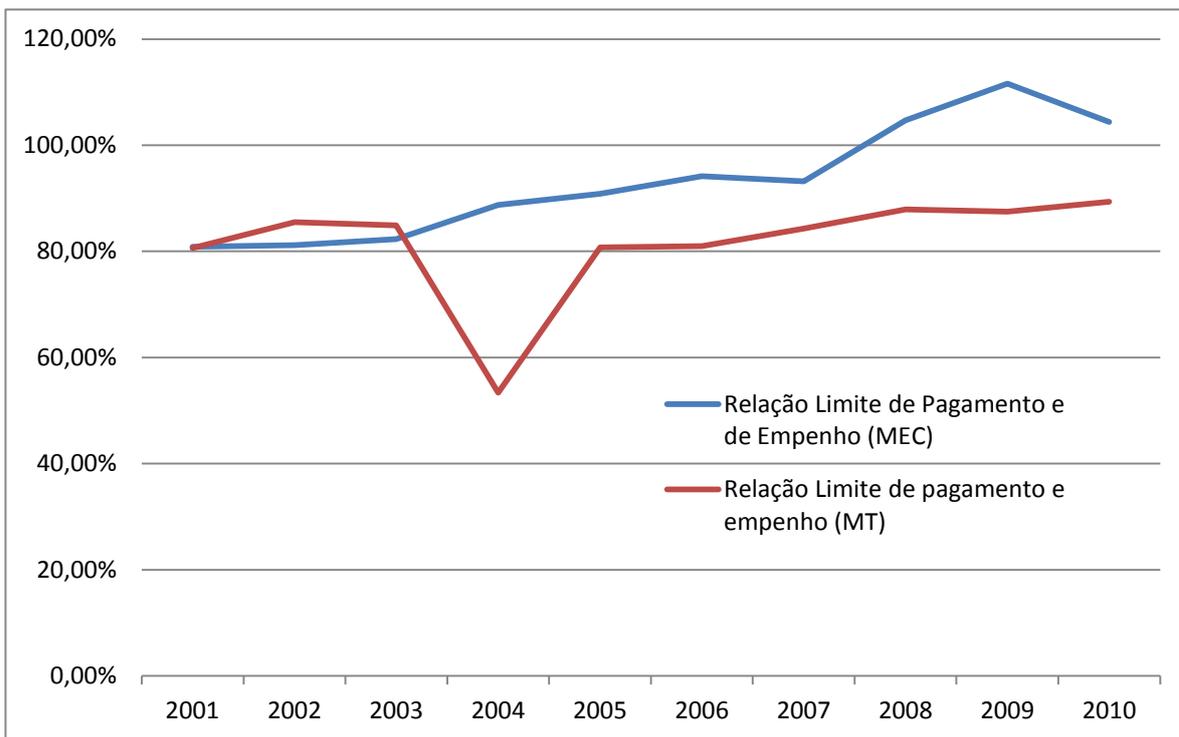
O último teste busca comparar os limites estabelecidos para movimentação e empenho com o de pagamento. Esta informação é importante pois a relação dos limites pode interferir consideravelmente nos objetivos de alcance dos resultados fiscais definidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

**Tabela 11 - Relação entre o limite de empenho e o limite de pagamento – Ministério da Educação**

Ministério da Educação (Em R\$ Milhões)				Ministério dos Transportes (Em R\$ Milhões)		
	Limite Empenho	Limite pagamento	Relação Limite de Pagamento / Limite de Empenho	Limite Empenho	Limite pagamento	Relação Limite de Pagamento / Limite de Empenho
	C	F	I	C	F	I
2001	14.054,10	11.365,34	80,87%	7.687,53	6.198,12	80,63%
2002	15.609,50	12.669,81	81,17%	10.431,81	8.917,41	85,48%
2003	16.544,29	13.617,90	82,31%	10.634,44	9.028,49	84,90%
2004	22.337,89	19.825,17	88,75%	10.294,65	5.492,44	53,35%
2005	26.062,48	23.678,13	90,85%	10.848,46	8.759,75	80,75%
2006	29.040,02	27.348,29	94,17%	10.633,86	8.613,76	81,00%
2007	33.694,39	31.412,31	93,23%	15.096,36	12.726,31	84,30%
2008	39.611,63	41.460,81	104,67%	16.866,34	14.822,29	87,88%
2009	50.613,56	56.496,78	111,62%	19.098,22	16.711,16	87,50%
2010	63.495,14	66.286,68	104,40%	24.832,04	22.192,22	89,37%
	<b>Média</b>		93,20%			81,52%
	<b>Mediana</b>		92,04%			84,60%
	<b>Desvio Padrão</b>		10,74%			10,37%

Fonte: Siafi

Dessa forma, observa-se pela Tabela 13 que a razão entre o limite de pagamento e o limite de empenho, na média dos anos possui média de 93,2% para o Ministério da Educação e 81,5% para o Ministério dos Transportes. Se o limite de empenho é menor do que o limite de pagamento (resultado maior que a unidade) significa que o governo permite que compromissos possam ser executados em anos futuros aumentando o volume de recursos inscritos em restos a pagar. Se, por outro lado, a relação for menor do que a unidade, significa dizer que os recursos financeiros são suficientes para pagar as despesas do ano analisado, bem como as despesas de anos anteriores.



**Figura 8 - Relação entre limite de pagamento e de empenho**

Elaborado pelo autor

Em geral, o MEC apresenta razão menor do que a unidade, o que significa que não há recursos suficientes para pagar as despesas passíveis de empenho naquele ano. O MT também apresenta padrão semelhante em magnitudes diferentes. A média da razão é inferior à unidade de modo que não há recursos suficientes para pagar o que foi compromissado. Há, contudo, um destaque no ano de 2004 no qual a razão ficou em 53,35% sendo considerado um ponto fora da curva e sem explicação aparente.

Apesar do Teste 2.G, indicar que a condição financeira impacta o planejamento das unidades, se considerarmos a capacidade de execução dos órgãos apresentada no Teste 2.E, não há como afirmar que os limites de pagamento impactam a execução de planejamento haja vista que o limite corresponde aproximadamente à capacidade de execução do órgão.

## **Resultados e Constatações Gerais**

O presente trabalho busca contribuir no meio científico com testes de hipóteses para verificar características do orçamento identificadas nos Ministérios da Educação e dos Transportes, entre os anos de 2001 e 2011, que possam confirmar ou rejeitar que o orçamento brasileiro é incremental, pois a partir da afirmação de Wildavsky (SELZNICK, 1996, p. 276) de que o orçamento incremental é incompatível com a metodologia de planejamento já que orçamentos incrementais usualmente mantêm programas e recursos e o planejamento é um criador de programas. Logo, buscou-se testar a seguinte hipótese:

### **Avaliação da Hipótese H-1: O orçamento dos Ministérios da Educação e dos Transportes, entre 2001 e 2011, é incremental,**

O teste de hipótese H-1 depende da compatibilização de evidência nos dados dos Ministérios da Educação e dos Transportes com as características de orçamento incremental. De acordo com Wildavsky (2008), o modelo incremental pressupõe que a definição do orçamento no ano tem como base principal o orçamento do ano anterior, a dotação orçamentária de um ano seja composta por uma parcela fixa (base) e outra variável e estocástica considerada incremental; os atores possuam papéis claros, no qual há estabilidade no comportamento dos agentes, além das decisões orçamentárias serem políticas (GIACOMONI, 2005; WILDAVSKY & CAIDEN, 2004). A partir dos conceitos do modelo incremental, buscou-se por meio dos testes identificar características no orçamento do MEC e MT semelhantes às características do modelo incremental.

O Teste 1 (A e B) demonstrou que, no Ministério da Educação, há uma relativa manutenção dos programas, assim como um baixo índice de criação de novos programas, exceto nos anos de 2004 e 2005, que foram criados 25 novos programas. Os programas que foram mantidos entre 2001 e 2003 receberam 72,1% dos recursos do órgão enquanto que os programas com alocações sucessivas em mais de sete anos, a partir de 2004, receberam em média 93,6%. Tal fato sugere a existência de uma base orçamentária que consome grande parte dos recursos. Isto é reforçado na medida em que as dotações consideradas discricionárias equivalem a apenas 55,5% das dotações globais do MEC.

É possível que o elevado número de programas mantidos e com recursos sucessivamente alocados no período pode ser justificado pela natureza da responsabilidade do órgão, que para realizar ações de educação deve ter uma estrutura fixa muito elevada com manutenção de escolas, professores, material escolar e apoio aos demais poderes da União. Outra característica observada é que a mudança de governo, no caso do MEC, implicou em uma ruptura dos programas existentes e a criação de novos a partir do PPA 2004/2007 refletindo, de certa forma, que a base orçamentária é o resultado de um consenso político, no qual as mudanças na base orçamentária retratam um novo acordo social e que variações podem significar desvios ou mudanças de paradigmas ou de governos denominados “*shift points*” (SCHICK & OFFICIALS, 2009).

No caso do Ministério dos Transportes, o Teste 1(A e B) demonstrou que há uma estabilidade na quantidade de programas e que os programas mantidos são próximos à quantidade total de programas do órgão. No entanto, em 2008, com o advento de um novo Plano Plurianual houve uma substituição de mais da metade dos programas, o que indicaria haver tido um novo acordo social e que variações podem significar desvios ou mudanças de paradigmas (ALBUQUERQUE et al., 2006, p. 115). Igualmente, principalmente a partir de 2004 nota-se um crescimento dos recursos reservados aos programas de longo prazo, que chegaram a ter 98,7% dos recursos do MT em 2007 sugerindo haver uma base orçamentária na qual foi destinada a maior parte dos recursos nos anos de 2005 a 2007 e 2008 a 2011.

Uma característica comum aos dois Ministérios é na ocorrência de grandes mudanças em termos de programa há um ajuste bienal e não apenas em um ano isolado. As mudanças de direcionamento estratégico alteram significativamente a classificação temporal dos programas (curto, médio e longo prazo), mas após a mudança nota-se uma estabilidade dos programas criados no que tange à alocação de recursos. Isto mostra que o PPA consegue atender seu preceito de continuidade de ações na mudança de governo, mas não há uma regra para que as mudanças sejam gradativas para refletir um novo acordo social. A organização do processo e a integração entre as etapas de planejamento retratada no PPA, orçamento refletida na Lei Orçamentária e a execução ilustrada na aplicação dos recursos reforça características de integração e eficiência do processo em acordo com o modelo burocrático Weberiano .

O Quadro 8 resume análises sobre as características do modelo incremental. Diante das observações realizadas no Teste 1, bem como análise documental pode-se afirmar que o orçamento dos Ministérios dos Transportes e da Educação, nos anos de 2001 a 2011, apresenta características consideráveis do modelo incremental. Igualmente, há indícios de confirmação do entendimento de Wildavsky de que o orçamento incremental é mantedor de programas e recursos sendo refletido na manutenção de programas e na baixa criação de novos. Contudo, os dados não dificultam a diferenciação das variações incrementais das não incrementais conforme entendimento de True .

<b>Característica</b>	<b>S/N</b>	<b>Justificativa</b>
1. O orçamento no ano tem como base principal o orçamento do ano anterior	Sim	Grande parte dos recursos apresenta valores baseados nos anos anteriores, sempre a maior. Ademais, o PPA, apesar de permitir alterações no plano mostra-se estável na quantidade de Programas (estabilidade)
2. A dotação orçamentária de um ano seja composta por uma parcela fixa (base) e outra variável e estocástica considerada incremental	Sim	Os dados mostram que para os dois Ministérios há sempre uma manutenção de programas e um baixo índice de novos programas.
3. Os atores possuam papéis claros com estabilidade em seu comportamento	Sim	A atuação dos papéis é bem definida nos normativos e a atuação é estável.
4. Decisões orçamentárias são políticas	Sim	As alterações de programas e alocação orçamentária necessita aprovação do Congresso Nacional
5. Há acordo sobre parte das políticas públicas adotadas anteriormente	Sim	Programas considerados estratégicos são destacados e recebem tratamento diferenciado nas discussões alocativas.
6. Resultados de avaliações precedentes são aplicados à situação atual	-	Não foi possível identificar essa característica
7. Os orçamentos são elaborados em fragmentos	Sim	Os normativos estabelecem a necessidade de solicitação pelos setoriais seguida de consolidação pelo Poder Executivo e análise e aprovação pelo Poder Legislativo
8. As ações mais simples podem servir de guia para as mais complicadas	-	Não foi possível observar
9. Social - os atores observam o comportamento dos demais para compor o seu próprio	-	Não foi possível observar neste estudo. No entanto, os agentes conhecem o resultado final de cada etapa
10. Os agentes buscam satisfação	-	Não foi possível observar
11. Os esforços dos tomadores de decisão se concentram, em maioria, em ajustar	Sim	Os ajustes ocorrem anualmente, mas há indícios que na elaboração de um novo planejamento os

monetariamente os programas já existentes		tomadores de decisão refazem o pacto social e política reajustando direcionadores e recursos
12. Repetitivo: processos se repetem anualmente	Sim	Anualmente o processo é repetido em todas suas etapas, incluindo revisões no planejamento
13. Os problemas não são manejados simultaneamente	Sim	De acordo com os normativos, os ajustes orçamentários e financeiros são discutidos individualmente com os órgãos centrais de planejamento, orçamento e administração financeira

**Quadro 6 - Avaliação das características incrementais**

Fonte: Elaborado pelo autor

### **Avaliação da Hipótese H-2: O incrementalismo interfere na eficácia das regras de disciplina fiscal**

Outro objetivo deste trabalho é avaliar o entendimento de que a eficácia da política fiscal depende de características do orçamento, segundo a percepção de Schick e que o incrementalismo reduz a disciplina fiscal. O teste da Hipótese H-2, portanto, considerou as regras aplicadas na condução das políticas fiscais definidas também pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Schick afirma, inclusive, que o tipo de regra fiscal e a maneira como ela é desenvolvida são fundamentais para determinar sua eficácia.

As regras fiscais estabelecidas dependem (a) de um prazo de implementação maior que um ano, (b) de projeções das condições orçamentárias no futuro, (c) estimativa do impacto da política fiscal nos orçamentos futuros, (d) processos de monitoramento do orçamento para corrigir distorções e (e) mecanismos de garantia que evitem quebras de regras por políticos oportunistas. Igualmente, a rigidez orçamentária e também os orçamentos incrementais minam a disciplina fiscal ao forçar os governos a acomodarem novas demandas ao invés de substituir antigas prioridades. Há, portanto, uma relação entre o tamanho dos déficits e o incrementalismo, de modo que quanto menos o orçamento for incremental menores os déficits. Em suma, Schick afirma que as regras fiscais não fazem diferença se o horizonte orçamentário for limitado a um único ano, se o monitoramento e empoderamento das regras forem fracos e se os impactos futuros forem ignorados no momento da tomada de decisões orçamentárias

De um modo geral, em relação ao Ministério da Educação, os dados do Teste 2 (A a G) em conjunto indicam que (a) as despesas discricionárias equivalem a mais da metade do orçamento do MEC; (b) o limite de empenho é, em média, 90% da dotação autorizada; (c) o limite de pagamento corresponde, em média, a 84% da LOA, (d) o MEC empenha em média 88% da LOA e 98% do discricionário, sendo que os gastos discricionários correspondem a 60% do Limite Empenho; (e) o MEC executa 85% de sua LOA, sendo que os gastos discricionários são utilizados em 78%, o que significa uma execução em torno de 82%; (f) os gastos discricionários equivalem, em média, a 54% do limite de pagamento; (g) o limite de pagamento é, em média, 93% do limite de empenho, o que significa que não há recursos suficientes para pagar as despesas compromissadas no ano, abrindo espaço para inscrição de restos a pagar, mesmo que em magnitude não significativa.

Quanto ao Ministério dos Transportes tem-se que no período analisado (a) as despesas discricionárias equivalem a 74% das despesas globais; (b) o percentual do limite de empenho é de 97,4% da dotação autorizada, ou seja, suficiente para cobrir o empenho de quase todas as despesas do órgão, apesar do limite restringir-se às naturezas de despesa de investimento, inversões financeiras e investimentos; (c) o percentual empenhado é de 72,95% das despesas sujeitas ao contingenciamento; (d) Apenas 56,2% do limite de empenho é consumido pelas despesas discricionárias; (e) o limite de pagamento corresponde a 79,6% das dotações autorizadas no ano indicando que não há recursos suficientes para cobrir todo o planejamento realizado; (f) os valores pagos correspondem a 46,3% da dotação autorizada, sendo que apenas 37,8% dos valores pagos em média são de recursos discricionários no ano; (g) o MT usa apenas 35,2% do limite de pagamento com despesas discricionárias no ano; e (h) a média da razão entre os limites é de 81,5% confirmando que não há limite de recursos financeiros suficiente para cobrir todo o planejamento realizado.

Os resultados do Teste 2 indicam que as regras de política fiscal adotadas para compatibilizar a realização da receita e o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, por meio da definição de limites de empenho e movimentação financeira têm efeito limitado. Há que se considerar que as regras definidas na legislação fazem com que os órgãos centrais de orçamento e administração financeira adotem procedimentos semelhantes sugerindo um caráter de isomorfismo institucional nos moldes apresentados por DiMaggio e Powell . A concentração de poder concedido à Secretaria de

Orçamento Federal e ao Tesouro Nacional para definir os limites de empenho e pagamento assemelha-se à forma de concentração apontada por Hagen em países europeus e retira o poder dado aos legisladores em decidir as políticas de gasto .

A eficácia é limitada no caso da Educação principalmente pela rigidez do orçamento do órgão com uma vinculação obrigatória de gastos definida pela Constituição Federal, repasses a Estados e Municípios e a existência de gastos de custeio (pessoas e estrutura) considerável. Isto faz com que apenas 55,5% estejam sujeitos às restrições fiscais em média no período, corroborando que a rigidez orçamentária e também os orçamentos incrementais minam a disciplina fiscal . No caso do Ministério dos Transportes, que não possui a rigidez orçamentária do MEC nota-se que a eficácia da política fiscal também é limitada se considerarmos que o limite de pagamento corresponde a 79,5% da dotação global ainda que o limite de empenho seja de 97,4% em média para o período.

Em relação às variáveis relacionadas ao orçamento com relação direta nas regras fiscais, o modelo orçamentário brasileiro não contempla prazo maior do que um ano, projeções das condições orçamentárias no futuro, tampouco estimativa do impacto da política fiscal nos orçamentos futuros. No entanto, estão previstos processos de monitoramento do orçamento para corrigir distorções com a divulgação de resultados e correções bimestrais previstas na LRF, além de mecanismos legais de garantia que evitem quebras de regras por políticos oportunistas.

Outra constatação importante é que o programa atende a função de elemento integrador entre as etapas de planejamento, orçamento e execução facilitando o controle democrático expresso na teoria burocrática . Outra característica burocrática é a definição de normas (dominação legal) que definem a atuação dos gestores na implementação das regras fiscais, conforme sobre métodos racionais e critérios impessoais, características da burocracia . Por fim, as normas que regem o processo de planejamento e orçamento corroboram com a opinião de Oliveira de que os controles existentes sobre cada etapa do ciclo orçamentário absorvem conceitos burocráticos.

Por fim, pode-se avaliar que existe integração entre as etapas de planejamento, orçamento e execução financeira.

## Capítulo VI – CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 reforçou a associação entre planejamento e orçamento, a partir da necessidade da elaboração dos Planos Plurianuais e das Leis Orçamentárias Anuais. Outros normativos trouxeram certa rigidez à execução orçamentária ao estabelecerem vinculações orçamentárias. Aliado às necessidades de economia fiscal estabelecida pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, a execução orçamentária e as limitações de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) comprometem a realização de despesas em princípio aderentes às necessidades da sociedade e relevantes para o desenvolvimento nacional e ressaltam a necessidade de um planejamento eficaz e efetivo para acomodar as demandas da sociedade e buscar cada vez mais responder adequadamente a questão alocativa levantada por V. O. Key Jr. .

Há no setor público uma orientação por resultados com foco na satisfação do cidadão e na eficiência dos serviços prestados pelo poder público. Dessa forma, o orçamento passou a exercer um papel administrativo estratégico, um papel intermediador entre planejamento governamental e execução de políticas públicas, assim como representou um importante mecanismo de controle e avaliação de desempenho . Tal fato implicou em uma nova realidade à forma de atuação de planejamento e elaboração do orçamento.

A partir do ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) modificou as regras de funcionamento do setor público brasileiro na medida em que formalizou a necessidade de responsabilidade da gestão fiscal. O sucesso de regras fiscais, contudo, depende de características do orçamento . De acordo com Schick as regras fiscais não fariam diferença se o horizonte orçamentário for limitado a um único ano, se o monitoramento e empoderamento das regras forem fracos, se os impactos futuros forem ignorados no momento da tomada de decisões orçamentárias e se o orçamento for rígido e incremental.

Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho foi testar se o orçamento dos Ministérios da Educação e dos Transportes, nos anos de 2001 a 2011, apresenta características incrementais de modo a verificar o entendimento de Wildavsky de que o orçamento incremental é incompatível com o modelo de planejamento, pois o incrementalismo mantém programas

enquanto o planejamento é criador de programas. Adicionalmente, foram avaliados aspectos relacionados à suposição de Allen Schick de que a eficácia da política fiscal depende de características do orçamento e que o incrementalismo reduz a disciplina das regras fiscais. Por regras fiscais adotou-se uma ótica exclusivamente financeira e de utilização de recursos e não contemplaram outros arranjos políticos como vinculações definidas pelos agentes do processo orçamentário.

Como suporte à investigação proposta, utilizou-se das teorias organizacionais da burocracia, do institucionalismo e do incrementalismo. Em termos amplos, a teoria burocrática permitiu explicar a rigidez do modelo orçamentário enquanto uma forma de regular a ação governamental e a alocação e execução de recursos financeiros, bem como a busca por um ponto de intersecção entre a eficiência e a rigidez, pois ambas caracterizam o fenômeno burocrático. O institucionalismo (histórico, da escolha racional e sociológico), por sua vez, deu suporte à explicação de como os procedimentos administrativos são adotados e se perenizam no âmbito da administração pública brasileira e da existência de sobreposição de papéis e a dificuldade de mudança em virtude da atual estrutura. Por fim, o incrementalismo permitiu conhecer características inerentes aos estudos de caso, explicar o comportamento do orçamento brasileiro e auxiliou a compreender a integração entre o processo de planejamento e o processo orçamentário. Há que reconhecer que a abordagem adotada no trabalho difere da metodologia aplicada por Wildavsky. Enquanto esta última estava baseada em equações matemáticas, a análise baseou-se em características identificadas no modelo incremental conforme identificação de Vieira .

O estudo analisou dois Ministérios do Governo Federal: Ministério da Educação e Ministério dos Transportes, no período de 2001 a 2011. O Ministério da Educação foi escolhido por ser o responsável pela promoção de ensino de qualidade, além de reforçar uma visão sistêmica da educação. Ademais, a educação é considerada vital para o país tanto que há uma vinculação de gastos constitucional no montante mínimo de 25% das dotações globais, entre outras vinculações de gastos obrigatórios. Para poder comparar com uma realidade diferente foi escolhido o Ministério dos Transportes (MT), que tem a competência de promover o setor de infra-estrutura ferroviário, rodoviário e aquaviário, elementos chaves no desenvolvimento econômico de qualquer nação. Diferente do MEC o Ministério dos Transportes é um órgão

que não possui alto grau de vinculação de receitas e despesas sendo quase a totalidade de seus investimentos voltados para despesas discricionárias e sujeitas à contingenciamento.

As informações foram extraídas dos Planos Plurianuais, dos orçamentos anuais e dos normativos que regem o processo de planejamento e de orçamento. No que tange à coleta de dados, foram obtidas informações primárias do Sistema de Administração Financeira – SIAFI consideradas públicas e as informações publicadas também no site Siga Brasil. Em relação à análise documental foram verificados na internet no portal da Presidência da República e nos respectivos sites das Secretarias de Orçamento Federal, de Planejamento e Investimentos Estratégicos e do Tesouro Nacional os normativos que compõem a regulamentação do processo de planejamento e orçamento, incluindo a Constituição Federal, as Leis orçamentárias anuais, as Leis de diretrizes orçamentárias, as portarias, decretos, instruções normativas e regimentos que versam sobre os mencionados processos.

Foram levantadas, então, duas hipóteses a serem testadas: H1: o orçamento dos Ministérios da Educação e dos Transportes é incremental e H-2: O incrementalismo interfere na eficácia das regras de disciplina fiscal

Para o primeiro teste a hipótese de existência de incrementalismo no orçamento brasileiro (H-1) foram extraídos os dados de orçamento referentes às dotações autorizadas dos Ministérios da Educação e dos Transportes desde o ano 2001 até 2011. Esse período temporal inclui três Planos Plurianuais (2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011). O Teste 1 foi dividido em duas seções: Teste 1-A para verificação do grau de manutenção, exclusão e criação de programas nos PPA's e nas LOA's e o Teste 1-B, teste de Análise dos percentuais de recursos destinados aos programas no curto, médio e longo prazo

Para realização do Teste da Hipótese H-2 foram utilizados dados dos Ministérios da Educação e dos Transportes desde o ano 2001 até 2010 extraídos do Sistema de Administração Financeira – SIAFI. O período temporal inclui três Planos Plurianuais (2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011). O Teste 2, diferentemente do Teste 1, teve data final o ano de 2010 em virtude de não estar definido, até o final deste trabalho, os valores finais contidos no Quadro 5 para os Ministérios estudados. O Teste 2 foi dividido em sete seções: Teste 2.A – Percentual do limite de empenho em relação ao orçamento global e discricionário; Teste 2.B - Percentual dos

valores Empenhado em relação ao orçamento global e discricionário; Teste 2.C - Percentual de Utilização Limite Empenho; Teste 2.D - Percentual Limite Pagamento em relação ao orçamento global e discricionário; Teste 2.E - Percentual Pago em relação ao orçamento global e discricionário; Teste 2.F - Percentual Utilização Limite Pagamento; e Teste 2.G – Relação entre o limite de empenho e o limite de pagamento.

Quanto aos resultados, o Teste 1, bem como análise documental indicou que o orçamento dos Ministérios dos Transportes e da Educação, nos anos de 2001 a 2011, apresenta características consideráveis do modelo incremental. Igualmente, há indícios de confirmação do entendimento de Wildavsky de que o orçamento incremental é mantedor de programas e recursos sendo refletido na manutenção de programas e na baixa criação de novos. Contudo, os dados dificultam a diferenciação das variações incrementais das não incrementais conforme entendimento de True . O resumo da análise sobre características incrementais está descrito no Quadro 6 – Avaliação das Características incrementais identificadas.

Os resultados do Teste 2 indicam que as regras de política fiscal adotadas para compatibilizar a realização da receita e o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, por meio da definição de limites de empenho e movimentação financeira têm efeito limitado. Há que se considerar que as regras definidas na legislação faz com que os órgãos centrais de orçamento e administração financeira adotem procedimentos semelhantes sugerindo um caráter de isomorfismo institucional nos moldes apresentados por DiMaggio e Powell . A concentração de poder concedido à Secretaria de Orçamento Federal e ao Tesouro Nacional para definir os limites de empenho e pagamento assemelha-se à forma de concentração apontada por Hagen em países europeus e retira o poder dado aos legisladores em decidir as políticas de gasto .

A eficácia é limitada no caso da Educação principalmente pela rigidez do orçamento do órgão com uma vinculação obrigatória de gastos definida pela Constituição Federal, repasses a Estados e Municípios e a existência de gastos de custeio (pessoas e estrutura) considerável. Isto faz com que apenas 55,5% estejam sujeitos às restrições fiscais em média no período, corroborando que a rigidez orçamentária e também os orçamentos incrementais minam a disciplina fiscal . No caso do Ministério dos Transportes, que não possui a rigidez orçamentária do MEC nota-se que a eficácia da política fiscal também é limitada se

considerarmos que o limite de pagamento corresponde a 79,5% da dotação global ainda que o limite de empenho seja de 97,4% em média para o período.

Em relação às variáveis relacionadas ao orçamento com relação direta nas regras fiscais, o modelo orçamentário brasileiro não contempla prazo maior do que um ano, projeções das condições orçamentárias no futuro, tampouco estimativa do impacto da política fiscal nos orçamentos futuros. No entanto, estão previstos processos de monitoramento do orçamento para corrigir distorções com a divulgação de resultados e correções bimestrais previstas na LRF, além de mecanismos legais de garantia que evitem quebras de regras por políticos oportunistas.

Outra constatação importante é que o programa atende a função de elemento integrador entre as etapas de planejamento, orçamento e execução facilitando o controle democrático expresso na teoria burocrática . Outra característica burocrática é a definição de normas (dominação legal) que definem a atuação dos gestores na implementação das regras fiscais, conforme sobre métodos racionais e critérios impessoais, características da burocracia . Por fim, as normas que regem o processo de planejamento e orçamento corroboram com a opinião de Oliveira de que os controles existentes sobre cada etapa do ciclo orçamentário absorvem conceitos burocráticos.

No que tange à contribuição da pesquisa, o trabalho permitiu analisar de uma forma inédita a existência de características incrementais no orçamento brasileiro (limitado aos dados dos Ministérios da Educação e dos Transportes). Essa análise confirmou o entendimento de Wildavsky de que o orçamento incremental é incompatível com o modelo de planejamento, pois o incrementalismo mantém programas enquanto o planejamento é criador de programas.

Outra contribuição foi a avaliação inédita de aspectos relacionados eficácia das regras fiscais aplicadas por meio dos limites de empenho e movimentação financeira. O trabalho também confirmou a suposição de Allen Schick de que a eficácia da política fiscal depende de características do orçamento. Foi possível, ainda, avaliar a afirmação de que o incrementalismo reduz a eficácia das regras fiscais. É importante ressaltar que para os testes de hipóteses foi elaborado um método inédito tanto de análise de incrementalismo quando de eficácia de regras fiscais por meio dos limites de empenho e movimentação financeira.

A pesquisa realizada apresentou algumas limitações em relação à análise das características incrementais não foram confirmadas por meio da realização de entrevistas ou formulários de pesquisa entre os diversos agentes. A confirmação por esse meio poderia reforçar os resultados obtidos. Também, no que tange à análise de eficácia das regras fiscais, não foi possível extrair dados mais detalhados do SIAFI por não serem dados publicados. A extração desses dados poderia ensejar questionamentos quanto à obtenção da informação.

Por fim, a pesquisa buscou apresentar indícios de orçamento incremental e de limitações na eficácia de regras fiscais. O estudo pode ser complementado com análise dos dados de outros Ministérios de modo a ampliar o escopo e permitir inferir resultados para o orçamento público federal como um todo. Ademais, a realização de testes estatísticos poderia engrandecer e dar maior robustez à análise de correlação entre os dados orçamentários, complementando a análise sobre características incrementais do orçamento.

## Referências

- ALBUQUERQUE, C. M. D., M. B. Medeiros, et al. Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. Brasília: Finanças Públicas. 2006
- ALVES, M. F. C. Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE. Programa de pós-graduação em administração - PPGA, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. 110 p.
- AVELAR, M. D. C. O processo orçamentário brasileiro como ferramenta para o atingimento dos objetivos da política pública social brasileira. Revista ABOP, v.26, n.50, p.59-122. 2010.
- BAESSO, A. Gestão do conhecimento no planejamento governamental. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Sto. Domingo, Rep. Dominicana 2010.
- BARCELOS, C. L. K. Quinze Anos sem Aaron Wildavsky: Recordando Lições Valiosas. Encontro de Administração Pública e Governança. Salvador - BA: ANPAD, 2008. p.
- BLONDAL, J. R., C. Goretti, et al. Budgeting in Brazil. OECD Journal on Budgeting, v.3, n.1, p.97-132. 2003.
- BRASIL. Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964. 4.320. Brasil 1964.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000.
- \_\_\_\_\_. Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal. S. D. O. Federal. Brasília. 1 2003.
- \_\_\_\_\_. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2011. M. D. P. , Orçamento E Gestão. Secretaria De Orçamento Federal. Brasília: 189 p. 2010.
- \_\_\_\_\_. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. O. E. G. S. D. P. E. I. E. Ministério Do Planejamento. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP: 72 p. 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, n.45, p.49-95. 1998.

CALVERT, R. L. The Rational Choice Theory of Social Institutions. In: J. S. Banks e E. A. Hanushek (Ed.). Modern Political Economy: Cambridge University Press, 1995. The Rational Choice Theory of Social Institutions, p.216-266

CAVALCANTE, P. L. A implementação do Orçamento por resultado no âmbito do Executivo Federal: um estudo de caso. . instituto de ciência política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP. 58: 129-150 p. 2007.

CORE, F. G. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. Textos para Discussão ENAP nº 44, v.out. 2001, p.219 - 261. 2001.

\_\_\_\_\_. Reformas Orçamentárias no Brasil: Uma Trajetória de Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos Públicos. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España: CLAD, 2004. p.

\_\_\_\_\_. Reformas Orçamentárias no Brasil: Uma Trajetória de Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos. Revista ABOP, v.23, n.47, p.49-70. 2005.

CROZIER, M. O fenômeno burocrático – Ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília (DF): Editora da Universidade de Brasília. 1981

DAGNINO, R. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: (Ed.). Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002. Metodologia de Análise de Políticas Públicas

DAVIS, O. A., M. A. H. DEMPSTER, et al. A THEORY OF THE BUDGETARY PROCESS. The American Political Science Review, v.60, n.3 (sep), p.529-547. 1966.

DIAMOND, J. Do orçamento programa para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: J. Giacomoni e J. L. O. Pagnussat (Ed.). Planejamento e Orçamento Governamental. Brasília: ENAP, v.2, 2006. Do orçamento programa para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes., p.91-126

DIMAGGIO, P. J. e W. W. POWELL. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review, v.48, n.2, p.147-160. 1983.

ESAF e ABOP. Oficina: 10 – Introdução ao Planejamento Governamental. VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas: ESAF 2011.

- FAYOL, H. The Administrative Theory in The State. In: L. Gulick e L. Urwick (Ed.). Papers on the Science of Administration. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1969. The Administrative Theory in The State, p.99-114
- \_\_\_\_\_. Administração Industrial e Geral. São Paulo: Editora Atlas. 1986. 149 p.
- FELLS, M. J. Fayol stands the test of time. Journal of Management History, v.6, p.345-360. 2000.
- FOSCHER, A. “Budget Methods and Practices”. .: . pp (disponível em PDF). In: A. S. Washington (Ed.). Budgeting and Budgetary Institutions: The World Bank, 2007, 2007. “Budget Methods and Practices”. .: . pp (disponível em PDF), p.109-134
- GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão nº726 Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA: 43 p. 2000.
- GIACOMONI, J. Orçamento Público. São Paulo: Atlas. 2005
- GREEN, M. e F. THOMPSON. Organizational Models of Budgeting. In: J. R. Bartle (Ed.). Evolving Theories of Public Budgeting. Amsterdam: Elsevier Science, 2001. Organizational Models of Budgeting, p.55-83
- HALL, P. A. e R. C. R. TAYLOR. As três versões do Neo-Institucionalismo. . Lua Nova, v.58, p.193-223. 2003.
- HODGSON, D. E. Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization. Organization, v.11, n.1, p.81-100. 2004.
- JONES, B. D. Bounded RAtionality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. Journal of Public Administration Research and Theory, v.13, n.4, p.395-412. 2003.
- JONES, B. D., F. R. BAUMGARTNER, et al. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: P. A. Sabatier (Ed.). Theories of the Policy Process. New York: Westview Press, 1999. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking, p.155-187
- KEY, V. O. The Lack of a Budgetary Theory. The American Journal of Political Science Review, v.34, n.6 (Dec), p.1137-1144. 1940.
- KINNICK, K. N. e S. R. PARTON. Workplace Communication: What The Apprentice Teaches About Communication Skills. Business Communication Quarterly, v.68, n.4, p.429-456. 2005.
- LAMOND, D. Henry Mintzberg vs Henri Fayol: Of Lighthouses, Cubist and the Emperor's New Clothes. Journal of Applied Management and Entrepreneurship. 2003.

- MA, S.-Y. Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism. *International Political Science Review*, v.28, n.1, p.57–78. 2007.
- MARCH, J. G. A primer on decision making: how decisions happen. New York: The Free Press. 1994. 658 p.
- MATOS, F. R. N. e A. C. Lima. Organizações modernas e a burocracia: uma "afinidade eletiva"? . *RAE electron*, v.6, n.2, p.0-0. 2007.
- MCCUBBINS, M. D. e T. SCHWARTZ. Congress: structure and policy. In: M. D. Mccubbins e T. O. Sullivan (Ed.). Congress: structure and policy. New York: Cambridge University Press, 1987. Congress: structure and policy, p.426-438
- MEYER, J. W. e B. ROWAN. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, v.83, n.2, p.340-363. 1977.
- MINTZBERG, H., B. Ahlstrand, et al. Safári de estratégia. Porto Alegre: Bookman. 2000
- MISES, L. V. Bureaucracy. New Haven: Yale University Press. 1946. 125 p.
- MORAES, L. F. R. D., A. D. MAESTRO FILHO, et al. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. *Rev. adm. contemp.* [online], v.7, n.2, p.57-71. 2003.
- MOTTA, F. C. P. M. O que é burocracia. São Paulo: Brasiliense. 1995. 112 p.
- MOTTA, F. C. P. M. e I. G. D. VASCONCELOS. Teoria Geral da Administração. São Paulo: Cengage Learning. 2008. 428 p.
- NUNES, S. P. P. Nota Técnica nº 96 - Reforma Orçamentária: riscos e oportunidades. INESC - Instituto de Estudos Sócioeconômicos. Brasília: Abril. 2005
- OLIVEIRA, J. A. P. D. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. . *Revista de Administração Pública*, v.40, n.2, p.273-287. 2006.
- PERES, P. S. COMPORTAMENTO OU INSTITUIÇÕES? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.23, n.68, outubro/2008, p.55-192. 2008.
- PETERS, B. G. Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism.” London: Pinter. 1999
- PIRES, J. C. D. S. e K. B. MACÊDO. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *RAP*, v.40, n.1 Jan./Fev 2006, p.81-105. 2006.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Textos para Discussão CEPAL - IPEA, n.4. 2010.

REZENDE, F. D. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. Sociologias, v.nº 21, n.jan./jun. 2009, p.344-365. 2009.

SCHICK, A. Conflitos e Soluções no Orçamento Federal (Conflict and resolution in federal budgeting). In: A. Schick (Ed.). The federal budget: politics, policy, process. Washington: Brookings Institution Press, 2000. Conflitos e Soluções no Orçamento Federal (Conflict and resolution in federal budgeting), p.77-87

\_\_\_\_\_. The Changing Role of the Central Budget Office. OECD Journal on Budgeting, v.1, n.1, p.9-26. 2001.

\_\_\_\_\_. Twenty-five Years of Budgeting Reform. OECD Journal on Budgeting, v.4, n.1, p.81-103. 2004.

SCHICK, A. e T. O. S. B. OFFICIALS. Evolutions in Budgetary Practice. Paris: OECD publishing. 2009

SCOTT, W. R. The Adolescence of Institutional Theory. Administrative Science Quarterly, 32: 493-511 p. 1987.

SELZNICK, P. Foundations of the Theory of Organization. American Sociological Review, v.13, n.1 (Feb), p.25-35. 1948.

\_\_\_\_\_. Institutionalism "old" and "new". Administrative Science Quarterly, v.41, n.2, p.270-277. 1996.

SHARP, B. S. e S. W. HOUSEL. Ghosts in the Bureaucratic Machine: Resurrecting the Principles of Administration in the Oklahoma Health Department. The American Review of Public Administration, v.34, n.20. 2004a.

\_\_\_\_\_. Ghosts in the Bureaucratic Machine: Resurrecting the Principles of Administration in the Oklahoma Health Department. The American Review of Public Administration, v.34, n.20, p.20-35. 2004b.

SHEPSLE, K. Rational Choice Institutionalism. In: S. B. A. R. A. W. Rhodes e B. Rockman (Ed.). The Oxford handbook of Political Institutions. Oxford: Oxford University Press., 2007. Rational Choice Institutionalism

SILVA, M. D. C. Resenha bibliográfica 1: Budgeting: a comparative theory of budgetary processes. Wildavsky, Aaron. Second REvised Edition. New Brunswick (USA) and Oxford (UK). Transaction Books. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.18 n.1, p.199-205. 1988.

SIMON, H. A. Rational Decision Making in Business Organizations. The American Economic Review, v.69, n.4 (Sep. 1979), p.493-513. 1979.

- SPENDER, J. C. Can Simon's Notion of 'Bounded Rationality' Give Us New Ideas About Leadership? *Leadership* v.4, p.95-110. 2008.
- SWAIN, J. W. e C. J. HARTLEY Jr. Incrementalism: Old but Good? In: J. R. Bartle (Ed.). *Evolving Theories of Public Budgeting*. Amsterdam: Elsevier Science, v.6, 2001. Incrementalism: Old but Good?, p.11-27
- THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *LUA NOVA* n.Nº 58, p.225-255. 2003.
- TRUE, J. L. Avalanches and Incrementalism: Making Policy and Budgets in the United States. *The American Review of Public Administration*, v.30, n.3. 2000.
- URWICK, L. The Function of Administration. In: L. Gulick e L. Urwick (Ed.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1969. The Function of Administration, p.115-130
- VIANA, A. D. *Orçamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Financeiras. 1950
- VIEIRA, D. A. Em busca da credibilidade do orçamento federal: pesquisa exploratória junto às consultorias técnicas de orçamento da câmara e do senado federal para a melhoria do processo orçamentário da união pelo Congresso Nacional. Dissertação de Mestrado. Programa de Engenharia de Produção/COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. 142 p.
- WEBER, M. Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal. In: (Ed.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal, p.15-28
- \_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v.1. 2000. 464 p.
- WILDAVSKY, A. e N. CAIDEN. Orçamentação incremental (traduzido por James Giacomoni). In: (Ed.). *The new politics of the budgetary process*. New York: Pearson Longman, 2004. Orçamentação incremental (traduzido por James Giacomoni), p.46-50
- WREN, D. A. Henri Fayol: learning from experience *Journal of Management History* v.1, n.3, p.5-12. 1995.

## Bibliografia endnotes

- ALBUQUERQUE, C. M. d., MEDEIROS, M. B., & SILVA, P. H. F. d. (2006). *Gestão de finanças públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. Brasília: Finanças Públicas.
- AVELAR, M. d. C. (2010). O processo orçamentário brasileiro como ferramenta para o atingimento dos objetivos da política pública social brasileira. *Revista ABOP*, 26(50), 59-122.
- BAESSO, A. (2010). Gestão do conhecimento no planejamento governamental, *XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Sto. Domingo, Rep. Dominicana.
- BARCELOS, C. L. K. (2008). *Quinze anos sem aaron wildavsky: Recordando lições valiosas*. Paper presented at the Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador - BA.
- BLONDAL, J. R., GORETTI, C., & KRISTENSEN, J. K. (2003). Budgeting in brazil. *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), 97-132.
- BRASIL. (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. In BRASIL (Ed.), 4.320.
- Brasil. (1988). Constituição federal.
- Brasil. (2000). Lei de responsabilidade fiscal - LRF, *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.
- BRASIL. (2003). Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal. In S. d. O. Federal (Ed.) (Vol. 1). Brasília.
- BRASIL. (2010). Manual técnico de orçamento mto. Versão 2011. In M. d. P., Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal (Ed.) (pp. 189). Brasília.
- BRASIL. (2011). Orientações para elaboração do plano plurianual 2012-2015. In O. e. G. S. d. P. e. I. E. Ministério do Planejamento (Ed.) (pp. 72). Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1998). A reforma do estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*(45), 49-95.
- CORE, F. G. (2001). Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. *Textos para Discussão ENAP nº 44, out. 2001*, 219 - 261.
- CORE, F. G. (2004). *Reformas orçamentárias no brasil: Uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos*. Paper presented at the IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- CORE, F. G. (2005). Reformas orçamentárias no brasil: Uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos. *Revista ABOP*, 23(47), 49-70.
- CROZIER, M. (1981). *O fenômeno burocrático – ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Brasília (DF): Editora da Universidade de Brasília.
- DAGNINO, R. (2002). Metodologia de análise de políticas públicas. In *Gestão estratégica da inovação: Metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Editora Cabral Universitária.
- DAVIS, O. A., DEMPSTER, M. A. H., & WILDAVSKY, A. (1966). A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, 60(3 (sep)), 529-547.
- DiMAGGIO, P. J., & POWELL, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

- ESAF, & ABOP. (2011). Oficina: 10 – introdução ao planejamento governamental, *VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas*: ESAF.
- FAYOL, H. (1969). The administrative theory in the state (S. Greer, Trans.). In L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the science of administration* (pp. 99-114). New York: Augustus M. Kelley Publishers.
- FAYOL, H. (1986). *Administração industrial e geral* (I. d. B. e. M. d. Souza, Trans. 9ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- FELLS, M. J. (2000). Fayol stands the test of time. *Journal of Management History*, 6, 345-360.
- FOSCHER, A. (2007). "budget methods and practices". Pp (disponível em pdf). In A. S. Washington (Ed.), *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 109-134): The World Bank, 2007.
- GARCIA, R. C. (2000). A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O ppa 2000-2003. *Texto para Discussão nº726*, 43.
- GIACOMONI, J. (2005). *Orçamento público* (13 ed ed.). São Paulo: Atlas.
- GREEN, M., & THOMPSON, F. (2001). Organizational models of budgeting. In J. R. Bartle (Ed.), *Evolving theories of public budgeting* (pp. 55-83). Amsterdam: Elsevier Science.
- HODGSON, D. E. (2004). Project work: The legacy of bureaucratic control in the post-bureaucratic organization. *Organization*, 11(1), 81-100.
- JONES, B. D., BAUMGARTNER, F. R., & TRUE, J. L. (1999). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 155-187). New York: Westview Press.
- KEY Jr, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. *The American Journal of Political Science Review*, 34(6 (Dec)), 1137-1144.
- MARCH, J. G. (1994). *A primer on decision making: How decisions happen*. New York: The Free Press.
- MATOS, F. R. N., & LIMA, A. C. (2007). Organizações modernas e a burocracia: Uma "afinidade eletiva"? *RAE electron*, 6(2), 0-0.
- MCCUBBINS, M. D., & SCHWARTZ, T. (1987). Congress: Structure and policy. In M. D. McCUBBINS & T. O. SULLIVAN (Eds.), *Congress: Structure and policy* (pp. 426-438). New York: Cambridge University Press.
- MEYER, J. W., & ROWAN, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mises, L. V. (1946). *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press.
- MORAES, L. F. R. d., MAESTRO FILHO, A. D., & DIAS, D. V. (2003). O paradigma weberiano da ação social: Um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. *Rev. adm. contemp. [online]*, 7(2), 57-71.
- MOTTA, F. C. P. M., & VASCONCELOS, I. G. d. (2008). *Teoria geral da administração* (3ª edição ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- NUNES, S. P. P. (2005). *Nota técnica nº 96 - reforma orçamentária: Riscos e oportunidades*. Brasília: INESC - Instituto de Estudos Sócioeconômicos.
- OLIVEIRA, J. A. P. d. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: Diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, 40(2), 273-287.
- PERES, P. S. (2008). Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(68), 55-192.
- PETERS, B. G. (1999). *Institutional theory in political science: The "new institutionalism."* London: Pinter.
- PIRES, J. C. d. S., & MACÊDO, K. B. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no brasil. *RAP*, 40(1), 81-105.
- REZENDE, F. (2010). Planejamento no brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *Textos para Discussão CEPAL - IPEA*(4).

- REZENDE, F. D. C. (2009). Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, nº 21(jan./jun. 2009), 344-365.
- SCHICK, A. (2001). The changing role of the central budget office. *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), 9-26.
- SCHICK, A. (2004). Twenty-five years of budgeting reform. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1), 81-103.
- SCHICK, A., & OFFICIALS, T. O. S. B. (2009). *Evolutions in budgetary practice*. Paris: OECD publishing.
- SCOTT, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32, 493-511.
- SELZNICK, P. (1948). Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*, 13(1 (Feb)), 25-35.
- SELZNICK, P. (1996). Institutionalism "old" and "new". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277.
- Sharp, B. S., & Housel, S. W. (2004a). Ghosts in the bureaucratic machine: Resurrecting the principles of administration in the Oklahoma health department. *The American Review of Public Administration*, 34(1), 20-35.
- Sharp, B. S., & Housel, S. W. (2004b). Ghosts in the bureaucratic machine: Resurrecting the principles of administration in the Oklahoma health department. *The American Review of Public Administration*, 34(20).
- SILVA, M. d. C. (1988). Resenha bibliográfica 1: Budgeting: A comparative theory of budgetary processes. Wildavsky, Aaron. Second revised edition. New Brunswick (USA) and Oxford (UK). Transaction Books. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 18 (1), 199-205.
- SIMON, H. A. (1979). Rational decision making in business organizations. *The American Economic Review*, 69(4 (Sep. 1979)), 493-513.
- SPENDER, J. C. (2008). Can Simon's notion of 'bounded rationality' give us new ideas about leadership? *Leadership*, 4, 95-110.
- SWAIN, J. W., & HARTLEY JR, C. J. (2001). Incrementalism: Old but good? In J. R. Bartle (Ed.), *Evolving theories of public budgeting* (Vol. 6, pp. 11-27). Amsterdam: Elsevier Science.
- THÉRET, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *LUA NOVA* (Nº 58), 225-255.
- TRUE, J. L. (2000). Avalanches and incrementalism: Making policy and budgets in the United States. *The American Review of Public Administration*, 30(3).
- URWICK, L. (1969). The function of administration. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the science of administration* (pp. 115-130). New York: Augustus M. Kelley Publishers.
- WEBER, M. (1976). Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo ideal. In *Sociologia da burocracia* (3ª edição ed., pp. 15-28). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- WEBER, M. (2000). *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva* (R. Barbosa & K. E. Barbosa, Trans. 4ª ed. Vol. 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- WILDAVSKY, A., & CAIDEN, N. (2004). Orçamentação incremental (traduzido por James Giacomoni). In *The new politics of the budgetary process* (5ª ed., pp. 46-50). New York: Pearson Longman.
- WREN, D. A. (1995). Henri Fayol: Learning from experience. *Journal of Management History*, 1(3), 5-12.

