



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE  
E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

EULER ALBERGARIA DE MÉLO

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: UMA ANÁLISE  
SOBRE A ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE  
ORÇAMENTO FEDERAL**

Brasília  
2011

**EULER ALBERGARIA DE MÉLO**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: UMA ANÁLISE SOBRE A  
ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL**

**Dissertação de Mestrado** apresentada ao Programa de Pós-Graduação (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) para obtenção do título de Mestre em Administração.

**Área de concentração:** Administração Pública e  
Políticas Públicas

**Orientador:** Prof. Dr. PAULO CARLOS DU PIN CALMON

Brasília  
2011

Nome: MÉLO, Euler Albergaria de

Título: Governança orçamentária: uma análise sobre a atuação da Secretaria de Orçamento Federal

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) para obtenção do título de Mestre em Administração

Aprovada em 01/11/2011

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon – Orientador  
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

---

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa – Examinador interno  
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

---

Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida – Examinador interno  
Universidade de Brasília – UnB, FUP

*Dedico este trabalho, com muito amor, a Antonio Ferreira de Melo, Guiomar Albergaria de Melo, e Jandira Durvalina Copque (Pai, Mãe, e Madrinha).*

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço a Deus por ter conseguido alcançar, mais uma vez, o objetivo de escrever uma dissertação. Não esquecerei, entretanto, que se o fiz foi porque tive o auxílio de muitos. Em primeiro lugar, da minha amada esposa e companheira, **Bianca G. Cardozo de Amorim Melo**. Acredito que além de mim mesmo, só ela sabe de fato tudo o que me custou finalizar este trabalho neste ano de tantas provações que estou vivendo. O que dizer das minhas amadas gêmeas **Luiza e Thais Amorim de Melo**, que do “alto” dos seus seis anos de vida, não compreendiam tantas ausências do papai. Um dia elas descobrirão que as singelas cobranças que me faziam eram de grande estímulo para que eu fosse até o fim!*

*É importante registrar os agradecimentos às organizações que possibilitaram a realização deste Mestrado Profissional. A Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) e a Universidade de Brasília (UnB), aí incluídos todo seu corpo docente e de funcionários. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), motivação essencial para o desenvolvimento de minha pesquisa, e seus funcionários, em especial aqueles do Departamento de Programas Sociais (DESOC), pelo apoio incontestável.*

*Registro, ainda, os agradecimentos aos colegas de curso, pelas enriquecedoras discussões e pelos trabalhos, e aos amigos que direta ou indiretamente contribuíram com minhas reflexões. Meu muito obrigado também aos cinco entrevistados que, com suas experiências e vasto conhecimento do processo orçamentário, foram decisivos nos resultados encontrados.*

*No entanto, não poderia deixar de agradecer de forma especial a duas pessoas cruciais para o acontecimento do curso, bem como para o desenvolvimento do meu trabalho. A Secretária de Orçamento Federal, **Célia Corrêa**, pela iniciativa de desenvolver sua equipe e entender o quanto isto é estratégico para SOF. Por fim, o Professor **Paulo Carlos Du Pin Calmon**, responsável por aquilo que há de melhor neste trabalho. Depois de tudo o que eu ouvi, tive que ser corajoso para pedir que ele me orientasse. Hoje me sinto engrossando as filas daqueles que nutrem pelo Professor Calmon profunda admiração e respeito.*

*Se alcanço este momento de pleitear o grau de Mestre pela UnB, é fruto de muito trabalho, mas também de muita ajuda. Meus sinceros agradecimentos a todos.*

*“Eu vejo um novo começo de era  
De gente fina, elegante e sincera  
Com habilidade pra dizer mais sim do  
que não”.*

*(Lulu Santos – Tempos Modernos)*

## RESUMO

MÉLO, Euler Albergaria de. **Governança orçamentária:** uma análise sobre a atuação da Secretaria de Orçamento Federal. 2011. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2011.

Esta dissertação trata da atuação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) dentro do processo orçamentário federal do Brasil. Esta abordagem é feita, especialmente, em relação à elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual. O estudo objetiva, especificamente, descrever o processo orçamentário federal e a atuação da SOF, além de analisar a capacidade de governança da rede orçamentária, para melhor entender como esta pode contribuir com o processo de decisão alocativa federal no Brasil. Utilizou-se uma abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de descrição e interpretação dos dados. Tais dados foram coletados por intermédio de pesquisa bibliográfica, de pesquisa documental, e, principalmente, de entrevistas individuais. A descrição da atuação da SOF no processo orçamentário foi feita com base, principalmente, nas normas que regem este processo. Foram descritos os três macroprocessos que caracterizam a atuação da SOF, a programação e gestão orçamentária, a avaliação macrofiscal, e a gestão corporativa, com seus respectivos processos e atividades. Foram expostas as três fases do processo orçamentário. A primeira, de planejamento e programação orçamentária; a segunda, a legislativa; e a terceira, de implementação. Apresentou-se atores que direta ou indiretamente influenciam a rede orçamentária, assim como algumas das conexões existentes entre eles. Além disso, identificou-se importantes determinações legais que moldam esta rede. Para alcançar o objetivo geral da pesquisa e entender a contribuição da SOF para a capacidade de governança orçamentária, foi necessária a construção de um instrumento que possibilitasse aferir essa capacidade. Para tanto, foram utilizadas as teorias de rede de políticas públicas, de governança, institucional, e do processo decisório. Assim, as dimensões da capacidade de governança foram subdivididas em descritores. Da análise destas dimensões e seus respectivos descritores, foi possível verificar que o estabelecimento de normas e procedimentos, que definem claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores, é essencial para a capacidade da governança orçamentária federal do país. De forma similar, a credibilidade e confiança mútua entre os atores são fatores muito importantes, bem como a relação e a comunicação destes com a sociedade. Inferiu-se que a atuação a SOF, mesmo com a centralidade e a quantidade de conexões que dispõe, aproveita de forma limitada e reativa o poder que dispõe na rede orçamentária, para conduzir o processo a ganhos substanciais.

**Palavras-chave:** Governança orçamentária. Orçamento. Políticas públicas. Finanças públicas.

## ABSTRACT

MÉLO, Euler Albergaria de. **Budgetary Governance**: an analysis of the performance of the Federal Budget Office. 2011. 121 f. Dissertation (Professional Master in Business Administration) - Graduate Program in Management (PPGA), University of Brasilia (UNB), Brasília, 2011.

This thesis analyzes the performance of the Federal Budget Office (SOF) within the federal budget process in Brazil. This analysis is done, especially in relation to the drafting of the Federal Budget Guidelines Act and Annual Budget Act. The study aims to describe specifically the federal budget process and the performance of SOF. Also, analyzes the governance capacity of the network budget to better understand how it can contribute to the federal allocative decision process in Brazil. We used a qualitative approach, developed through data description and interpretation. These data were collected through literature, documentary research, and especially individual interviews. The description of the role of SOF in the budget process was based mainly on the rules governing this process. We described the three macro processes that characterize SOF's performance, programming and budget management, macrofiscal evaluation, and corporate management, with their processes and activities. Three phases of the budget process were exposed. The first, planning and budget programming; the second, legislative; and the third, implementation. Actors who directly or indirectly influence the net budget were presented, as well as some of the connections between them. In addition, we identified important legal determinations that shape this network. To achieve the overall objective of the research and understand the contribution of SOF to the governance budgetary capacity, it was necessary to construct an instrument that would assess this capacity. For this purpose, we used the network theories of public policy, governance, institutional and decision making. Thus, the dimensions of governance capacity were subdivided into descriptors. From the analysis of these dimensions and their descriptors, we found that the establishment of standards and procedures that clearly define the decision-making arenas and division of responsibilities and tasks of the actors is essential to the federal budgetary governance of the country. Similarly, the credibility and trust among the actors are important factors, as well as their relationship and communication with the society. We inferred that SOF's performance, despite the centrality and the number of connections it has, takes on a limited and reactive power they have in the budget network to conduct the process to substantial gains.

**Keywords:** Budgetary governance. Budget. Public policy. Public finances.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b>	Fases e Etapas do processo orçamentário ampliado .....	13
<b>Figura 2</b>	Diagrama da rede orçamentária federal .....	15
<b>Figura 3</b>	Dimensões da capacidade de governança .....	96

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Dimensões de Governança das Redes de Políticas Públicas.....	27
<b>Quadro 2</b>	Relação de entrevistados .....	41
<b>Quadro 3</b>	Roteiro de entrevista .....	43
<b>Quadro 4</b>	Macroprocessos da SOF.....	48
<b>Quadro 5</b>	SOF no processo orçamentário.....	49
<b>Quadro 6</b>	Etapas e produtos do processo de elaboração do PLOA.....	54

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Consolidado das respostas por descritor / dimensão Capital Social .....	60
<b>Tabela 2</b>	Consolidado das respostas por descritor / dimensão Institucionalização .....	67
<b>Tabela 3</b>	Consolidado das respostas por descritor / dimensão Sustentabilidade .....	74
<b>Tabela 4</b>	Consolidado das respostas por descritor / dimensão Estrutura e Instrumentos de Coordenação .....	78
<b>Tabela 5</b>	Consolidado das respostas por descritor / dimensão Comunicação .....	90
<b>Tabela 6</b>	Consolidado das respostas por descritor / dimensão Informação e Análise .....	93
<b>Tabela 7</b>	Consolidado das respostas por dimensão da capacidade de governança .....	99

## LISTA DE SIGLAS

<b>AGU</b>	Advocacia-Geral da União
<b>APO</b>	Analista de Planejamento e Orçamento
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CMO</b>	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
<b>CN</b>	Congresso Nacional
<b>COFIEIX</b>	Comissão de Financiamentos Externos
<b>DPOF</b>	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MF</b>	Ministério da Fazenda
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>MPS</b>	Ministério da Previdência Social
<b>MTO</b>	Manual Técnico de Orçamento
<b>NFGC</b>	Necessidade de Financiamento do Governo Central
<b>PLDO</b>	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>PLOA</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual
<b>PLPPA</b>	Projeto de Lei do Plano Plurianual
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>SERPRO</b>	Serviço Federal de Processamento de Dados
<b>SFC</b>	Secretaria Federal de Controle Interno da União
<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira
<b>SIAPÉ</b>	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
<b>SICONV</b>	Sistema de Convênios
<b>SIDOR</b>	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
<b>SIGPLAN</b>	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
<b>SIORG</b>	Sistemas de Informações Organizacionais
<b>SOF</b>	Secretaria de Orçamento Federal
<b>SPE</b>	Secretaria de Política Econômica
<b>SPI</b>	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
<b>SPOA</b>	Sub-Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
<b>SRFB</b>	Secretaria da Receita Federal do Brasil
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TCLE</b>	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União

# SUMÁRIO

<b>1 – INTRODUÇÃO</b>	12
1.1 PROBLEMA	19
1.2 OBJETIVOS	19
<b>1.2.1 Objetivo Geral</b>	19
<b>1.2.2 Objetivos Específicos</b>	19
<b>2 - REFERENCIAL TEÓRICO</b>	20
2.1 TEORIA DE REDES	20
<b>2.1.1 A intermediação de interesses</b>	21
<b>2.1.2 As relações interorganizacionais</b>	22
2.2 A GOVERNANÇA E AS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.3 TEORIA INSTITUCIONAL	27
<b>2.3.1 Visão geral</b>	28
<b>2.3.2 Instituições orçamentárias</b>	30
2.4 PROCESSO DECISÓRIO	33
<b>2.4.1 A lógica da consequência</b>	34
<b>2.4.2 A lógica da adequação</b>	35
<b>2.4.3 Adequação <i>versus</i> Consequência</b>	37
<b>2.4.4 Múltiplos atores</b>	37
<b>2.4.5 Ambiguidade</b>	38
<b>3 - METODOLOGIA</b>	40
3.1 COLETA DE DADOS	40
3.2 ANÁLISE DOS DADOS	43
<b>4 - A SOF NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL</b>	46
4.1 ATRIBUIÇÕES DA SOF NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	46
4.2 FASES DO PROCESSO E ATUAÇÃO DA SOF	49

4.2.1	Elaboração do PLPPA, PLDO e PLOA	50
4.2.2	Exame e Votação dos PLs	56
4.2.3	Execução Orçamentária	56
4.2.4	Monitoramento, Controle e Avaliação da execução orçamentária	57
<b>5</b>	<b>- ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>59</b>
5.1	CAPITAL SOCIAL	59
5.1.1	Preferências comuns e valores compartilhados	60
5.1.2	Parcerias entre atores envolvidos no processo orçamentário	61
5.1.3	Relacionamento dos atores envolvidos no processo orçamentário e a Sociedade Civil	63
5.1.4	Clima de credibilidade e confiança mútua entre atores envolvidos no processo orçamentário	65
5.2	INSTITUCIONALIZAÇÃO	67
5.2.1	Estrutura organizacional	67
5.2.2	Arenas decisórias	71
5.3	SUSTENTABILIDADE	74
5.3.1	Capacidade de adaptação contínua na forma de atuar	75
5.3.2	Financiamento de iniciativas	76
5.4	ESTRUTURA E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO	78
5.4.1	Coordenação Interfuncional	78
5.4.2	Monitoramento do ambiente do processo orçamentário	81
5.4.3	Planejamento estratégico	82
5.4.4	Planejamento operacional	86
5.4.5	Planejamento da gestão de pessoas	87
5.4.6	Estilo de coordenação e liderança	89
5.5	COMUNICAÇÃO	90
5.5.1	Comunicação entre os atores do processo orçamentário	90
5.5.2	Comunicação com a sociedade	91
5.6	INFORMAÇÃO E ANÁLISE	92
5.6.1	Capacidade Analítica	93

<b>5.6.2 Gestão da informação</b>	94
	75
<b>5.7 VISÃO GERAL</b>	95
<b>6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	100
<b>7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	104
<b>8 - ADENDOS</b>	108
<b>ADENDO I - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: CAPITAL SOCIAL</b>	109
<b>ADENDO II - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: INSTITUCIONALIZAÇÃO</b>	112
<b>ADENDO III - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: SUSTENTABILIDADE</b>	113
<b>ADENDO IV - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: ESTRUTURA E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO</b>	114
<b>ADENDO V - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: COMUNICAÇÃO</b>	118
<b>ADENDO VI - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: INFORMAÇÃO E ANÁLISE</b>	119
<b>ADENDO VII – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)</b>	121

## 1 - INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa de mestrado é a governança orçamentária. Ela se insere no âmbito da área de concentração da administração pública e políticas públicas, com o objetivo de analisar a atuação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) dentro do processo orçamentário federal do Brasil.

Intenta-se descrever este processo, bem como a atuação da SOF, no sentido de melhor compreender como ocorrem as decisões alocativas e, principalmente, analisar a capacidade de governança orçamentária. A SOF será considerada ao longo deste trabalho como o órgão central de orçamento federal do país, por razões que serão apresentadas no capítulo que descreve este processo.

A governança, segundo Calmon e Costa (2008), pode ser entendida como o direcionamento e a coordenação de atores políticos, normalmente coletivos, a partir de sistemas de normas institucionalizados. Logo, para tratar a governança orçamentária será preciso analisar a capacidade de coordenação da SOF, bem como descrever o conjunto de normas que condiciona sua atuação.

A exigência de capacidade cada vez maior de coordenação das ações do Estado é premente diante da complexidade da sociedade contemporânea. Coordenação aqui entendida, com base em Peters (1998), como sendo um estágio no qual as políticas e programas do governo são marcados com o mínimo de redundâncias, incoerências e lacunas. Como a coordenação referida se dá a partir de sistemas de normas institucionalizados, a pesquisa será constantemente perpassada pelas determinações contidas nas normas orçamentárias.

Para tanto, será adotado o conceito de von Hagen (2007), no qual as instituições orçamentárias são definidas como o conjunto de regras e princípios, formais e informais, que governa o processo orçamentário. Além disso, este conjunto de regras divide o processo em diferentes fases, determinando quem faz o que e quando em cada fase, além de regular o fluxo de informações entre os vários atores. Assim, as instituições moldam os resultados do processo de tomada de decisão orçamentária que governam.

O processo orçamentário, por sua vez, tem como um dos seus objetivos produzirem decisões alocativas, e pode ser caracterizado como uma rede complexa. Neste sentido, será necessário buscar compreender as relações existentes entre o órgão central e os demais atores do processo orçamentário, e também como as decisões alocativas ocorrem.

Na visão de Key Jr. (1940), o desafio mais importante do orçamento é a alocação de recursos públicos entre diferentes propósitos, para atingir o maior retorno. Este desafio surge da visão de que o formulador do orçamento nunca tem receita suficiente para atender aos requisitos de gastos de todas as agências, e tem de decidir (sujeito, é claro, a subsequente ação do Legislativo) como meios escassos devem ser alocados para usos alternativos.

Sendo assim, entender o processo orçamentário significa, conforme Lee, Johnson, e Joyce (2008), compreender que os relacionamentos entre os agentes que nele atuam se constituem em um sistema social complexo, composto de organizações, indivíduos e seus valores, bem como das normas e regras que governam suas relações.

Este sistema, então, pode ser caracterizado como uma rede de relações econômicas, sociais e políticas, na qual o seu produto, que são as decisões alocativas, é influenciado por diversos atores, e flui pela rede de interconexões.

Com base na lente oferecida por Calmon e Costa (2008), esta pesquisa enxerga as redes tanto como mecanismos de intermediação de interesses quanto como um complexo sistema de relações interorganizacionais que condicionam os resultados das políticas públicas.

O processo orçamentário atual no Brasil, considerado de uma forma ampliada e contínua, compreende as três fases e quatro etapas seguintes, assim classificadas para propiciar uma melhor compreensão do mesmo:

Fases	Planejamento e Programação Orçamentária	Legislativa	Implementação	
	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	
Etapas	Elaboração do PLPPA, PLDO e PLOA	Exame e Votação dos PLs	Execução Orçamentária	Monitoramento, Controle e Avaliação da execução orçamentária

**Figura 1** – Fases e Etapas do processo orçamentário ampliado. Elaboração própria.

A primeira fase de planejamento e programação orçamentária envolve a relacionada ao planejamento e elaboração dos Projetos de Lei que, segundo a Constituição (1988), são de iniciativa do Poder Executivo, e objetivam estabelecer o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO), e os Orçamentos Anuais (LOA).

A segunda fase, legislativa, se relaciona à etapa, inerente ao Poder Legislativo, que envolve o exame dos Projetos de Lei enviados pelo Executivo, PLPPA, PLDO e PLOA,



suas possíveis correções, a realização de emendas parlamentares, além da aprovação e envio ao Presidente da República, a quem caberá sanção ou veto.

A terceira fase, de implementação, engloba duas etapas: a terceira etapa que é a execução do orçamento no exercício financeiro subjacente, e que se traduz na realização de processos licitatórios, no empenho, na liquidação e no pagamento das despesas, e seus consequentes registros contábeis.

Além disso, nesta etapa podem ser realizados ajustes no PPA, bem como os créditos adicionais à LOA. Estes últimos ocorrem em virtude de autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, segundo a Lei n.º 4.320 (1964).

A quarta etapa se relaciona ao monitoramento, controle e avaliação da execução orçamentária, realizados tanto por órgãos de controle interno e externo, como pelos órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento, de contabilidade e de administração financeira, ou ainda pelos próprios órgãos gestores das políticas públicas, além dos institutos de pesquisas e estudos, centros acadêmicos, e organizações da sociedade civil.

Ressalta-se que as fases e etapas apresentadas não são necessariamente estanques, pois, como já observado antes, as interrelações e as decisões no âmbito do referido processo fluem por uma espécie de rede orçamentária.

Na execução do orçamento de um exercício, por exemplo, as informações dos registros contábeis de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do ano anterior subsidiam a abertura de créditos adicionais. Estes, por sua vez, poderão causar impactos na elaboração do PLOA e da LOA do exercício seguinte.

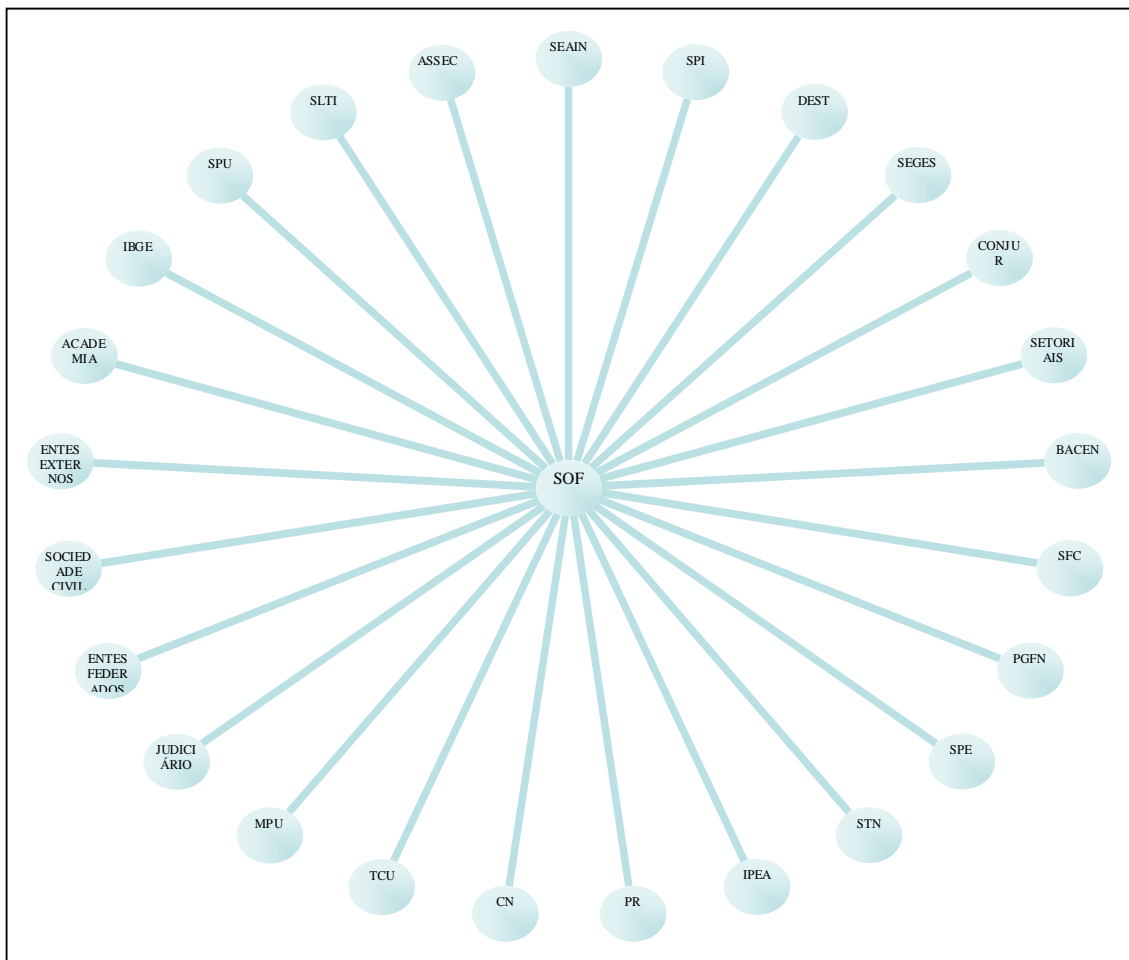
Dessa forma, se percebe a existência de interações entre organizações que desenvolvem as atividades contábeis e financeiras com aquelas que coordenam o planejamento e o orçamento, o que também se verifica com outras atividades que se inserem no processo orçamentário ampliado. Algumas destas interações são identificadas no trabalho, no sentido de se descrever a rede orçamentária.

Esta pesquisa, ao focar a atuação da SOF, está voltada, principalmente, para as interações existentes no âmbito das organizações que atuam na primeira etapa do processo, planejamento e elaboração do PLPPA, PLDO e PLOA, e que fazem parte do sistema de planejamento e orçamento.

Como já referido anteriormente, para alcançar o objetivo da pesquisa foi necessário descrever o processo orçamentário federal do Brasil e o papel legal da SOF, relacionando-os, além de expor a atuação prática da SOF neste processo.

Sendo assim, foi imprescindível coletar dados dentro da organização, e por meio de entrevistas, que possibilitassem entender como as referidas competências, sejam legais ou as atribuídas pelo MTO, se materializam no dia-a-dia do órgão. As interações da SOF com os demais órgãos que atuam no processo orçamentário também foram apreendidas, em alguma medida.

Estas interações permitem a identificação de um conjunto de atores que interagem direta ou indiretamente com a SOF dentro da rede orçamentária.



**Figura 2** – Diagrama da rede orçamentária federal. Elaboração própria.

Cada círculo na figura acima representa uma organização ou um conjunto de organizações ou pessoas. As linhas significam os relacionamentos entre estes atores e a SOF. Como a Secretaria exerce a coordenação do processo orçamentário, sua posição na rede é central. A representação, entretanto, não nos permite verificar como ocorrem os relacionamentos entre as organizações, e destas com a SOF. Tampouco possibilita aferir o padrão da conexão ou interdependência entre os atores.

Este padrão de interdependência, segundo Fleury e Ouverney (2007), decorre do grau de institucionalização da rede, em que os atores desenvolvem ações coletivamente planejadas e deliberadamente orientadas para a ênfase nos objetivos comuns.

Nesta pesquisa, as decisões alocativas serão consideradas como objetivos comuns. Decisões que buscam fornecer os meios orçamentários adequados para que as políticas públicas alcancem os resultados almejados pelo governo e pela sociedade.

No estabelecimento dos cenários fiscais, por exemplo, SOF necessita colher informações de órgãos como a Secretaria de Política Econômica (SPE), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), assim como do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Estas informações servirão de base para as definições contidas no anexo de metas fiscais do PLDO<sup>1</sup>, bem como para os referenciais monetários do PLOA, além de estabelecerem os parâmetros macroeconômicos para construção das projeções de receitas e despesas utilizadas na elaboração dos referidos cenários fiscais.

Outro exemplo de interrelações nos macroprocessos finalísticos da SOF é a que ocorre na elaboração do PLOA. Esta etapa envolve desde a negociação dos referenciais monetários e das programações propostas com os órgãos setoriais, passando pela elaboração da mensagem presidencial que acompanha o citado Projeto de Lei, feita em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), e pela observação das recomendações da Secretaria Federal de Controle Interno da União (SFC) e do Tribunal de Contas da União (TCU), até o envio da peça orçamentária ao Congresso Nacional (CN), que ocorre por intermédio do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Diante disso, este trabalho buscou compreender como ocorre o processo de comunicação entre a SOF e os órgãos integrantes da rede orçamentária, e também se a relação entre os mesmos está apoiada em credibilidade mútua. Ademais, foi verificado se as arenas de decisão estão bem definidas, se há transparência nas ações dos diversos atores, e se existem muitas redundâncias, incoerências e/ou lacunas no processo.

Portanto, percebe-se que o tema é complexo e possibilita uma ampla gama de questões a serem investigadas. A rede orçamentária pode ser caracterizada como uma rede de políticas públicas? Como a atuação SOF tem influenciado o processo de decisão alocativa federal no Brasil? Outros atores deste processo desenvolvem atividades conflitantes com as da

---

<sup>1</sup> De acordo com a LRF (2000), Art. 4º, § 1º

SOF? Existem ações inerentes ao processo orçamentário que não são realizadas nem pela SOF nem por outros atores? O que é possível inferir da relação entre normas e práticas dentro deste processo? A governança atual do processo orçamentário é capaz de conduzi-lo às decisões alocativas desejadas? Como o conflito entre a estrutura do processo orçamentário e a atuação dos agentes nele inseridos interfere na dinâmica deste processo?

A opção desta pesquisa foi analisar como a atuação da SOF pode influenciar o processo de decisão alocativa federal no Brasil. Atuação esta que permita a detecção de problemas, a proposição de alternativas para solucioná-los, e o acompanhamento da implementação de tais alternativas. Influência, de acordo com March (2009), no sentido de contribuir para que a decisão alocativa seja cada vez mais inteligente, conduzindo a resultados capazes de contribuir com o bem estar dos indivíduos.

A presente pesquisa se justifica pelo ineditismo do tema. Segundo Calmon e Costa (2008) a discussão sobre governança no Brasil ainda é incipiente. Logo, é possível inferir que governança orçamentária seja também um tema ainda incomum na produção científica nacional.

Além disso, ainda em uma perspectiva teórica, é essencial a qualquer trabalho acadêmico que o pesquisador tenha acesso às fontes de dados para a pesquisa. Neste sentido, o fato do pesquisador fazer parte do corpo funcional da organização a ser pesquisada, e, portanto, estar inserido no processo orçamentário, facilita sobremaneira este acesso, como também o contato com as pessoas nele inseridas.

Sob o ponto de vista prático, a pesquisa se justifica por possibilitar uma maior inserção do tema governança orçamentária na agenda governamental, especialmente dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da própria Secretaria de Orçamento Federal. Em alguma medida existem discussões dentro do governo federal sobre o tema governança orçamentária. Em meados de 2008, por exemplo, foi realizada uma conferência e algumas oficinas de discussão sobre o processo federal de planejamento e orçamento, que contou com a participação do professor Allen Schick<sup>2</sup>.

Uma das questões mais contundentes levantadas pelo professor Schick, nos encontros referidos, foi quais seriam as consequências da extinção da SOF, dado que outros órgãos também desempenhavam, ou desejavam desempenhar, papéis similares aos seus. Questões como estas precisam ser mais estudadas, enquanto muitas outras ainda sequer foram feitas.

---

<sup>2</sup> Professor da Maryland School of Public Policy, da University of Maryland, com diversas publicações, inclusive para a OCDE, sobre orçamento público.

Ainda sob o ponto de vista prático, estudos sobre o orçamento público são muito importantes em função da relevância deste instrumento no desempenho dos entes estatais. Ao propiciar um melhor entendimento do processo orçamentário e do papel exercido por seus atores, em especial o órgão central, a pesquisa poderá contribuir para indicação de caminhos que conduzam as políticas públicas a se tornarem cada vez mais efetivas.

A pesquisa poderá ainda contribuir com o desenvolvimento de outros trabalhos que visem analisar as dinâmicas institucionais e organizacionais que envolvem o orçamento público. Em particular aqueles que tenham o objetivo de estudar a atuação de órgãos centrais de orçamento nos demais entes federados do Brasil, bem como compará-las aos de outros países.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução. O capítulo 2 trata da revisão da literatura utilizada: as teorias de governança, de redes de políticas públicas, institucional, e do processo decisório.

No capítulo 3 concentram-se as informações relativas à metodologia. São expostos os procedimentos metodológicos adotados dispendo sobre, entre outros pontos, o desenho da pesquisa, a construção da planilha de análise da capacidade de governança orçamentária, além das entrevistas, que se constituem a principal base de dados do estudo.

Foram incluídos, também, comentários sobre a representatividade dos atores entrevistados e algumas limitações enfrentadas no desenvolvimento da pesquisa.

Os capítulos 4 e 5 trazem os resultados da pesquisa. O primeiro, apresenta a descrição da atuação da SOF dentro do processo orçamentário, relacionando-a com as etapas deste último, com ênfase na fase de planejamento e programação orçamentária.

Em seguida, o capítulo 5 expõe as análises feitas com base nos dados coletados das entrevistas e, quando pertinente, confrontando-os com as instituições orçamentárias. Buscou-se relatar o discurso nativo<sup>3</sup> sobre os critérios de avaliação da capacidade de governança orçamentária, destacando convergências, divergências e correlações entre as visões dos entrevistados.

No capítulo 6 são apresentadas as considerações finais, comentando-se os principais passos da pesquisa e respectivos resultados, além de serem expostas sugestões de possíveis caminhos relevantes para estudos futuros sobre o tema.

---

<sup>3</sup> Aqui entendido como aquilo que as pessoas diretamente envolvidas com o processo orçamentário federal, e que foram entrevistadas, dizem sobre cada critério de sua capacidade de governança.

## 1.1 PROBLEMA

Como a atuação do órgão central de orçamento pode contribuir para uma melhor governança da rede orçamentária, favorecendo a decisão alocativa federal no Brasil?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

O propósito deste estudo será analisar a atuação da SOF no processo orçamentário federal no Brasil, especialmente na fase de planejamento e elaboração do PLPPA, PLDO e PLOA, durante o período de 2007 a 2010.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

1. Descrever a atuação da SOF no processo orçamentário federal do Brasil;
2. Descrever o processo orçamentário federal atual no Brasil, identificando elementos que o caracterizem como uma rede;
3. Analisar a capacidade de governança da rede orçamentária federal do Brasil;
4. Contribuir para um melhor entendimento do processo de decisão alocativa federal no Brasil.

## 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

O presente estudo pretende utilizar como referências básicas a teoria de redes e a teoria de governança, buscando aplicá-las em conjunto ao caso específico do processo orçamentário federal do país, com o objetivo de analisar a atuação da SOF dentro deste processo.

Desta maneira, os instrumentos teóricos de caracterização de redes de políticas públicas e de análise da capacidade de governança são de grande utilidade para explicar a dinâmica subjacente à rede orçamentária, bem como a atuação da SOF que a coordena ou deve coordenar.

Além destas duas teorias, é importante utilizar, de forma complementar, a lente da teoria institucional para compreender a influência das instituições orçamentárias no funcionamento desta rede.

Da mesma forma, será necessário compreender como ocorrem os processos de decisão alocativa. A teoria do processo decisório fornece base para entender a qualidade das decisões ou sua possível melhoria.

Em seguida, será apresentada uma breve visão do “estado da arte” destas perspectivas teóricas, que servirão de fundamentação ao presente estudo.

### 2.1 TEORIA DE REDES

De acordo com Christakis e Fowler (2010), os seres humanos vivem não só em grupos, mas também em rede. Existem dois aspectos fundamentais das redes sociais: a conexão, ou seja, quem está conectado com quem; e o contágio, que se relaciona àquilo que flui ao longo destas conexões. Nossas conexões afetam cada aspecto de nossas vidas.

Ainda segundo estes autores, como os indivíduos têm a capacidade de imaginar o que os seus semelhantes estão pensando e sentindo, inclusive ao seu próprio respeito, sua incorporação em redes sociais exige atitudes de cooperação com os outros, de julgamento das intenções alheias, bem como de influência, que na maioria das vezes é recíproca.

O fato é que a sociedade contemporânea tem se tornado cada vez mais complexa, exigindo uma percepção mais acurada dos limites de atuação do Estado e do mercado. Por conseguinte, surge a exigência de que o Estado se utilize de mecanismos de

gestão compatíveis com as necessidades de interação com o mercado, bem como com suas próprias estruturas descentralizadas.

Contribuindo com os estudos sobre redes sociais, a literatura internacional sobre redes de políticas públicas nos conduz a uma ampla gama de utilização de conceitos sobre o tema. De forma ampla, redes poderiam ser definidas, segundo Jackson e Stainsby (2000), como um conjunto de relações que abrange uma faixa indefinida de tempo e espaço.

Fleury e Ouverney (2007) observam duas tendências de formação conceitual de redes, a generalizante e a específica. A primeira define as características básicas das redes sem se aprofundar nas dimensões internas de composição das estruturas de coordenação e regulação da dinâmica relacional. Enquanto que, a segunda perspectiva aborda separadamente os componentes estruturais da coordenação das redes.

No que se refere à tendência generalizante, de acordo com estes autores, os elementos essenciais para caracterizar a estrutura das redes são: a existência de ações estratégicas planejadas, missão comum, compromisso com metas acordadas coletivamente, e intercâmbio constante e duradouro de recursos.

No tocante à perspectiva específica, ainda segundo Fleury e Ouverney (2007), a literatura internacional identifica quatro abordagens. Dentre estas, seguindo a opção de Calmon e Costa (2008), resolveu-se adotar as escolas de intermediação de interesses e de relações interorganizacionais.

### **2.1.1 A intermediação de interesses**

A primeira abordagem, denominada de intermediação de interesses, considerada uma das mais difundidas, constata que as características das relações e da estrutura de interação dos grupos de interesse podem influenciar as ações estatais. Para identificar tais características há uma diversidade de tipologias. Conforme Fleury e Ouverney (2007) a mais usada durante a década de 1990 foi desenvolvida por Marsh e Rhodes<sup>4</sup>.

Estes últimos autores estabelecem um continuum entre tipos ideais de redes de políticas públicas: comunidade política (policy community) e rede pontual (issue network). Para distinguir os dois tipos tomam-se por base os critérios de composição (número de participantes e tipo de interesses), integração (frequência, continuidade e consenso), recursos (distribuição na rede e nas organizações participantes), e poder.

---

<sup>4</sup> Marsh, D. e Rhodes, R.A. W. Policy networks in British government. Oxford: Clarendon, 1992.



Em outra visão, ainda segundo Fleury e Ouverney (2007), Börzel<sup>5</sup> apresenta uma série de elementos que compõem esta tipologia: nível de institucionalização das interações, permeabilidade, regras de conduta, relações de poder, tipos de estratégias usadas pelos atores, autonomia, capacidade de mobilização, integração, distribuição de recursos, dentre outros.

Tratando ainda da abordagem de intermediação de interesses, outro estudo destacado por Calmon e Costa (2008) é o de Knocke et al.<sup>6</sup>, cujas análises propõem a existência de um conjunto de atores coletivos que realizam decisões de políticas públicas, de forma rotineira e institucionalizada. Este conjunto de atores é suscetível às pressões de grupos de interesse. Neste contexto, as redes de políticas públicas moldariam todo o processo de institucionalização do sistema.

### **2.1.2 As relações interorganizacionais**

Na tendência conceitual de redes, a outra corrente da perspectiva específica é a das relações interorganizacionais. De acordo com Calmon e Costa (2008), esta abordagem que é complementar e não substituta à corrente de intermediação de interesses, define as redes de políticas públicas como sendo uma estrutura colaborativa que reúne representantes de diferentes setores do governo e da sociedade para a resolução de problemas comuns.

Assim, nesta concepção se destaca a configuração funcional da rede. As organizações que a compõem interagem entre si e com o ambiente afetando seus desempenhos. Logo, um dos aspectos fundamentais das redes, nesta abordagem, é a construção de estruturas articuladas que tenham como objetivo ordenar as bases de recursos da rede, e fornecer a racionalidade sistêmica à mesma (FLEURY e OUVERNEY, 2007).

Uma outra análise das redes dentro da perspectiva de relações interorganizacionais busca estudar as redes e seus atores dentro da gestão pública. Neste caso, o intuito é entender se as redes existem e como elas funcionam, quais as habilidades e técnicas de gestão que são usadas, e quais os impactos da rede no processo decisório, nos produtos e

---

<sup>5</sup> Börzel, T. A. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998.

<sup>6</sup> Knocke, David, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent, e Yutaka Tsujinaka. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

resultados, e nos valores democráticos de governança. Tal análise, segundo Berry et al. (2004), foi desenvolvida por Provan e Milward<sup>7</sup>, e Agranoff e McGuire<sup>8</sup>.

Alguns anos mais tarde, Agranoff<sup>9</sup> propôs, segundo Calmon e Costa (2008), uma tipologia de análise com base nas diversas funções exercidas: a) redes voltadas exclusivamente para troca de informações; b) redes voltadas para o desenvolvimento, com objetivo de elevar a capacidade de cada agência dentro suas jurisdições específicas; c) redes voltadas para a expansão, com o intuito de elevar o alcance das redes e a proposição de novos programas; e d) redes centradas na ação, com intuito de realizar ajustes nas atividades interorganizacionais, assim como desenvolver novos cursos de ação.

Diante do exposto, nota-se que, de acordo com Calmon e Costa (2008), as redes de políticas públicas constituem uma forma específica de transformação de interesses em políticas efetivas, logo em uma forma específica de governança.

Assim, pode-se inferir que, para os objetivos deste estudo, é essencial utilizar o ferramental teórico sobre redes, no sentido de se caracterizar a rede orçamentária pública federal no Brasil, possibilitando o exame de como esta rede influencia o processo orçamentário, e como as ações de gestão dos atores nela inseridos impactam a rede e sua efetividade.

## 2.2 A GOVERNANÇA E AS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta pesquisa pretende-se tratar os conceitos de redes de políticas públicas associando-os aos estudos sobre governança, pois é notória no processo orçamentário federal a multiplicidade de atores e sua interdependência. Portanto, a cooperação entre estes atores pode favorecer a efetividade do processo, por meio de melhores condições de enfrentamento de pressões externas, bem como da redução das incertezas subjacentes.

As mudanças que têm caracterizado a administração pública contemporânea exacerbam os problemas inerentes à coordenação das políticas governamentais. Segundo Peters (1998), a multiplicidade que caracteriza as atividades atuais dos governos contribui para interdependência dos programas públicos, o que é fortalecido pelas estruturas

---

<sup>7</sup> Provan, Keith G., and H. Brinton Milward. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly* 40(1): 1–33, 1995.

<sup>8</sup> Agranoff, Robert, and Michael McGuire. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

<sup>9</sup> Agranoff, Robert. *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

governamentais departamentalizadas, onde cada ministério ou agência deseja maior autonomia.

As questões fiscais, oriundas de crises internas ou internacionais, e o estabelecimento de políticas econômicas para administrá-las, podem se apresentar como barreiras à boa coordenação da atuação estatal, assim como o foco no aumento da participação social e no comprometimento dos servidores públicos com as políticas produzidas.

Tanto a descentralização a entes subnacionais, como a existência de programas transversais voltados a grupos específicos, que requerem serviços de vários órgãos públicos, colaboram para complicar o processo de coordenação das ações públicas.

Segundo Peters (1998), a coordenação de políticas e programas governamentais pode ser considerada como o produto da hierarquia, do mercado, das networks, ou de instituições políticas. Estes modelos propiciam um conjunto variado de insights para o processo de coordenação, ainda que estes partam de um pressuposto comum de que os interesses dos atores envolvidos são diferentes, seja por causa de diferentes preferências políticas, seja pela defesa corporativa do espaço da burocracia.

Tradicionalmente, ainda segundo este autor, o modelo de hierarquia é o mais típico para coordenação da atuação do governo. Caracteriza-se principalmente pela direção centralizada, que determina de cima para baixo a forma de integração entre os atores. Embora útil em algumas situações, a hierarquia tem eficácia reduzida para produzir uma melhor coordenação da atuação governamental quando se trata de políticas complexas e estruturas organizacionais mais abertas. Para resolver esta limitação do modelo hierárquico a alternativa mais comum é o mercado.

De acordo com Peters (1998), o mercado pode favorecer uma melhor coordenação por meio da “mão invisível” que ajusta os interesses próprios de cada indivíduo ou organização. No entanto, o mercado exige a disposição dos participantes em efetuar troca de recursos, bens, dinheiro, informações, dentre outros. Porém, no âmbito das políticas públicas, esta disposição não é frequente. Mesmo sendo possível adotá-lo em algumas circunstâncias, o mercado se mostra menos efetivo diante da cultura excessivamente legalista de algumas administrações públicas e de seus respectivos servidores.

No caso das instituições políticas, não obstante não resolvam diretamente o problema da coordenação das políticas públicas, sua lógica é relevante a este processo (PETERS, 1998).

Conforme March e Olsen (2006), as instituições são conjuntos relativamente antigos de regras e práticas organizadas, envolvidas de significado e recursos, que não mudam

facilmente em consequência das preferências ou das expectativas individuais, ou das alterações do ambiente externo. Sendo assim, a coordenação ocorrerá mais provavelmente sem o uso da autoridade e com menor desconstrução das rotinas organizacionais (PETERS, 1998).

A *network* é outro mecanismo de produzir coordenação política, no qual ocorre um conjunto de relacionamentos entre indivíduos, grupos ou organizações (ANSELL, 2006). Embora se constitua em um conceito crescentemente referido por autores acadêmicos, este mecanismo também pode trazer problemas à coordenação das políticas públicas. Com as redes de políticas públicas podem emergir uma espécie de *Tragedy of Commons* interorganizacional.

Para a compreensão deste problema, o exemplo das finanças públicas é útil. Em regimes democráticos, as políticas públicas são financiadas com recursos oriundos de tributos que incidem sobre toda ou grande parte da sociedade. No entanto, de forma geral, os benefícios destas políticas são auferidos por grupos específicos desta população.

O resultado deste fato é que, como grupos menores se beneficiam mais que a maior parte da sociedade, há uma tendência dos primeiros de demandarem maiores gastos para estas políticas, além do que seria considerado ótimo para o todo da população. Neste sentido, comportamentos racionais individuais, nesta tragédia também chamada de dilema do *Common Pool*, podem levar a resultados coletivos ineficientes.

Em outra perspectiva, as *networks* podem trazer problemas para a coordenação das políticas públicas, pois a maior parte dos seus integrantes pode manter um entendimento próprio em relação à rede, como os motivos de sua existência, seus participantes, e o papel de cada um destes. Dessa forma, o pressuposto fundamental de que as redes existem para resolver problemas pode ficar prejudicado, em função de visões possivelmente diferentes por parte dos seus integrantes. Assim sugere o paradoxo de Nadel<sup>10</sup>, segundo Berry et al (2004).

De acordo com Peters (1998) existe uma variedade de dimensões nas *networks* que podem influenciar o seu grau de ação em conjunto, e sua probabilidade de produzir efetiva coordenação da ação governamental, ainda que na ausência de pressões e envolvimento políticos diretos.

Em primeiro lugar, quanto mais integrada for a rede maior a possibilidade de tratá-la como uma única organização, o que facilitaria o processo de coordenação. Por outro

---

<sup>10</sup> Nadel, Siegfried F. *The Theory of Social Structure*. London: Cohen and West, 1957.

lado, na esfera pública existem muitas redes com pouca integração, formadas por organizações autônomas e fechadas, o que complica o processo de coordenação.

No entanto, ainda que os membros de uma rede sejam autônomos ela pode ou não produzir boa coordenação, em função da real interdependência entre seus membros.

Ademais, ainda que pouco integradas algumas redes podem ser formalizadas, o que necessariamente não indica melhores condições de gestão da mesma. Uma última dimensão se refere aos instrumentos utilizados para promover a coordenação dentro da rede, tais como o planejamento, os regulamentos formais e os contratos.

Contudo é preciso ter em mente que mesmo a coordenação nem sempre produz resultados positivos para as políticas públicas. A existência de redundâncias, incoerências e lacunas podem ocasionar falhas de coordenação.

De acordo com Peters (1998), no caso da redundância, onde duas ou mais organizações desempenham as mesmas tarefas, a busca de uma melhor coordenação das ações governamentais podem resultar em maiores custos para clientes com poder de vetar ou atrapalhar esta intenção.

De outro lado, quando políticas destinadas a uma mesma clientela têm metas e exigências diferentes por parte de diferentes organizações, ocorre a incoerência. Esta pode conduzir a uma espécie de coordenação negativa, na qual cada organização respeita os compromissos das outras, mas não faz nada para integrar suas ações.

Por fim, não obstante seja cada dia mais difícil identificar lacunas, dado a crescente diversidade da atuação estatal, é possível que determinada área de ação política seja preterida por qualquer organização em função da possibilidade de falha em seus resultados, o que complica a boa coordenação das políticas.

Outro problema relacionado à busca pela melhor coordenação da ação estatal é seu impacto na questão da accountability. Como a accountability depende, ao menos, da capacidade dos políticos ou dos eleitores em responsabilizar organizações e/ou indivíduos por falhas na concepção ou implementação de políticas, uma maior integração dos atores fruto de uma coordenação mais adequada, pode dificultar a determinação dos responsáveis dado que todos os integrantes da rede são, em alguma medida, responsáveis pela política (PETERS, 2005).

Diante do exposto, infere-se que a adoção das práticas de coordenação da atuação estatal conduz a uma relativa perda da capacidade do governo em controlar diretamente as políticas públicas, substituindo-a pela capacidade de influenciá-las (PETERS E PIERRE, 1998). Neste sentido, existe uma dependência mútua entre os diversos atores estatais

ou não que fazem parte das redes. Segundo os autores referidos, esta dependência também caracteriza as relações entre governos centrais e subnacionais, bem como entre órgãos centrais e setoriais com quais ocorrem interações.

Com base nesta ótica será possível uma melhor compreensão das possibilidades e limitações do exercício da governança da rede orçamentária federal no Brasil. Cabe então estabelecer os alicerces para as análises que permitirão tal compreensão. Tomando como referência o trabalho de Calmon e Costa (2008) pode-se analisar a capacidade de governança da rede orçamentária por intermédio de seis dimensões, conforme o quadro a seguir:

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO
1. Capital social	(i) estabelecimento de um clima de credibilidade e confiança mútua entre os atores; (ii) ampla participação nos processos decisórios; e (iii) transparência, fiscalização e responsabilização das ações.
2. Institucionalização	Estabelecimento de normas e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores.
3. Sustentabilidade	Capacidade de contínua adaptação a transformações e a busca contínua de aperfeiçoamentos em sua forma de atuar.
4. Estrutura e Instrumentos de Coordenação	Estrutura de coordenação capaz de articular a atuação dos diferentes atores, com legitimidade entre estes, e com instrumentos adequados.
5. Comunicação	Qualidade das interações entre os atores em duas dimensões: (i) comunicação interna - entre os atores governamentais; e (ii) externa - entre o governo e a sociedade.
6. Informação e análise	Estrutura especializada para geração e análise das informações, com qualidade e confiabilidade, e disseminadas em tempo hábil entre os atores.

**Quadro 1** – Dimensões de Governança das Redes de Políticas Públicas.

Fonte: adaptado de Calmon e Costa (2008).

## 2.3 TEORIA INSTITUCIONAL

Após as considerações a respeito das duas principais lentes teóricas, por meio das quais esta pesquisa pretende se desenvolver, percebe-se que a governança de qualquer rede não é exercida na ausência institucional. Ao contrário, como defende Calmon e Costa (2008), os problemas de coordenação, comunicação e cooperação são conduzidos por um conjunto de normas e regras formais e informais que guiam e orientam a relação entre atores.

Logo, o estudo dos principais referenciais teóricos desta pesquisa será constantemente perpassado pelas reflexões e postulados dos estudiosos da teoria institucional, já que a governança também pode ser tratada sobre o prisma institucional. Portanto, cabe abordar brevemente algumas contribuições desta teoria, com o foco voltado para as instituições orçamentárias.

### 2.3.1 Visão geral

A teoria institucional apresenta grande diversidade de enfoques e argumentos que tentam definir e explicar o processo de institucionalização em ambientes organizacionais e sua influência sobre a conformidade ao ambiente. No sentido de demonstrar algumas das várias faces da teoria institucional, Scott (1987) apresentou quatro visões do processo de institucionalização.

De acordo com o autor, em uma primeira vertente atribuída a Selznik (1957)<sup>11</sup>, este processo de institucionalização é responsável pela internalização de valor, pois considera a estrutura organizacional como adaptativa em relação às características e compromissos de seus participantes e às influências e restrições do ambiente externo.

Assim, tem-se uma visão holística da organização que destaca a importância da contextualização histórica de sua evolução, o que, por sua vez, contribui para a promoção da estabilidade institucional.

Em uma segunda vertente, também citada por Scott (1987), o pensamento de Berger e Luckman<sup>12</sup> define a institucionalização como um processo de criação da realidade, onde existe a produção humana contínua, e as ações dos indivíduos têm significados semelhantes para todos.

Esta abordagem envolve três fases ou momentos: externalização, que são as ações dos indivíduos e dos grupos; objetivação, relativa à interpretação destas ações em razão de uma realidade externa separada da individualidade; e internalização, na qual há a reprodução desta realidade para dentro dos grupos.

---

<sup>11</sup> Selznick, Philip. *Leadership in administration*. New York: Harper e Row, 1957. (apud Scott, 1987).

<sup>12</sup> Berger, Peter L., and Thomas Luckman. *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday, 1967. (apud Scott, 1987).

Uma terceira visão da institucionalização se caracteriza como sendo um processo enraizado nos aspectos *taken for granted*<sup>13</sup> da vida cotidiana, e que os sistemas de crenças compartilhadas e/ou a existência de mitos racionais elaborados explicam a existência e a complexidade da estrutura organizacional.

A proposta desta visão é que, ao ambiente formado em sua totalidade por fluxos e intercâmbios técnicos, há que se acrescentar um sistema de crenças e de normas institucionalizadas que juntos representam uma fonte independente de formas organizacionais racionais.

Uma quarta vertente do processo de institucionalização aponta para as instituições como sendo um conjunto de unidades sociais distintas, com sistemas diferenciados e especializados, tais como conhecimentos, normas, lógicas institucionais e atividades padronizadas, que tendem a persistir, em conteúdo e formas variadas, ao longo do tempo nas sociedades.

Desta maneira, as instituições apresentam alto grau de estabilidade e funcionam como mecanismo principal de continuidade social. Além disto, as estruturas sociais têm uma lógica à qual correspondem determinadas exigências. Por exemplo, onde no sistema capitalista predomina a lógica da acumulação e mercantilização da atividade humana, no Estado é exigida a racionalização e a regulação desta mesma atividade. Por sua vez, na estrutura familiar, a motivação das ações dos indivíduos é a lealdade e o bem-estar dos seus membros.

Consoante Rosetto e Rosetto (2005), a perspectiva institucional concebe o desenho organizacional não como um processo racional, mas sim como processo derivado das pressões externas e internas que, ao longo do tempo, levam às organizações a se parecerem umas com as outras.

Neste sentido, organizações adotam escolhas estratégicas ou intenções de controle de acordo com a ordem institucional na qual está inserida. Assim, esta perspectiva é uma estrutura determinística que explica as ações organizacionais dando grande ênfase às normas do ambiente do qual fazem parte, além da importância de sua formação histórica.

---

<sup>13</sup> Expressão que indica que algo é aceito como verdade, sem contestação.



### 2.3.2 Instituições orçamentárias

Os regimes de representação democrática, naturalmente, acarretam problemas para o campo da gestão das finanças públicas, onde se insere o processo orçamentário. Dentre estes, von Hagen (2007) destaca duas questões que resultam da delegação de poder que os eleitores repassam aos políticos eleitos.

Por um lado, ocorre o chamado problema da Agência, consequência da existência de efeitos adversos oriundos da relação entre representantes e representados. Por outro lado, se verifica o já referido *Common Pool Problem*, que se relaciona ao impacto sofrido pelos contribuintes em geral em função das demandas de gastos que beneficiam a grupos específicos.

No tocante ao problema da Agência, Miller (2005) apresenta suposições que possibilitam uma melhor compreensão da ineficiência considerada inerente à forma burocrática e hierárquica de exercício da política.

A personalidade, os esforços e as atitudes do Agente impactam o resultado desejado pelo Principal, assim como as assimetrias de informação e de preferência. Outra suposição se refere à prerrogativa do Principal em tomar a iniciativa na relação com o Agente, além de buscar identificar o melhor resultado possível a ser obtido da ação do Agente, por meio da utilização de backward induction. Há ainda a hipótese de que o Principal dispõe do poder de ultimato ante o Agente.

Estas suposições, ainda de acordo com Miller (2005), resultam no denominado moral hazard. Neste sentido, o Principal oferece ao Agente incentivos baseados em resultados, no intuito de mitigar possíveis reduções dos seus próprios benefícios, que são impactados pelas ações do Agente.

Dessa forma, o Principal transfere parte do risco destas reduções ao Agente. Ademais, não se trata apenas da perda de benefícios para o Principal, como também do risco de menor eficiência nas transações, acarretando custos maiores ou desnecessários.

O *Common Pool Problem*, segundo von Hagen (2007), conduz a níveis excessivos de gastos públicos, em função de que os grupos que auferem os benefícios de políticas públicas específicas tendem a buscar cada vez mais a manutenção e ampliação destes benefícios, conforme já nos referimos no item sobre governança e as redes de políticas públicas.

Segundo Fölsher (2007), em função dos problemas referidos é que a limitação do nível global de gastos se torna uma tarefa crítica, sem a qual o conjunto das demandas por recursos públicos produziria déficits orçamentários ou carga tributária insustentáveis.

Considerando que as instituições, conforme March e Olsen (2006), são as práticas e regras que prescrevem o comportamento adequado para determinados atores em situações específicas, entende-se que um caminho para mitigar as consequências negativas do relacionamento Agente-Principal, assim como os efeitos nocivos do *Common Pool Problem*, seria intervir no desenho das instituições orçamentárias.

Não obstante o suporte teórico institucional ainda contenha ampla gama de definições sobre o termo instituições, estamos admitindo que elas moldam o resultado do processo decisório a que se relacionam (von HAGEN, 2007).

Segundo este autor, as instituições orçamentárias podem ser classificadas em três tipos: “a) aquelas que moldam o ambiente do processo orçamentário; b) as regras orientadas para resultado; e c) as regras processuais”.

No primeiro tipo, são consideradas instituições orçamentárias a abrangência e a transparência do processo orçamentário, além do equilíbrio entre as funções legal e de gestão do orçamento. A abrangência do processo orçamentário implica a necessidade de que todas as demandas que competem por recursos públicos sejam parte do processo, caso contrário ele não será capaz de evitar as consequências indesejáveis dos problemas da Agência e do *Common Pool*.

Portanto, é importante combater o uso de recursos fora do orçamento, bem como decisões externas ao processo orçamentário que acarretem gastos públicos. Ademais, é preciso que o arcabouço normativo deixe claro quais são leis que instituem despesas, diretamente relacionadas ao orçamento e às questões fiscais e financeiras, e quais as leis não financeiras, que devem ser recepcionadas pelas primeiras para que resultem em dispêndios, se este for o caso. Evitar a ocorrência de obrigações contingentes também se constitui em uma forma de favorecer a abrangência do processo orçamentário.

Segundo von Hagen (2007), para James Alt e David Dreyer-Lassen<sup>14</sup>, são quatro as dimensões da transparência do processo orçamentário. Tais dimensões permitem aos eleitores e ao mercado a adequada avaliação da situação fiscal do governo, bem como dos custos e benefícios de suas atividades.

---

<sup>14</sup> Alt, James E., and David Dreyer-Lassen. 2006. “Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries.” *European Economic Review* 50 (6): 1403–39.

A primeira dimensão é a quantidade de documentos, relatórios ou informações divulgadas. A segunda é a possibilidade de verificação por entidades externas ao ente estatal dos dados e premissas do orçamento. A terceira dimensão se refere ao uso de linguagem clara e acessível, além da adoção de conceitos contábeis internacionalmente aceitos. A quarta dimensão se relaciona à necessidade de que todas as informações divulgadas na forma descrita sejam acompanhadas de explicações e justificativas sobre as premissas nas quais a peça orçamentária se baseou.

Também considerado como instituição que molda o processo orçamentário é o adequado equilíbrio entre as funções legais e de gestão do orçamento. Como uma lei, o orçamento permite o controle da conformidade dos gastos governamentais com suas determinações. No entanto, um exagero na busca do controle legal do orçamento pode prejudicar a flexibilidade em sua execução, necessário em situações novas que ocorram ao longo do exercício.

Por este motivo, de acordo com von Hagen (2007), o orçamento deve também ser considerado como um plano que expressa as intenções do governo a respeito de como alcançar os objetivos políticos em função do cenário econômico esperado.

O segundo tipo de instituições orçamentárias são as regras orientadas para resultado. Estas estabelecem parâmetros numéricos para o orçamento, tais como a exigência de equilíbrio entre receitas e despesas. São regras que têm a característica de serem bastante específicas, detalhando exatamente o que o governo pode fazer.

Tal atributo explicita, de acordo com von Hagen (2007), o tradeoff existente na adoção de regras deste tipo: credibilidade versus efetividade. Pois, quanto mais específicas e rigorosas são as regras maior a tendência dos governos buscarem meios de ignorá-las.

De outro lado, se forem muito flexíveis correm o risco de não se prestarem ao fim para o qual foram criadas, de controlar o desempenho do agente público de forma efetiva.

Por fim, o terceiro tipo de instituições orçamentárias são as regras processuais, sejam aquelas focadas nos tomadores de decisão, definindo a autoridade que cada um tem no processo orçamentário, sejam as voltadas ao conteúdo deste processo.

Os três tipos de instituições orçamentárias referidas podem evitar ou mitigar os problemas de Agência na medida em que fortalecem duas formas de controle dos políticos em regimes democráticos: accountability e a competição.

À medida que o processo orçamentário se torna mais abrangente e transparente as possibilidades dos eleitores cobrarem os políticos eleitos em relação ao seu desempenho passado tornam-se maiores.

Da mesma maneira, a utilização do orçamento como instrumento de gestão propicia aos eleitores comparar o desempenho dos governantes em relação às suas intenções expressas na peça orçamentária.

Como consequência do desenho destas instituições, além da maior possibilidade do eleitor cobrar e comparar atuações dos seus representantes, políticos de oposição passam a dispor de um conjunto de informações que reduzem a disparidade no conhecimento da situação fiscal e gerencial do governo em relação àqueles com mandato em curso, o que favorece a competição política.

No que tange ao *Common Pool Problem*, as instituições orçamentárias, se adequadamente instituídas, podem possibilitar uma visão mais ampla por parte dos políticos em relação aos reais custos e benefícios de suas decisões dentro do processo orçamentário.

Assim, os políticos podem obter um quadro real do impacto na carga tributária geral de suas decisões a respeito de políticas públicas que beneficiam a grupos específicos, o que propicia uma redução do risco de incorrer em decisões equivocadas.

A esta altura percebe-se o quanto é relevante alterar, manter ou adequar o design das instituições orçamentárias no sentido de mitigar os problemas das finanças públicas causados pela relação entre eleitos e eleitores, bem como pelo conflito na busca de fontes de financiamento para políticas destinadas a clientelas específicas.

## 2.4 PROCESSO DECISÓRIO

Como já visto anteriormente, se o produto do processo orçamentário são as decisões alocativas, então ao se analisar tal processo é imperativo compreender como as decisões de fato acontecem.

Este breve relato se baseia, exclusivamente, na obra de March (2009)<sup>15</sup>. Isto porque o escopo do trabalho desenvolvido pelo autor é voltado especificamente para como as decisões acontecem. Além disso, pelo fato de que o autor faz uso de um arcabouço teórico amplo e interdisciplinar, que permite uma visão geral, rica e clara, dos processos decisórios.

Inicialmente, March (2009) desenvolve duas concepções básicas sobre como as decisões ocorrem no indivíduo: as lógicas da consequência e da adequação. Após estas concepções, o autor trata o processo decisório na ótica de múltiplos atores com preferências

---

<sup>15</sup> A obra aqui referenciada é a tradução do trabalho: *A Primer on Decision Making: how decisions happen*. New York; The Free Press, 1994.

ou identidades consistentes e inconsistentes. Em seguida, aborda a influência da ambiguidade nas preferências, identidades, experiências e significados associados à decisão.

#### **2.4.1 A lógica da consequência**

Ao descrever a lógica das consequências March (2009) a relaciona às teorias da escolha racional. Isto porque tais teorias partem da premissa de que as decisões são tomadas considerando que suas consequências esperadas sirvam às preferências de quem decidiu.

Portanto, um procedimento racional persegue a lógica das consequências e deve responder as seguintes questões:

- 1) Quais são as alternativas possíveis?
- 2) Quais as expectativas ou as consequências futuras que se espera encontrar de cada alternativa?
- 3) Como se avaliam as consequências associadas a cada uma das alternativas, sob o ponto de vista das preferências? e
- 4) Como escolher a alternativa, em termos de valores e das suas consequências – qual a regra de decisão?

As teorias racionais de escolha pressupõem que os indivíduos compartilham um conjunto comum de preferências básicas, que são conhecidas, precisas, consistentes e estáveis. Além disso, presumem que todas as alternativas estão disponíveis e são conhecidas com certeza.

Diante disso, é natural que exista dificuldade em aceitar as bases teóricas da racionalidade pura como descrição da forma como as decisões ocorrem. Logo, esforços teóricos se prestaram a modificar tais teorias, contudo sem alterar sua estrutura básica.

Assim, foi incorporado às teorias de escolha racional o elemento da incerteza, que acarreta risco para os tomadores de decisão. Riscos que envolvem sua aceitação, estimativas, e propensões. Dessa forma, as consequências das decisões, embora passassem a ser consideradas não precisas, teriam suas probabilidades de ocorrência conhecidas.

Por outro lado, alguns estudos sobre o processo decisório consideram que os responsáveis pelas decisões não consideram todas as alternativas, tampouco todas as

consequências. Ao invés de calcular a melhor decisão possível, buscam por uma opção que seja boa o suficiente (maximização).

Assim, é introduzida a ideia da racionalidade limitada, em contraposição à racionalidade pura. A concepção central é que os indivíduos procuram ser racionais, não obstante estejam restritos pela capacidade cognitiva limitada e por informações incompletas.

Neste sentido, March (2009) apresenta como limitações de informação mais óbvias os problemas de: a) atenção ou da busca, que se referem ao tempo e capacidade de atenção alocada em uma decisão; b) memória, que considera os limites das capacidades de armazenar informações, bem como das falhas de memória; c) compreensão, ou seja, dificuldades em organizar, resumir e utilizar informações; e d) comunicação, que reconhece a limitação na capacidade de compartilhar informações complexas e especializadas.

Na perspectiva da racionalidade limitada, estudos comportamentais têm indicado a preferência dos tomadores de decisão por alternativas que exceda algum critério ou meta determinada, ao invés da maximização acima referida. Assim, caso a alternativa escolhida satisfaça um dado critério, torna-se suficiente para que a decisão seja considerada eficiente (“satisficiência”).

#### **2.4.2 A lógica da adequação**

A lógica da adequação pode ser contrastada à das consequências, segundo March (2009), pois as decisões dentro desta lógica são conformadas às situações por meio de regras organizadas em identidades. Ao contrário da anterior, nesta lógica não há a preocupação em buscar a maximização, tampouco a “satisficiência”.

Nesta perspectiva o processo de tomada de decisão é visto como resultado da adoção e seguimento de regras, como sinônimo de instituições. Esta lógica examina como são feitas as regras e como elas moldam o comportamento das pessoas. O que é relevante nesta abordagem é que as pessoas tomam decisões baseadas em determinadas identidades que elas incorporam.

Neste sentido, os indivíduos parecem fazer, de forma implícita ou explícita, as três questões seguintes, que se relacionam com o reconhecimento, a identidade e as regras:

- 1) Que tipo de situação é essa?
- 2) Que tipo de pessoa eu sou? Em que tipo de organização estou? e

3) O que uma pessoa como eu ou uma organização como a minha faz em uma situação como essa?

As regras têm papel fundamental na lógica da adequação, pois são o subsídio para a tomada de decisão nessa abordagem. A decisão está relacionada com conformidade das regras que devem ser seguidas. A presença das regras se conecta com as organizações formais, ressaltando que as pessoas exercem seus papéis nessas organizações seguindo um conjunto de regras.

Entretanto, as regras também podem ser violadas. Seja por ignorância, fruto de desvios por falta de atenção, falha de habilidade, falta de recursos ou de competência; seja por inconsistência, que se traduz no conflito entre as demandas e alternativas de identidade; ou por incompatibilidade, quando, por exemplo, a ética profissional entra em conflito com os interesses de uma organização.

Assim, há uma relação intrínseca entre regras e identidades. As organizações selecionam os indivíduos de acordo com identidades e regras pré-existentes. Portanto, procuram nas pessoas certo conjunto de identidades individuais para exercerem os papéis dentro delas. Dessa forma, estabelecem o controle sobre seus membros, evitando possíveis violações às regras.

Ocorre que o exame de como as regras são evocadas, interpretadas e usadas não abarca a evolução da adequação. Afirma March (2009) que os indivíduos seguem regras, mas as regras mudam.

Os principais elementos que influenciam as mudanças das regras no contexto da lógica da adequação são as situações vivenciadas por outros tomadores de decisão e a experiência histórica.

As identidades e as regras são construções sociais desenvolvidas em contextos com diversos indivíduos e experiências históricas. Sendo assim, os elementos que influenciam as mudanças das regras são importantes para entender não apenas como se deu o desenvolvimento de determinada regra, mas também, para inferir como estes contextos irão moldar as regras no futuro.

Portanto, o processo de mudança pode ser visto tanto como uma tentativa de antecipar o futuro quanto como resultado da reflexão sobre o passado.

Logo, observa-se que identidades e regras mudam como parte do processo de adaptação das instituições a seus ambientes e tais mudanças abrangem tanto as estruturas internas como as coalizões, as demandas e as oportunidades do mundo externo.

### 2.4.3 Adequação *versus* Consequência

Segundo March (2009), observações empíricas sobre os processos decisórios fornecem exemplos de comportamentos que são difíceis de compreender sem o uso de ambas as perspectivas. Para o autor, as duas abordagens, cada uma do seu prisma, são lógicas da razão. A distinção entre estas lógicas se verifica pelas exigências que fazem sobre as capacidades de indivíduos e instituições.

Dessa forma, a lógica das consequências exige a capacidade de antecipar o futuro e formar preferências úteis. Enquanto que, a lógica da adequação exige a capacidade de aprendizagem com o passado e a formação de identidades úteis.

### 2.4.4 Múltiplos atores

As lógicas da adequação e da consequência foram concentradas em um único indivíduo. No entanto, também seriam úteis para entender como as decisões ocorrem com múltiplos atores, desde que tais atores detivessem preferências ou identidades consistentes. Nestas situações o conflito não se constitui em problema.

Contudo, é comum que as decisões sejam tomadas em contextos onde as preferências ou identidades de grupos ou organizações são inconsistentes. Ou seja, nem todo o ator quer a mesma coisa ou considera a mesma ação adequada. Ou ainda, todos os atores têm preferências e identidades diferentes.

Estas inconsistências interpessoais têm, segundo March (2009), quatro implicações importantes:

- 1) A ação é estratégica. Assim, os atores podem ocultar ou sublinhar informações sobre alternativas, consequências, identidades ou regras;
- 2) Crenças são importantes. Portanto, é necessário que os comportamentos visem influenciá-las, especialmente quando se trata de reputações;
- 3) Confiança e lealdade, as quais os indivíduos atribuem um papel importante diante das inconsistências, pois com a existência da ação estratégica e das crenças, torna-se difícil construir acordos fortes e vinculantes; e
- 4) A atenção é importante. Referida nos modelos de racionalidade limitada e de regras, se torna potencializada neste cenário de múltiplos atores.

Sendo assim, o problema decisório neste contexto se volta à conversão de parcerias inconsistentes em equipes compostas de atores múltiplos e consistentes, por intermédio do alinhamento de preferências e identidades. Procura-se assim, reduzir ou até remover as inconsistências.



Porém, é claro que a realidade prática se apresenta de forma diferente. Muitas vezes os processos de decisão acontecem com diversos atores pouco inclinados à eliminação do conflito de preferências ou identidades. Se isto é verdade, o processo decisório passa a ter como base disputas de poder e formação de coalizões.

As decisões resultantes dos processos dentro desta realidade são às vezes bastante confusas, do ponto de vista de um único indivíduo ou de um grupo consistente. Parecem reunir indivíduos indiferentes aos desejos um dos outros, ou parecem refletir a segunda opção de todos, e nunca a primeira opção de alguém. Envolvem assim, complicadas combinações de confiança e desconfiança e substanciais incertezas, resolvidas parcialmente pelo processo de decisão.

#### **2.4.5 Ambiguidade**

Para March (2009), a realidade que os indivíduos experimentam parece ser sistematicamente menos ordeira, mais ambígua e mais simbólica que aquela retratada pelas teorias de decisão. Neste sentido, o autor se refere à ambiguidade na tomada de decisão destacando o conceito de ordem.

As idéias sobre ordem no processo decisório se relacionam a três concepções: a) realidade, que traduz a visão de que existe um mundo objetivo; b) causalidade, que estabelece relações de causalidade entre realidade e história; e c) intencionalidade, ou a noção de que as decisões são instrumentos a serviço de um propósito, e do ser.

Diante disso, a ambiguidade pode ser traduzida como a falta de clareza envolvida com estes três conceitos básicos sobre ordem. Ou seja, a falta de clareza ou consistência na realidade, causalidade ou intencionalidade. Situações ambíguas são aquelas em que não há possibilidade de uma codificação precisa dentro de categorias mutuamente exaustivas e exclusivas.

O conceito de ambiguidade, embora esteja relacionado, se distingue da idéia de incerteza. Pois, esta última se refere a uma imprecisão das estimativas futuras em razão de ações tomadas no presente. Por sua vez, na situação ambígua o indivíduo tem pouca confiança que determinada coisa seja verídica, ou que as informações disponíveis possam resolver a falta de clareza.

A ambiguidade está no centro do processo decisório, dado que existe uma relação original de ambiguidade entre mundo e os atores. No contexto organizacional a

ambiguidade revela o caráter contraditório e dificilmente conciliável de seus objetivos. Existe então uma dificuldade clara em definir as metas e resultados da organização.

Diante de todo o exposto, o autor encerra sua obra afirmando que quando os indivíduos, grupos, organizações ou sociedade decidem, eles buscam uma decisão inteligente. Seja pelos procedimentos utilizados na tomada de decisão, ou pelos resultados que tais decisões geram. A questão trazida é que na tentativa de compreender a inteligência do processo de decisão surgem algumas complicações básicas.

Dessa forma, como as modernas teorias da decisão falham em resolver as indeterminações da inteligência decisória e as complicações para alcançá-la, sua busca se torna frustrante. Mesmo reconhecendo que estes problemas são de difícil solução, o autor assevera que o ser humano tem capacidade de compreendê-los e influenciá-los. Ademais, a ideia de decisão dá significado ao propósito, ao ser, e às complexidades da vida social.

### 3 – METODOLOGIA

Esta pesquisa é de natureza aplicada e de delineamento observacional, no sentido de possibilitar o estudo do processo orçamentário federal do Brasil, no período de 2007 a 2010, com destaque para a atuação do órgão central de orçamento do Poder Executivo, e suas interações com outros atores deste processo.

Portanto, este estudo se constituiu em uma abordagem qualitativa desenvolvida por meio de descrição e interpretação de dados coletados. A opção por esta abordagem é fruto da complexidade e da carência de estudos específicos sobre o tema.

A pesquisa utilizou o método indutivo, com base na possibilidade de generalização dos resultados observados. Ademais, adotou-se como procedimento principal o estudo de caso da atuação do órgão central de orçamento federal no Brasil, aqui considerada a Secretaria de Orçamento Federal.

Não obstante este tipo de procedimento tenha tendência a restringir a validade externa dos resultados, as conclusões resultantes da análise e interpretação dos dados coletados permitirão, em algum grau, a generalização para processos orçamentários que ocorrem nos demais entes federados.

Isto porque, para descrição e análise do processo orçamentário federal é necessário compreender que ele está inserido em um contexto mais amplo, seja normativo ou de práticas, que influencia e é influenciado pelos demais entes.

#### 3.1 COLETA DE DADOS

Considerando o objetivo geral, esta pesquisa terá a SOF como o locus principal. A Secretaria de Orçamento Federal é um órgão específico e singular do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, subordinada diretamente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os procedimentos utilizados pelo pesquisador para a coleta de dados foram a pesquisa bibliográfica, que auxiliou nas reflexões sobre a produção técnico-científica relacionada à governança de redes, a pesquisa documental, que permitiu a descrição do processo orçamentário federal do Brasil, e, principalmente, as entrevistas individuais, abertas e semi-estruturadas.

No caso das evidências documentais, os dados foram coletados de documentos públicos, tais como relatórios oficiais, normas editadas, páginas na internet, dentre outros registros internos da SOF, e do processo orçamentário como um todo.

A opção por entrevistas decorreu, além da tipologia do estudo, da possibilidade de criar oportunidades naturais para discussões mais detalhadas sobre um tema ainda inédito. Ao se concentrar em um participante de cada vez é possível descobrir muito mais detalhes, além de reduzir a probabilidade de respostas socialmente desejáveis (HAIR Jr.,2010).

A amostra utilizada foi não-probabilística intencional, composta de 5 profissionais integrantes do sistema de planejamento e orçamento federal, conforme o quadro seguinte.

<b>PARTICIPANTES</b>	<b>OCUPAÇÃO</b>	<b>DATA</b>	<b>LOCAL</b>
Afonso Oliveira de Almeida	Especialista em políticas públicas e gestão governamental, e Secretário da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), no período de 2007 a 2010.	01/07/2011 e 15/07/2011	Bar da Brahma, Cls 201 B1 C s/n lj 33, em Brasília – DF
Arionaldo Bonfim Rosendo	Ex-Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde, e atual Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde.	9/6/2011	Sub-Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde, Esplanada dos Ministérios, Bloco “G”, Brasília – DF
Célia Corrêa	Secretária da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), desde 2007.	28/5/2011	Residência da entrevistada, na Asa Sul, em Brasília – DF
Hélio Martins Tollini	Economista, Ex-Secretário da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em 2002, e atual Consultor de Orçamento da Câmara Federal.	3/6/2011	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Anexo II, Pavimento Superior, Ala B, Câmara dos Deputados, Brasília – DF
Paulo Sérgio Oliveira Passos	Analista de Planejamento e Orçamento aposentado, Ex-Secretário Executivo do Ministério dos Transportes, e atual Ministro de Estado dos Transportes.	06/06/2011 e 09/06/2011	Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes, Esplanada dos Ministérios, Bloco "R", Brasília – DF

**Quadro 2** – Relação de entrevistados. Elaboração própria.

Antes da realização das entrevistas foram feitos contatos com potenciais entrevistados. Foram procurados, preferencialmente, profissionais que tenham ocupado, ou ainda ocupavam, posições hierárquicas de poder decisório, pois têm significativa influência no papel desempenhado pelos órgãos, e poderiam contribuir com informações, visões e opiniões que subsidiassem melhor a pesquisa.

Como nem todos os potenciais participantes estavam disponíveis, utilizou-se uma espécie de sistema de rede, no qual estes indicaram outros possíveis entrevistados. Este sistema também foi utilizado após a primeira entrevista realizada, quando o participante foi instado a referenciar outras pessoas que pudessem fornecer informações relevantes ao estudo. Dessa forma, foi possível entrevistar um grupo de indivíduos com notória importância dentro do processo orçamentário federal, e em condições privilegiadas.

No contato inicial com os participantes, antes das entrevistas, foi informado o título da pesquisa e seu objetivo geral. Além disso, foi feito um breve relato sobre como a entrevista deveria ocorrer, e que a mesma seria registrada em anotações e gravação de áudio. Por fim, foi exposta a importância de que as entrevistas acontecessem em local adequado, que favorecesse a realização de conversas privadas, com o mínimo de distrações externas.

A única entrevista que poderia ser prejudicada por distrações ambientais, foi aquela realizada em um bar de Brasília. No entanto, registra-se que a mesma ocorreu, nos seus dois dias, no meio da tarde, horário em que um estabelecimento comercial desta natureza ainda está bem vazio.

Ademais, os participantes foram informados previamente da necessidade de autorização formal para a realização e utilização das entrevistas dentro da pesquisa, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que foi devidamente assinado por todos. A gravação de áudio das entrevistas foi disponibilizada a todos os participantes, e compartilhada com o professor orientador da dissertação.

As entrevistas foram divididas em três partes. Na primeira parte, foi solicitado aos respondentes que se apresentassem e fizessem um breve resumo dos seus currículos profissionais, com destaque para as atividades realizadas no âmbito do processo orçamentário federal, durante o período de recorte da pesquisa.

Na segunda parte, foi apresentado um conjunto de perguntas diretamente relacionadas aos três objetivos específicos da pesquisa, de acordo com o quadro apresentado a seguir. Os participantes foram provocados a emitir opiniões e apresentar visões gerais sobre estas questões.

A terceira parte se focou no objetivo específico de analisar a capacidade de governança da rede orçamentária federal do Brasil. Para tanto, foi necessária a construção do instrumento que apresenta as dimensões desta análise, dividida por descritores. A cada um dos descritores foram atribuídas explicações associadas a quatro níveis de capacidade de governança orçamentária, conforme se verifica nos adendos 1 a 6 deste trabalho.

As explicações referidas foram construídas com base nas lentes teóricas utilizadas neste trabalho. Dessa forma, fundamentado nas definições sobre cada uma dimensões empregadas na análise da capacidade de governança orçamentária, procurou-se entender e sistematizar em descritores os mecanismos e processos que explicam como e porque tais dimensões influenciam a citada capacidade de governança.

Então, foi solicitado aos entrevistados que, segundo suas visões, enquadrassem cada descritor em um nível de capacidade de governança orçamentária. Em seguida os participantes apresentavam as justificativas para os enquadramentos adotados. Em alguns casos foram admitidos enquadramentos em dois níveis, em função de haver mais de uma explicação adequada da realidade do processo orçamentário em ambos, na percepção dos participantes.

OBJETIVO DA PESQUISA	QUESTÕES ORIENTADORAS
Descrever o processo orçamentário federal atual no Brasil, identificando elementos que o caracterizem como uma rede.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como ocorre o processo orçamentário federal do Brasil?</li> <li>▪ Quais os principais atores deste processo?</li> <li>▪ Como se dá a relação entre estes atores?</li> </ul>
Descrever a atuação da SOF no processo orçamentário federal do Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Na sua visão como se dá a atuação da SOF no processo orçamentário federal do Brasil?</li> <li>▪ Quais os pontos fortes e fracos desta atuação?</li> </ul>
Contribuir para um melhor entendimento do processo de decisão alocativa federal no Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como ocorrem as decisões de alocação e de corte orçamentário?</li> <li>▪ De que maneira as decisões alocativas estão associadas a metas e prioridades governamentais e setoriais?</li> <li>▪ Quem são os responsáveis pela elaboração e acompanhamento das metas e prioridades?</li> </ul>

**Quadro 3** – Roteiro de entrevista. Elaboração própria.

### 3.2 ANÁLISE DOS DADOS

Seguindo as definições de Hair Jr. (2010), a análise do material qualitativo coletado foi feita realizando a redução dos dados, por meio do desenvolvimento de categorias que os representem. No caso específico desta pesquisa as categorias foram as próprias dimensões e os descritores, criados para a análise da capacidade de governança orçamentária.

No processo de redução dos dados, depois de reiteradas audições de todas as entrevistas, optou-se pela utilização de um software de apoio para pesquisas com análise qualitativa, o QSR NVIVO 9. Este software ajuda a organizar e analisar documentos em Word, PDFs, vídeos, fotos e arquivos de áudio. Foi desenvolvido para auxiliar pesquisadores e outras pessoas que trabalham com material não-estruturado a compilar, comparar e decifrar informação de forma rápida e segura.

O citado software foi indicado por vários pesquisadores por ser de utilização bastante amigável, o que se verificou na prática desta pesquisa. Seu potencial para organizar os textos em códigos se ajustava muito bem na ideia da pesquisa, motivo pelo qual se resolveu adotá-lo.

A rotina se iniciou com a importação do áudio de cada entrevista para o software. Em seguida, procederam-se as classificações de cada trecho das entrevistas nos códigos pré-estabelecidos, denominados nodes no NVIVO. Tais códigos foram justamente as dimensões e seus respectivos descritores.

Uma importante vantagem do uso do NVIVO, além da organização dos resultados do processo de codificação, é a possibilidade de replicação da pesquisa. Com o acesso ao software e ao arquivo de trabalho da pesquisa é possível obter todas as entrevistas e verificar os trechos que receberam cada codificação.

Depois do processo de associação dos trechos com os nodes do NVIVO, foram extraídos do software relatórios por códigos. Nesta pesquisa, relatórios por descritor de cada dimensão. Os relatórios, portanto, contêm trechos que explicam os enquadramentos feitos pelos entrevistados, segundo a percepção do pesquisador.

De posse destes relatórios foi possível relatar, por descritor e de forma geral, a percepção dos entrevistados a respeito do nível da capacidade de governança do processo orçamentário federal do país. Como também, estabelecer correlações, perceber incoerências e congruências, e inferir resultados capazes de fornecer respostas às questões da pesquisa.

No intuito de assegurar a validade interna da pesquisa foram utilizadas algumas estratégias, conforme Gibbs (2009), no sentido de eliminar erros óbvios e gerar um conjunto mais rico de explicação dos dados, e não para garantir que o trabalho seja um reflexo exato da realidade.

Com base no pensamento de Creswell (2007), procurou-se utilizar de uma descrição rica e densa na apresentação dos resultados das entrevistas. Além disso, ainda seguindo as ideias do mesmo autor, foram discutidas as informações discrepantes e contrárias, sempre que identificadas.

Ressalta-se que o pesquisador atua a aproximadamente dez anos no campo do processo orçamentário, dos quais mais de seis dedicado à esfera federal. Assim, o mesmo se dedicou a transmitir maior credibilidade ao relato, em função do entendimento que tem do fenômeno a ser pesquisado.

Entretanto, buscou-se desenvolver uma narrativa honesta, apresentando os possíveis vieses trazidos para o estudo, tanto por parte do pesquisador, como também dos participantes. Ademais, de acordo com Gibbs (2009), apresentaram-se evidências na forma de citações, com intuito de melhor contextualizar o ambiente orçamentário e os atores nele inseridos.

Por fim, a questão ética relacionada ao estudo mereceu consideração. Os participantes foram identificados apenas neste capítulo de metodologia. Entende-se que esta identificação é essencial para qualificar os profissionais entrevistados. Entretanto, no sentido de evitar qualquer dano, optou-se por manter o anonimato dos mesmos na apresentação dos resultados.



## **4 - A SOF NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL**

Como já referido na introdução desta pesquisa, o processo orçamentário envolve um conjunto de tarefas que são complexas e exigem a participação de diversos atores, como o MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), SOF, SPI (Planejamento e Investimentos Estratégicos), órgãos setoriais e suas unidades orçamentárias, inclusive de outros Poderes, além do próprio Congresso Nacional.

Neste sentido, a descrição apresentada nas seções a seguir será feita de forma mais geral, no intuito de possibilitar a percepção das características da rede orçamentária.

Alguns dos principais atores que interagem nas fases e etapas do processo orçamentário são citados. A percepção da conexão entre os mesmos, por meio dos canais de comunicação e das trocas de informações, conhecimentos e recursos, ocorre em alguma medida, porém ela ficará ainda mais clara quando se analisar as dimensões da capacidade de governança.

Serão apresentadas também algumas das instituições formais que delimitam a rede orçamentária pelas. Assim, também será possível identificar a atuação da SOF em cada fase e etapa do processo orçamentário, com maior foco na fase onde são elaboradas as principais normas deste processo, as diretrizes orçamentárias e o orçamento da União.

### **4.1 ATRIBUIÇÕES DA SOF NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

As atividades do processo orçamentário pressupõem a constante tomada de decisões nos seus vários níveis e, em conjunto com as atividades relativas ao planejamento, constituem o sistema de planejamento e orçamento federal, disciplinado com base na Lei n.º 10.180 (2001).

Segundo as definições desta norma, integram o sistema de planejamento e orçamento federal o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central, os órgãos setoriais, que são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União (AGU), da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República, e os órgãos específicos, que são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

A despeito destas definições, a SOF será considerada ao longo deste trabalho como o órgão central de orçamento federal do país, pois dentro do processo orçamentário, e

como parte do MPOG, é a mesma que efetivamente coordena o processo orçamentário federal no Brasil, notadamente em relação às atividades de elaboração e alteração do PLDO e PLOA.

Este fato se constata tanto no arcabouço normativo como na realidade funcional do governo, ainda que em algumas fases do processo outros órgãos possam desempenhar funções redundantes com aquelas atribuídas a SOF, ou que seriam adequadas para serem realizadas por um órgão central de orçamento.

Por outro lado, com base na Lei n.º 10.683 (2003)<sup>16</sup>, o Decreto n.º 7.063 (2010) aprovou a estrutura regimental do MPOG. Este ato define a SOF como órgão específico singular, e lhe atribui as seguintes competências:

- I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social;
- II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;
- III - proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução orçamentária;
- IV - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;
- V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento;
- VI - exercer a supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, observadas as diretrizes emanadas do Comitê de Gestão das Carreiras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa; e
- VIII - acompanhar e avaliar o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento, bem como desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais, voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos.

A atuação da SOF também pode ser verificada por meio do Manual Técnico de Orçamento (2011). Consta neste Manual que, na dimensão técnica, a missão legal da SOF pressupõe:

- Coordenação efetiva do processo orçamentário, fundamentado em mecanismos de articulação interna e externa;
- Integração do acompanhamento da execução orçamentária à sistemática de elaboração;
- Informações estruturadas e instrumentos que possibilitem análises retrospectivas da execução orçamentária e análises prospectivas dessa execução no exercício em curso para subsidiar as decisões relativas à abertura de créditos adicionais e à fixação de referenciais monetários para o exercício seguinte; e
- Um corpo técnico e decisório imbuído da preocupação contínua e perseverante em responder às questões básicas do “por que” e “para que” a alocação do recurso público.

---

<sup>16</sup> Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

De forma geral, a atuação da SOF pode ser apreendida com o exame dos relatórios de mapeamento dos processos, produtos do Contrato de Prestação de Serviços n.º 07/47-3895 (2007), que a dividem em três macroprocessos e seus respectivos processos, conforme quadro a seguir:

MACROPROCESSO	PROCESSO
<b>1. Programação e Gestão Orçamentária</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar e Concluir o PLDO, a LDO, o PLOA e a LOA</li> <li>▪ Ajustar o orçamento vigente</li> <li>▪ Elaborar manifestações à COFIEX</li> </ul>
<b>2. Avaliação Macrofiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar e Acompanhar cenários fiscais</li> <li>▪ Acompanhar assuntos fiscais, como despesas obrigatórias e receitas orçamentárias</li> </ul>
<b>3. Gestão Corporativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover a integração federativa</li> <li>▪ Promover a modernização institucional</li> <li>▪ Gerenciar e Promover assuntos inovadores</li> <li>▪ Gerir a SOF (finanças, pessoas, logística, TI, etc.)</li> </ul>

**Quadro 4** – Macroprocessos da SOF.

**Fonte:** Contrato de Prestação de Serviços n.º 07/47-3895 (2007).

No primeiro macroprocesso, programação e gestão orçamentária, encontram-se processos finalísticos da SOF, especialmente os que dizem respeito à elaboração do PLDO e do PLOA, a conclusão do processo da LOA, bem como os ajustes ao orçamento vigente.

Também compõe este primeiro macroprocesso a elaboração de manifestações, por ofícios, notas técnicas e pareceres, de cunho orçamentário, dentre as quais se sobressaem as que se referem à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX)<sup>17</sup>.

O segundo macroprocesso se refere à avaliação macrofiscal, que engloba a elaboração e o acompanhamento dos cenários fiscais. Neste macroprocesso também é feito o monitoramento e avaliação do comportamento de receitas orçamentárias, despesas obrigatórias, e outros assuntos fiscais.

O terceiro macroprocesso envolve as questões de gestão interna. Aqui estão incluídos o gerenciamento da programação orçamentária da própria SOF, o recrutamento, a seleção, administração e desenvolvimento de pessoas. Além disso, se destaca a supervisão da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento<sup>18</sup>, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos<sup>19</sup>.

Por fim, neste macroprocesso são desenvolvidas as atividades de gestão de recursos logísticos, tecnológicos, e de comunicação e informação, além dos processos de

<sup>17</sup> A COFIEX tem por finalidade identificar, examinar e avaliar pleitos de apoio externo de natureza financeira (reembolsável ou não reembolsável), e suas solicitações de alteração, com vistas à preparação de projetos ou programas de entidades públicas, consoante o estabelecido no Decreto nº 3.502 (2000).

<sup>18</sup> Carreira criada pelo Decreto-Lei nº 2.347 (1987), e reestruturada pela Medida Provisória nº 2.048-26 (2000).

<sup>19</sup> A SPI também é órgão específico singular do MPOG, segundo o Decreto nº 7.063 (2010).

inovação e modernização orçamentária e institucional, bem como a promoção da integração federativa.

#### 4.2 FASES DO PROCESSO E ATUAÇÃO DA SOF

Conforme já apresentado na introdução desta pesquisa, o processo orçamentário considerado de uma forma ampliada e contínua, compreende três fases e quatro etapas, que não são necessariamente estanques, em função das interrelações que fluem pela rede orçamentária.

O quadro seguinte relaciona, de forma resumida, atividades realizadas pela SOF com alguns dos principais atores que interagem em cada uma destas fases e etapas do processo orçamentário:

(continua)

<b>FASE</b>	<b>ETAPA</b>	<b>ATUAÇÃO SOF</b>	<b>ATORES ENVOLVIDOS</b>
1. Planejamento e Programação Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboração do PLPPA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Colaborar com a elaboração que é coordenada pela SPI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SPI</li> <li>▪ Órgãos Setoriais</li> <li>▪ IPEA</li> <li>▪ Demais atores que interagem diretamente com a SPI</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboração do PLDO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analisar LDO vigente e propor adequações, com base, também, nas sugestões de outros órgãos;</li> <li>▪ Solicitar informações sobre parâmetros a outros órgãos (p.ex. metas fiscais);</li> <li>▪ Elaborar versão final, após deliberação superior;</li> <li>▪ Fazer alterações pertinentes junto ao Congresso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ASSEC /MP</li> <li>▪ Órgãos Setoriais</li> <li>▪ MF</li> <li>▪ Casa Civil/PR</li> <li>▪ Consultorias de Orçamento/CN</li> <li>▪ CMO/CN</li> <li>▪ CONJUR/MP</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboração do PLOA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordenar todo o processo de elaboração;</li> <li>▪ Analisar autógrafo da LOA, para sanção presidencial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DEST</li> <li>▪ IPEA</li> <li>▪ ASSEC/MP</li> <li>▪ Órgãos Setoriais</li> <li>▪ UO</li> <li>▪ Casa Civil/PR</li> <li>▪ Consultorias de Orçamento/CN</li> <li>▪ CMO/CN</li> </ul>

(conclusão)

<b>FASE</b>	<b>ETAPA</b>	<b>ATUAÇÃO SOF</b>	<b>ATORES ENVOLVIDOS</b>
2. Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exame e Votação dos PLs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participar de audiência na CMO/CN;</li> <li>▪ Fazer alterações pertinentes junto ao CN;</li> <li>▪ Fornecer explicações técnicas aos consultores de orçamento do CN;</li> <li>▪ Concluir o processo da LOA, subsidiando a sanção presidencial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MP</li> <li>▪ Casa Civil/PR</li> <li>▪ Consultorias de Orçamento/CN</li> <li>▪ CMO/CN</li> <li>▪ Demais atores que interagem diretamente como CN</li> </ul>
3. Implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Execução Orçamentária;</li> <li>▪ Monitoramento, Controle e Avaliação da execução orçamentária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar minuta do Decreto de programação orçamentária e financeira;</li> <li>▪ Elaborar Portaria regulamentando as solicitações de créditos adicionais e outras alterações orçamentárias;</li> <li>▪ Analisar as solicitações de créditos adicionais e outras alterações orçamentárias;</li> <li>▪ Elaborar os atos legais relativos às solicitações de alteração do orçamento, após deliberação superior;</li> <li>▪ Acompanhar e analisar a execução do orçamento por setor;</li> <li>▪ Acompanhar e analisar o comportamento das despesas obrigatórias e das receitas públicas;</li> <li>▪ Elaborar minuta do relatório de avaliação do cenário fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DEST</li> <li>▪ MP</li> <li>▪ SPI</li> <li>▪ Casa Civil/PR</li> <li>▪ MF</li> <li>▪ Órgãos Setoriais</li> <li>▪ UO</li> <li>▪ Consultorias de Orçamento/CN</li> </ul>

**Quadro 5** – SOF no processo orçamentário. Elaboração própria.

#### **4.2.1 Elaboração do PLPPA, PLDO e PLOA**

No que se refere à elaboração do PLPPA, na primeira fase do processo, vale ressaltar que o já citado Decreto n.º 7.063 (2010), define como uma das competências da SPI estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do plano plurianual.

Considerando que esta função deve ser exercida em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, e que as diretrizes orçamentárias e o orçamento da União devem estar harmonizados com o plano plurianual, a participação da SOF é de colaboração com este trabalho.

Ressalta-se que, neste ano de 2011 foi elaborado o PLPPA para vigor nos anos de 2012 a 2015. A metodologia de construção deste projeto foi significativamente alterada pela SPI. No entanto, houve contribuição importante da SOF durante este processo.<sup>20</sup>

No tocante à elaboração do PLDO já envolve uma atuação mais direta da SOF. Para melhor entender a atuação da SOF nesta etapa faz-se necessário compreender um pouco mais as atribuições legais da LDO dentro do sistema orçamentário nacional.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem por finalidade estabelecer uma conexão entre o planejamento de médio prazo, disposto no PPA, e o de curto prazo, definido na Lei Orçamentária, tem as seguintes funções, segundo a Constituição Federal (1988), art. 165º, parágrafo 2º:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

De acordo com o disposto acima, observa-se que são basicamente quatro as funções constitucionais da LDO. A primeira se relaciona com a elaboração da proposta orçamentária, no tocante ao estabelecimento de metas e prioridades

Estas metas e prioridades valem para: toda administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o ano seguinte ao de sua aprovação; para a seguridade social, que deverá ter sua proposta de orçamento elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, assistência e previdência social<sup>21</sup>; para os órgãos do Poder Judiciário<sup>22</sup> e do Ministério Público<sup>23</sup>, que deverão elaborar suas propostas de orçamento de forma conjunta com os demais Poderes, dentro dos limites estabelecidos pela LDO.

Ademais, ainda em relação à elaboração da proposta orçamentária, deverá a LDO orientar sua elaboração, organizando a tramitação e limitando a apresentação de emendas à LOA pelo Poder Legislativo, que deverão ser compatíveis com o PPA e com a própria LDO<sup>24</sup>. As emendas parlamentares à LDO também têm que ser compatíveis com o PPA<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Esta informação consta da resposta de um dos entrevistados, e será tratada no capítulo de análise da governança orçamentária.

<sup>21</sup> Constituição (1988), art. 195º, §2º.

<sup>22</sup> Constituição (1988), artigo 99º, §1º.

<sup>23</sup> Constituição (1988), art. 127º, §3º.

<sup>24</sup> Constituição (1988), art. 166º, §3º, inciso I.

<sup>25</sup> Constituição (1988), art. 166º, §4º.

A segunda função constitucional da LDO acima referida relaciona-se à matéria tributária. Os governos Federal, Estaduais e Municipais deverão, através da mesma, apresentar à sociedade a intenção de modificar a legislação tributária de sua competência, atendendo ao princípio tributário da anualidade.

A terceira função constitucional da LDO trata da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Esta expressão é utilizada, de forma geral, para se referir às instituições bancárias estatais que financiam o desenvolvimento de determinados setores da economia, segundo os objetivos da política econômica.

Há uma quarta função da LDO, amparada na disposição no §1º, do art. 169º, da Constituição (1988), que trata da autorização específica que deve estar contida na LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, para:

A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público [...]

Sem embargo, é a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 2000) que a LDO assume seu real papel de instrumento de planejamento e norteador da elaboração dos orçamentos. Conforme o artigo 4.º desta norma:

A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO);
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas [...]

Além das funções descritas, a LRF (2000) determina que acompanhe o projeto da LDO os anexos de metas e riscos fiscais, conforme dispõe o § 1º do mesmo artigo:

Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Diante do exposto, observa-se que a SOF se dedica, basicamente, a quatro atividades dentro desta etapa de elaboração da LDO, não obstante esta Lei tenha o amplo conjunto de atribuições constitucionais e legais referidos.

A primeira atividade é analisar o texto da LDO vigente, no sentido de identificar possíveis falhas e pontos a melhorar para o PLDO subsequente. Isto não é realizado com a percepção exclusiva da SOF. Os demais órgãos integrantes do sistema de planejamento e orçamento também são chamados a enviar sugestões de alteração e melhorias para o texto da norma em vigor.

A segunda atividade é buscar junto aos demais atores do processo orçamentário as informações necessárias para elaboração do PLDO. Neste caso se tratam das informações que constarão do anexo de metas e riscos fiscais, conforme definido na LRF (2000), citada anteriormente. São exemplos destas informações os parâmetros macroeconômicos produzidos pela assessoria econômica do MPOG e por secretarias especializadas do Ministério da Fazenda.

A terceira atividade é consolidar as sugestões e as informações já devidamente submetidas à deliberação das instâncias superiores, e elaborar a minuta da versão final do PLDO a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

Na quarta atividade, a SOF faz gestão junto ao Congresso Nacional para eventuais correções no PLDO encaminhado pela Presidência da República, consoante determinação constitucional<sup>26</sup>. Além disso, a SOF analisa o autógrafo da LDO com vistas a subsidiar sua sanção ou seus possíveis vetos.

Em relação ao processo de elaboração do PLOA, observa-se que a SOF é responsável por toda a coordenação do processo, além de analisar o autógrafo da Lei votada no Congresso para subsidiar a sanção ou veto da Presidência da República. O quadro seguinte demonstra as etapas de elaboração do PLOA e os respectivos produtos gerados pela SOF, segundo o MTO (2012):

---

<sup>26</sup> A Constituição (1988), art. 166, § 5º, determina que o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação no PLDO enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.



ETAPAS	PRODUTOS
1. Planejamento do Processo de Elaboração	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definição da estratégia do processo de elaboração</li> <li>▪ Etapas, produtos e agentes responsáveis no processo</li> <li>▪ Papel dos agentes</li> <li>▪ Metodologia de projeção de receitas e despesas</li> <li>▪ Fluxo do processo</li> <li>▪ Instruções para detalhamento da proposta setorial</li> </ul>
2. Definição de Macrodiretrizes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diretrizes para a elaboração da LOA: LDO – Parâmetros Macroeconômicos</li> <li>▪ Metas fiscais</li> <li>▪ Riscos fiscais</li> <li>▪ Objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial</li> <li>▪ Demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado</li> </ul>
3. Revisão da Estrutura Programática	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estrutura programática do orçamento</li> </ul>
4. Avaliação da NFGC para a Proposta Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estimativa das receitas e das despesas que compõem a NFGC, para a proposta orçamentária</li> </ul>
5. Estudo, Definição e Divulgação de Limites para a Proposta Setorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Referencial monetário para apresentação da proposta orçamentária dos Órgãos Setoriais</li> </ul>
6. Captação da Proposta Setorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proposta orçamentária dos órgãos setoriais, detalhada no SIOP</li> </ul>
7. Análise e Ajuste da Proposta Setorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proposta orçamentária analisada, ajustada e definida</li> </ul>
8. Fechamento, Compatibilização e Consolidação da Proposta Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proposta orçamentária aprovada pelo MP e pela Presidência da República, fonteada, consolidada e compatibilizada em consonância com a CF, o PPA, a LDO e a LRF</li> </ul>
9. Elaboração e Formalização da Mensagem Presidencial e do Projeto de Lei Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mensagem presidencial, texto e anexos do PLOA, elaborados e entregues ao Congresso Nacional</li> </ul>
10. Elaboração e Formalização das Informações Complementares ao PLOA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informações complementares ao PLOA, elaboradas e entregues ao Congresso Nacional</li> </ul>

**Quadro 6** - Etapas e produtos do processo de elaboração do PLOA.

Fonte: MTO (2002)

O trabalho da SOF na elaboração do PLOA inicia-se com o planejamento do próprio processo de elaboração. Observa-se na tabela anterior que há duas linhas de produtos. A primeira linha trata das questões essencialmente de gestão, que inclui a estratégia e o fluxo do processo, suas etapas, produtos e agentes responsáveis.

A segunda linha já abarca assuntos mais finalísticos. No caso da metodologia de projeção de receitas, a SOF analisa a série histórica de arrecadação de receitas, identifica e

seleciona o melhor modelo de representação de receitas, afim de proceder à execução dos cálculos de projeção.

Nestes cálculos são tratadas de forma separada as receitas próprias, fruto do esforço de arrecadação de cada órgão, as vinculadas, cuja aplicação deve atender a finalidades específicas, as administradas pela SRFB/MF, como os impostos em geral, as de contribuições sociais, e as oriundas de operações de crédito.

Quanto à projeção de despesas, é necessário elaborar as projeções de gastos com pessoal e benefícios ao servidor, verificar o fluxo de caixa da previdência, bem como a realização mensal referente à Lei Orgânica da Assistência Social, ao abono-salarial e ao seguro-desemprego. Consolidando estas informações com a checagem de demais parâmetros macroeconômicos, pode-se atualizar a planilha NFGC (Necessidade de Financiamento do Governo Central).

Outro assunto finalístico abarcado pela segunda linha de produtos são as instruções para o detalhamento da proposta setorial. Este detalhamento organiza a forma como serão capturadas as propostas orçamentárias dos órgãos setoriais, em função dos referenciais monetários previamente distribuídos.

Exemplos destes detalhamentos, que receberão limites máximos para composição da proposta setorial, as despesas: discricionárias, obrigatórias sem controle de fluxo, inclusive precatórios e sentenças, Financeiras, benefícios aos servidores, pessoal e encargos sociais, e dívida contratual e mobiliária.

Os produtos relacionados com a etapa de definição de macrodiretrizes, se inserem no macroprocesso avaliação macrofiscal citado na primeira seção deste capítulo. Na terceira etapa a atuação da SOF se reveste de um caráter mais qualitativo. Revisar a estrutura programática do orçamento, exige o conhecimento das políticas públicas que receberão os créditos orçamentários.

A quarta etapa, de avaliação da NFGC para a Proposta Orçamentária, resulta da metodologia definida na etapa inicial. A elaboração dos referenciais monetários para apresentação da proposta orçamentária dos órgãos setoriais, fornece aos tomadores de decisão uma ideia a respeito do que se pode realizar em cada área. Além disso, é balizador para definição dos limites a serem distribuídos para estes órgãos.

Após a proposta orçamentária dos órgãos setoriais ser detalhada, a SOF procede sua captação. A partir daí a proposta é analisada, caso preciso, ajustada, e é feita a distribuição das fontes de recursos em cada programação. Em seguida as propostas setoriais

são consolidadas e compatibilizadas com as normas vigentes, Constituição Federal, PPA, LDO e LRF.

As etapas finais são da elaboração da mensagem presidencial, que encaminha o PLOA ao Congresso Nacional, e da formalização de todo Projeto de Lei Orçamentária e suas informações complementares<sup>27</sup>.

#### **4.2.2 Exame e Votação dos PLs**

Esta etapa se insere na fase legislativa do processo, e não constitui objetivo desta pesquisa descrevê-la. Entretanto, a SOF não fica alheia aos acontecimentos durante a tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional, especialmente do PLDO e PLOA.

Neste sentido, conforme já referido nas seções acima, a SOF conclui o processo da LDO e da LOA, analisando os respectivos autógrafos aprovados, com o objetivo de subsidiar a sanção e os possíveis vetos presidenciais.

No trâmite destas duas normas a SOF, quando pertinente, solicita à Comissão Mista de Orçamento que proceda as alterações necessárias, em função de possíveis erros materiais de ordem técnica ou legal<sup>28</sup>. Ademais, ao longo desta fase legislativa a SOF participa de audiência na CMO/CN, além de fornecer explicações técnicas aos consultores de orçamento do CN, sempre que solicitada.

#### **4.2.3 Execução Orçamentária**

No âmbito do processo orçamentário, esta etapa, que pertence à fase de implementação, envolve todos os órgãos públicos que dispõem de dotação orçamentária para executar. A SOF desempenha duas atividades fundamentais nesta etapa. A primeira é elaborar

---

<sup>27</sup> São exemplos das informações exigidas pela LDO: detalhamento dos custos unitários médios utilizados na elaboração dos orçamentos; gastos, por unidade da Federação; e despesa com pessoal e encargos sociais, por Poder, dentre outras.

<sup>28</sup> A Lei nº 12.465, de 12 DE agosto de 2011, LDO – 2012, prevê em seu art. 52, § 1º, que as classificações orçamentárias das dotações nela previstas podem ser alteradas de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo e observadas as demais condições de que trata o artigo, desde que constatado erro material de ordem técnica ou legal. Fonte: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orc\\_2012/orc\\_2012/ldo2012/Lei\\_12465\\_de\\_120811\\_ldo.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orc_2012/orc_2012/ldo2012/Lei_12465_de_120811_ldo.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2011.

a minuta do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), conhecido como contingenciamento orçamentário<sup>29</sup>.

A elaboração deste Decreto exige a verificação de compatibilidade entre o cenário fiscal e a Lei Orçamentária Anual sancionada, dado que podem ocorrer mudanças no ambiente macroeconômico durante a fase legislativa.

A SOF deve consolidar as informações do resultado primário do orçamento fiscal e seguridade social, e das empresas estatais federais, com aquelas relativas à arrecadação e previsão de arrecadação das receitas federais.

Assim, poderão ser produzidos os anexos que compõem o DPOF, onde constam as despesas financeiras, as despesas obrigatórias sujeitas a programação financeira, e as despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União.

A segunda atividade a SOF desempenha na etapa da execução orçamentária é a importante tarefa de regulamentar e operacionalizar as alterações da lei orçamentária. Após a sanção da LOA, a SOF edita Portaria que estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias<sup>30</sup>.

Ao longo do exercício financeiro a SOF recebe e analisa as solicitações de créditos adicionais e outras alterações orçamentárias, elaboradas pelos órgãos setoriais. No caso de haver mérito, adequação legal, disponibilidade orçamentária e espaço fiscal para atender a solicitação, a SOF elabora as minutas dos atos legais para efetuar tais alterações, e as envia à deliberação superior.

#### **4.2.4 Monitoramento, Controle e Avaliação da execução orçamentária**

Ainda na fase de implementação ocorre a etapa de monitoramento, controle e avaliação da execução orçamentária. Participam desta etapa, além dos próprios órgãos executores das programações orçamentárias, diversos atores interessados em verificar o impacto das políticas públicas na realidade social. Institutos de pesquisas e estudos, centros acadêmicos e organizações da sociedade civil são alguns exemplos deste atores.

---

<sup>29</sup> O contingenciamento é uma restrição de gastos previstos na LOA, imposta por Decreto presidencial às órgãos públicos que são executores das programações orçamentárias.

<sup>30</sup> Em 2011, a Portaria SOF nº. 07, de 1º de março de 2011. Fonte: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/portarias/Portaria\\_SOF\\_07\\_de\\_010311.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/portarias/Portaria_SOF_07_de_010311.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2011

Nesta etapa se destaca principalmente a atuação dos órgãos de controle interno e externo, a CGU e o TCU, respectivamente. No caso da SOF, sua atuação está voltada para o acompanhamento e análise da execução do orçamento de cada setor, bem como do comportamento das despesas obrigatórias e das receitas públicas.

Além disso, a SOF acompanha o cenário fiscal ao longo do ano, pois isto é necessário para se elaborar a minuta do relatório de avaliação deste cenário. Este relatório é publicado bimestralmente, em cumprimento ao disposto no art. 9º da LRF (2000), e das respectivas LDO anuais.

Para elaborar este relatório, a SOF precisa consolidar as informações concernentes à projeção de receita da previdência social e fluxo de caixa do INSS, as estimativas de despesas dos diversos órgãos, além dos parâmetros macroeconômicos, construindo e atualizando a Necessidade de Financiamento do Governo Central.

Diante deste complexo processo que envolve um grande conjunto de atores às vezes com relação hierárquica, outras vezes não, a dificuldade de coordenação das ações e interações é notória. Dessa forma, com base no referencial teórico e na descrição apresentada é possível analisar o nível da capacidade de governança da rede orçamentária.

## 5 - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Conforme já exposto, a análise da capacidade de governança orçamentária se baseou nas dimensões apresentadas por Calmon e Costa (2008), que foram divididas em descritores. A seguir são analisados os respectivos descritores de cada dimensão, destacando convergências, divergências e correlações entre os mesmos, com base nas visões e no enquadramento do nível de capacidade de governança feito pelos entrevistados.

### 5.1 CAPITAL SOCIAL

Na visão dos entrevistados o nível da capacidade de governança orçamentária em relação ao capital social é considerado de moderado para alto, conforme a tabela de repostas que será discutida a seguir, por descritor.

Nota-se que os descritores com o maior número de respostas entre moderado e alto foram preferências comuns e valores compartilhados e Clima de credibilidade e confiança mútua entre atores envolvidos no processo orçamentário.

DESCRITORES	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
	Clara necessidade de aumento	Básico	Moderado	Alto
<b>Capital Social</b>	3	4	9	9
Preferências comuns e valores compartilhados	0	1	2	4
Parcerias entre atores envolvidos no processo orçamentário	1	1	2	2
Relacionamento dos atores envolvidos no processo orçamentário e a Sociedade Civil	2	1	1	1
Clima de credibilidade e confiança mútua entre atores envolvidos no processo orçamentário	0	1	4	2

**Tabela 1** – Consolidado das respostas por descritor / dimensão Capital Social. Elaboração própria.

### 5.1.1 Preferências comuns e valores compartilhados

Em relação às preferências comuns e valores compartilhados, composto por variáveis como as crenças, os valores, as tradições, a história, os modelos de comportamento, os símbolos, e as suas influências no desempenho do sistema orçamentário, a maioria dos entrevistados entende que estas variáveis são compartilhadas por grande parte dos atores do processo orçamentário.

De acordo com um dos entrevistados a própria natureza da atividade desenvolvida por aqueles que atuam no campo orçamentário, normalmente, impõe certo grau de especialização e estabilidade dos profissionais. Este fato enseja a possibilidade de formação de uma cultura comum. Assim, se identifica a presença de um sentimento ético, e da valorização do mérito para que as pessoas galguem posições. Há também grande grau de profissionalismo, o que significa impor sacrifícios pessoais em favor do compromisso e da responsabilidade organizacional.

Por outro lado, as fragilidades apontadas pelos entrevistados quanto a este descritor indicam, dentro do Poder Executivo, a alta rotatividade de pessoal que atua no processo orçamentário dentro dos órgãos setoriais, além da ainda recente aceitação de valores relacionados à responsabilidade fiscal, tais como o uso de metas de superávit primário.

Houve também a opinião de que, a despeito da cultura e valores compartilhados por atores das organizações envolvidas no processo orçamentário, um seleto grupo de profissionais ocupantes de cargos importantes no sistema valorizaria mais suas convicções pessoais, o que traria prejuízo à formação do capital social da rede orçamentária.

Diante destas informações, podemos inferir que há, de fato, um conjunto comum de crenças e valores compartilhados pela grande maioria dos atores envolvidos no processo orçamentário. Este compartilhamento, aparentemente, decorre das características e peculiaridades da própria atividade orçamentária.

Dessa forma, as respostas obtidas apontam para uma correlação entre o capital social da rede orçamentária e seu processo institucionalizado, no qual a complexidade da estrutura organizacional, conforme Scott (1987), se explica justamente por este compartilhamento.

Assim, verifica-se que os símbolos, as referências e a história que envolve o orçamento público impactam, em alguma medida, a consecução dos objetivos subjacentes. Este impacto pode ser positivo, em função das características inerentes ao processo orçamentário, como seus ritos e sua temporalidade.

Entretanto, este impacto também pode ser negativo, se uma elite de profissionais de comando manipular as decisões inerentes ao processo de acordo com seus interesses e convicções pessoais, graças ao acesso a informações privilegiadas e ao poder que dispõem.

### **5.1.2 Parcerias entre atores envolvidos no processo orçamentário**

As respostas sobre este descritor indicam que os relacionamentos entre os atores são tratados de diversas formas no âmbito das fases do processo orçamentário. Conforme já visto na seção de descrição do processo, existe um variado conjunto de organizações que interagem durante estas fases.

Para um dos entrevistados o processo orçamentário no Brasil tem tido um crescimento muito grande no que diz respeito à aproximação do órgão central de orçamento com os Ministérios, bem como ao entendimento das demandas oriundas de cada Ministério. Esta afirmação se refere, especialmente, a etapa de elaboração do PLOA.

Segundo outro entrevistado, a SOF capta as informações de vários órgãos, tais como Banco Central, SRF/MF, CGU, TCU, CEF, SPE/MF, que fornecem parâmetros para as estimativas de receita, as despesas obrigatórias, e para a meta de resultado primário, e que, portanto, auxiliam a SOF na elaboração do PLDO.

Em relação à execução do orçamento, uma das respostas informa que existe, também, uma aproximação com os órgãos de controle interno e externo, respectivamente, CGU e TCU, no sentido de verificar se a aplicação dos recursos está dentro do que se espera.

No que tange à parceria entre os Poderes Executivo e Legislativo, dois pontos onde há espaço para melhorias foram citados, em algumas respostas. Primeiro, a atuação da SOF, enquanto órgão central, junto à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. Segundo, as questões referentes às emendas parlamentares vis-à-vis o contingenciamento do orçamento.

Segundo um participante, o contato direto entre SOF e CMO era praticamente inexistente no período de 2007 a 2010, recorte desta pesquisa. A relação se dava de forma sutil e específica apenas entre a SOF e as Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado. Entretanto, isto tem se alterado ao longo do novo governo iniciado em 2011.

Foi possível perceber um aparente desconforto de alguns entrevistados em relação a uma possível reaproximação significativa entre SOF e Congresso. Houve, inclusive,



referência a outros momentos da história do Brasil onde esta proximidade acarretou graves problemas de corrupção<sup>31</sup>.

Na visão de um participante, a forma com que se conduz a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual na Câmara é outro ponto que fragiliza a peça orçamentária. O PLOA recebe várias emendas parlamentares, o que obrigaria o Executivo a realizar o contingenciamento da Lei Orçamentária.

O que se pode deduzir com base nas respostas é que há de fato um conjunto de parcerias entre os atores do processo orçamentário. Contudo, sua ocorrência se constitui principalmente numa imposição prática, considerando as características e o grau de detalhamento do orçamento federal.

Dessa forma, a interação entre órgão central e órgãos setoriais de orçamento ocorre, principalmente, por força da necessidade de operacionalizar o processo. Ademais, foi observado que tais parcerias, em muitos casos, dependiam mais do perfil dos dirigentes, em especial os da SOF. Logo, presume-se que em algumas situações estas parcerias podem resultar em benefícios inconstantes e unilaterais.

Quanto à questão do contingenciamento, o discurso nativo dos participantes apresenta uma clara divisão. De um lado os que acreditam que é excessiva a realização de emendas ao PLOA. Nesta visão, tal fato ocorre em função, principalmente, da possibilidade do Congresso reestimar as receitas previstas pelo Executivo. De outro lado, a visão de que é prerrogativa do Legislativo elaborar a Lei Orçamentária, ainda que esta tenha como base o PLOA encaminhado pelo Executivo<sup>32</sup>.

Parece óbvia a intenção, muitas vezes efetivada pelo Poder Executivo, de subestimar receitas no PLOA, para ao longo do exercício financeiro utilizar os excessos de arrecadação, diferença entre o valor estimado na LOA e o efetivamente arrecadado, na abertura de créditos adicionais. Ademais, este fato limita o espaço fiscal para emendas no Congresso. Estas emendas algumas vezes são do interesse das próprias políticas públicas geridas pelos governos, como no caso de parte das emendas de bancada<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Aqui se trata de acontecimento noticiado amplamente no início dos anos 90 pela imprensa do país, que envolveu um ex-secretário da SOF e um grupo de parlamentares conhecidos como “Anões do Orçamento”, em uma referência à baixa estatura dos mesmos, como também ao fato de integrarem a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

<sup>32</sup> Cabe registrar que o Art. 166, § 3º, inciso III a), da Constituição (1988), assim como o Art. 12, § 1º, da LRF (2000), dispõem sobre a possibilidade de reestimativa da receita do PLOA por parte do Congresso, desde que seja fruto de erros ou omissões de ordem técnica.

<sup>33</sup> Segundo Resolução nº. 1, de 2006, do Congresso Nacional, no caso do PLOA, as emendas podem ser de Comissão (Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados), de Bancada Estadual, e Individuais. Fonte:

Por outro lado, o Congresso costuma sobreestimar receitas, pois isto aumenta o espaço fiscal para suas emendas, que muitas das vezes atendem interesses exclusivamente das bases eleitorais dos congressistas. Assim, a reação do Executivo é contingenciar a LOA, bloqueando principalmente a execução das emendas parlamentares.

Não obstante existam outras razões para este embate, especialmente no tocante à formação e manutenção da coalizão política de apoio ao governo, o que importa para este trabalho é a consequente tensão nas relações entre os Poderes, muitas vezes minando as possibilidades de parceria e prejudicando a boa governança do processo orçamentário.

### **5.1.3 Relacionamento dos atores envolvidos no processo orçamentário e a Sociedade Civil**

A dispersão do número das respostas neste descritor indica a pouca convergência das ideias dos participantes. As percepções dos entrevistados podem ser divididas em três tópicos: instituições, transparência e responsabilidade.

Segundo um dos entrevistados, em algumas políticas públicas a existência de dispositivos legais possibilita a participação da sociedade civil na elaboração, aprovação e acompanhamento da execução orçamentária, o que também se verifica em relação ao PPA.

Na área da saúde, por exemplo, a participação social é princípio constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado em Lei<sup>34</sup>. Além disso, a LRF (2000), Art. 48, § único, determina que:

A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [...]

Assim, as instituições orçamentárias, tanto gerais como específicas de algumas políticas públicas, favorecem as relações com a sociedade. No entanto, apesar da LRF se referir à participação popular em capítulo que trata da transparência, para um dos participantes se construiu no Brasil um modelo orçamentário que não é transparente, o que prejudicaria o relacionamento com atores externos.

---

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/normas.html>. Acesso em: 27 set. 2011.

<sup>34</sup> Vide Art. 198, inciso III, da Constituição (1988), assim como as determinações da Lei n.º 8.142, de 28 de Dezembro de 1990, que dispõe, dentre outras, sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde.

Isto porque, conforme o mesmo entrevistado, o modelo dispõe de aproximadamente 24 mil funcionais programáticas, cada uma composta de dez ou doze colunas. Logo, tal estrutura não pode ser chamada de transparente, nem ser socializada com ninguém.

Ainda que as instituições favoreçam o relacionamento dos atores envolvidos no processo orçamentário com a sociedade, e que o formato da peça orçamentária seja um inibidor ou inviabilizador deste, houve opinião de que a responsabilidade desta relação deveria ser repartida entre atores e sociedade.

Neste sentido, segundo um dos entrevistados, os atores, com base nas normas, deveriam ser mais proativos e fomentar a participação social, sejam eles pertencentes ao Executivo ou ao Legislativo. Porém, deveria existir maior número de entidades da sociedade civil interessadas em acompanhar o processo orçamentário, a exemplo do que acontece em países mais desenvolvidos como na Europa e nos Estados Unidos da América<sup>35</sup>. As que existem são em pequena quantidade e têm muito pouca visibilidade na mídia nacional.

A estes três tópicos adiciona-se uma reflexão feita por um dos participantes, para quem o profissional de orçamento não deve ser aquele que fará a relação direta com a sociedade. Os órgãos de governo nas suas diversas instâncias têm meios de consultar a sociedade e captar os desejos e necessidades da mesma, até para poderem estruturar as políticas sob sua responsabilidade.

O profissional da área de orçamento, ainda na visão deste entrevistado, deve estar inteirado das informações, que são expressas nos documentos técnicos, em conferências e seminários. Dessa forma, ele poderá exercer seu papel de analista e de elemento estratégico nas decisões alocativas de governo, com uma consciência muito bem formada em relação às mesmas.

As opiniões registradas demonstraram que este é um campo ainda em construção. As instituições existem, os documentos, relatórios e demais informações orçamentárias são produzidos e divulgados, inclusive em meio eletrônico. Existem iniciativas importantes, no caso da SOF, no sentido de melhorar o relacionamento com a sociedade civil<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Foram citadas como exemplo as entidades conhecidas como *watchdogs* dos EUA, que teriam acesso às informações orçamentárias com antecedência para providenciar análises e opiniões, que seriam amplamente divulgadas na imprensa norte americana.

<sup>36</sup> Como exemplos foram citados, por um participante, as seguintes iniciativas: Escola Virtual SOF; Sofinha, cartilha infantil em quadrinhos de educação fiscal; Orçamento Federal ao Alcance de Todos, que é um documento sobre o PLOA em linguagem didática, voltado a quem não conhece orçamento público; Momento do

Entretanto, se entendermos que este relacionamento depende da transparência das informações e do próprio processo orçamentário, e que transparente é algo que se compreende prontamente dispensando demonstração, restará claro a distância da linguagem orçamentária para aquela falada pela população geral. Logo, a relação entre aqueles que falam esta linguagem com a sociedade ainda se apresenta bastante deficitária.

#### **5.1.4 Clima de credibilidade e confiança mútua entre atores envolvidos no processo orçamentário**

Neste descritor a maioria das respostas indicou um nível moderado de capacidade de governança orçamentária. Alguns afirmaram que há espaço para colaboração, como, por exemplo, no recente processo de mudança da metodologia de elaboração do PPA<sup>37</sup>, entre SOF e SPI.

Este espaço existiria justamente pelo fato de haver confiança entre os atores. Esta confiança resultaria da identidade que existe entre o corpo de profissionais que atuam no processo orçamentário. Identidade esta, conforme um dos participantes, reforçada pelo fato de que os indivíduos que estão sentados dos dois lados da mesa são, quase sempre, da mesma carreira de planejamento e orçamento.

Porém, ainda segundo os entrevistados, há alguma desconfiança neste palco de atores da tecnocracia e das autoridades políticas. E acrescentaram, ainda, que dentro da própria burocracia, no caso entre a SOF e setoriais, existem as dificuldades naturais em função de que cada um dos agentes está defendendo posições antagônicas.

Salientou-se, também, que não há tanta credibilidade entre os técnicos da área orçamentária do Executivo e do Legislativo. No caso do relacionamento entre atores dentro do Legislativo, embora exista uma confiança bastante razoável dos políticos para com os técnicos, entre os técnicos das duas consultorias de orçamento (Câmara e Senado) existe um ambiente de cooperação restrito, segundo um dos participantes.

O que se verifica das respostas é uma confirmação da visão de Lee, Johnson, e Joyce (2008), exposta na introdução desta pesquisa, para quem os relacionamentos entre os

---

Orçamento, veiculado na Rádio MP; Minuto do Orçamento, veiculado no Programa de Rádio A Voz do Brasil; e o Prêmio SOF de Monografias.

<sup>37</sup> Segundo a Constituição (1988), ADCT, Art. 35, § 2º, I, o projeto de lei do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Assim, até 31 de agosto de 2011 o Poder Executivo teve que encaminhar ao Congresso o projeto de Lei do PPA 2012-15, o que ocorreu com significativas mudanças metodológicas.

agentes, no caso desta pesquisa aqueles que atuam no processo orçamentário, se constituem em um sistema social complexo, composto de organizações, indivíduos e seus valores, bem como das normas e regras que governam suas relações, o que se caracteriza como uma rede de interconexões.

O clima de credibilidade e confiança, portanto, pode ser determinado pelos interesses dos atores dentro desta rede. Quando estes interesses são congruentes, seja em função de pensamento consensual e objetivos comuns, seja pela identidade de profissionais e carreiras, o clima se torna mais favorável.

Inversamente, quando há conflito de interesses este mesmo clima é abalado. Exemplo claro disso, e já referido quando se tratou do descritor relativo às parcerias entre atores envolvidos no processo orçamentário, é a dicotomia emendas versus contingenciamentos.

Segundo um dos entrevistados, não tem o menor cabimento se falar em orçamento mandatório<sup>38</sup> com o Congresso mexendo nas receitas, e fazendo com o grau de liberdade que tem. No entanto, continua, esta perspectiva sempre é levantada como sendo o remédio para evitar que decisões tomadas pelo Congresso em relação ao orçamento, a partir da sanção presidencial, passem a ser letra morta em função dos contingenciamentos.

Sendo assim, quanto mais comuns forem os interesses daqueles que atuam no processo orçamentário maiores as possibilidades da existência de um clima de confiança e credibilidade entre os mesmos. Isto nos lembra Peters e Pierre (1998), citados no capítulo do referencial teórico.

Com base nestes autores, pode-se inferir que, ao adotar práticas de coordenação em seu campo de atuação, a SOF tenderá a uma relativa redução da capacidade de controlar diretamente o processo orçamentário. Contudo, esta poderá ser substituída pela capacidade de influenciá-lo. Isto ocorre em função da complexidade das relações dentro da rede orçamentária e da dependência mútua entre os atores que nela estão inseridos, o que se reflete no clima de credibilidade e confiança existente na rede orçamentária.

---

<sup>38</sup> Trata-se aqui do desejo recorrente de alguns parlamentares de tornar obrigatória a execução da programação constante da lei orçamentária anual. Vide Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 565/2006 e 281/2008. Fonte: respectivamente, <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451>, e <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=404845>. Acesso em: 27 set. 2011.

## 5.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO

No tocante à dimensão da institucionalização da rede orçamentária, os resultados das entrevistas, que foram bastante densos, indicam um nível de capacidade de governança moderado. A tabela com a quantidade de respostas apresentada a seguir nos mostra, também, que nenhum dos participantes enquadrou qualquer dos descritores desta dimensão no nível de clara necessidade de aumento da capacidade de governança.

DESCRITORES	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
	Clara necessidade de aumento	Básico	Moderado	Alto
<b>Institucionalização</b>	0	3	7	4
Estrutura organizacional	0	1	3	4
Arenas decisórias	0	2	4	0

**Tabela 2** - Consolidado das respostas por descritor / dimensão Institucionalização. Elaboração própria.

### 5.2.1 Estrutura organizacional

Quanto à estrutura organizacional as respostas se dividiram basicamente na visão a respeito de como é a estrutura do processo orçamentário e o que poderia ser revisto e, possivelmente, melhorado.

Entre os participantes, foi praticamente unânime a ideia de que a estrutura organizacional está claramente definida. O papel das organizações dentro do processo orçamentário e suas respectivas responsabilidades básicas, além de claramente definidas são legalmente determinados. Este fato foi salientado tanto em relação ao Executivo, com a coordenação da SOF, como no Legislativo, com a CMO.

Neste sentido, foi dado destaque pelos entrevistados a algumas das principais normas que tratam do processo orçamentário, como a própria Constituição (1988) e a Lei n.º 4.320 (1964), salientada como uma Lei que sobreviveu por décadas, e ainda hoje tem a força de um instrumento que regula e dispõe sobre as questões relacionadas a orçamento e finanças públicas.

Além destes dois diplomas, ressaltou-se a organização e o disciplinamento dos sistemas de planejamento e de orçamento federal, que em conjunto com os de administração financeira, de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo, constituem a matéria da Lei n.º 10.180 (2001), especialmente no que se refere à criação das carreiras subjacentes aos sistemas citados.

Nada obstante, observou-se nas respostas dos entrevistados divergências quanto à forma de organizar o orçamento e a divisão de papéis relativos à estrutura atual do sistema de planejamento e orçamento federal do Brasil. Uma destas respostas indicou a visão de que a estrutura organizacional do processo orçamentário deveria ser pensada de forma dinâmica e não cristalizada no tempo.

Assim, as posições apresentadas podem ser expressas em três categorias: responsabilidades gerais dos instrumentos de planejamento e orçamento, especialmente no tocante ao PPA e a LOA; papel dos órgãos centrais e setoriais, no Executivo e no Legislativo; e lacuna normativa.

Alguns participantes destacaram equívocos em relação à utilização do PPA e da LOA. Um entrevistado afirmou que o orçamento deveria trabalhar com três dimensões: territorial, social, e risco temporal, no sentido de ser oportuno. Já em relação ao PPA, outro entrevistado registrou que Constituição (1988) esboçou uma dimensão de conteúdo e forma que ainda é pendente de aprimoramento para sua compreensão.

Na visão deste último entrevistado, seria muito mais fácil ver em perspectiva a programação de gastos de um determinado setor ou área, tanto para as despesas de natureza continuada como os investimentos, se nós trabalhássemos com um orçamento anual e um plurianual, respectivamente, a LOA e o PPA.

Na visão de outro participante, o processo orçamentário federal no Brasil é duo. Pois, por conta da liberalidade na interpretação da Constituição, o processo orçamentário no Legislativo, que deveria ser uma avaliação e realocação do que foi feito no Executivo, muitas vezes acaba sendo quase que uma segunda elaboração do orçamento.

Em se tratando do papel dos órgãos centrais e setoriais, uma das respostas mais contundentes foi de que o órgão central no Executivo deveria ser o amálgama para dar racionalidade nos conflitos entre órgãos setoriais, e destes com suas unidades orçamentárias. Porém, na prática manda-se o limite orçamentário e cada um que distribua o seu. Assim, afirmou o entrevistado, “[...] nós criamos um lixo orçamentário [...]”, constituído de iniciativas pulverizadíssimas.

Para outro entrevistado, ainda no que tange ao órgão central, não há cabimento para dois atores de comando do processo orçamentário. Portanto, este processo deveria ser capitaneado por uma única secretaria, a SOF, que teria uma ampliação de suas responsabilidades na proporção necessária.

Esta opinião também serve para o Poder Legislativo. Segundo um participante, em função de existirem duas consultorias de orçamento, Câmara e Senado, a responsabilidade de coordenar o processo orçamentário naquele Poder, às vezes fica um pouco diluída, o que gera alguma duplicidade. Assim, o ideal seria que houvesse apenas uma consultoria que atuasse junto à Comissão Mista, com comando único e estrutura bem definida.

Quanto aos órgãos setoriais, algumas respostas apontaram para o fato de que o desenho atual da SPOA não é adequado. Há fragilidade no quantitativo de pessoal da carreira de APO dentro dos setoriais, o que os transforma em simples repassadores das demandas das Unidades Orçamentárias. Logo, a estrutura destes deveria ser customizada para a realidade das responsabilidades orçamentárias de cada Ministério.

Por fim, um entrevistado afirmou que o único senão em relação à estrutura organizacional do processo orçamentário é a não existência, ainda, da Lei Complementar de Finanças Públicas, definida pela Constituição (1988)<sup>39</sup>.

Em função da análise das respostas apresentadas, o que se pode inferir é que as justificativas subjacentes a tais respostas apontam divergências importantes em relação ao quanto a estrutura organizacional reflete a realidade do processo orçamentário. Ainda que, a maior parte destas respostas tenha enquadrado o nível de capacidade da governança orçamentária como de moderado para alto no descritor relativo à estrutura organizacional.

Sendo assim, do ponto de vista do aumento da capacidade de governança orçamentária, pouco adianta se as instituições formais definem claramente os papéis e responsabilidades dentro do processo orçamentário, se esta definição não se traduz na prática do funcionamento deste processo.

Neste sentido, ainda que o PPA e a LOA sejam instrumentos cujos objetivos estejam claramente determinados em normas legais, sua utilização prática ao longo do processo orçamentário, aparentemente, tem criado obstáculos à melhor governança deste processo.

---

<sup>39</sup> O artigo 165º, § 9º, da Constituição (1988) previu que Lei Complementar deverá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Esta norma deverá substituir a Lei 4.320 (1964).



De fato, no caso do PPA, nem a definição constitucional ainda é suficientemente clara em relação a seus objetivos e métodos de elaboração. Isto suscita questões sobre o quão abrangente deve ser o plano, no sentido de conter todas as informações dispostas nos orçamentos. E mais, se o plano deve de fato ser instituído por Lei, e o quanto se pode alterá-lo ao longo de sua vigência.

Quanto à LOA, da mesma forma, o grau de detalhamento cria sérios obstáculos aos órgãos executores, além de prejudicar sobremaneira a visão dos órgãos centrais em relação à qualidade da alocação.

Um exemplo disso pode ser verificado no tocante à alocação territorial do gasto na peça orçamentária. Para tanto, uma análise preliminar aponta para uma destinação de recursos historicamente maior àquelas unidades da federação que são mais ricas, o que favorece o agravamento das desigualdades regionais do país.

Quando se trata do papel dos órgãos centrais e setoriais, também se verifica que as instituições existentes não são capazes de delimitar adequadamente as atribuições práticas destes atores. Nota-se das respostas dos entrevistados a presença de redundâncias em relação aos papéis dos órgãos centrais.

No Executivo, a dicotomia recorrente entre planejamento e orçamento se reproduz, nos instrumentos PPA e LOA, assim como nas atribuições da SPI e da SOF. Se aceitarmos a visão de Key Jr. (1940), referida na introdução desta pesquisa, a respeito do desafio mais importante do orçamento, torna-se difícil imaginar PPA e LOA como instrumentos distintos, ou que tratem de atividades distintas.

Parece inconcebível admitir um PPA que desconsidere as limitações fiscais, contingências do ambiente macroeconômico, e relações político-partidárias na sua elaboração. Da mesma forma, não se concebe uma LOA “miope”, incapaz de enxergar a plurianualidade das despesas, tampouco desconectada de uma visão de médio e longo prazo em relação ao país que se deseja ser.

Ainda mais, de acordo com von Hagen (2007), conforme já citado no capítulo teórico desta pesquisa, o orçamento deve também ser considerado como um plano que expressa as intenções do governo a respeito de como alcançar os objetivos políticos em função do cenário econômico esperado.

Se isto é verdade, os dois órgãos centrais, SPI e SOF, exercem tarefas bastante interligadas, se não redundantes. Sem dúvida este fato cria um conjunto de obstáculos à boa governança do processo orçamentário dentro do Executivo. Somado a isto, há também

redundância de atribuições na fase legislativa deste processo, em função da existência de duas consultorias de orçamento, que atendem simultaneamente à CMO.

Destarte, considerando que existe a lacuna normativa, em relação à Lei Complementar referida no artigo 165º, § 9º, da Constituição (1988), o Brasil ainda dispõe de oportunidade para adequar a estrutura organizacional do processo orçamentário favorecendo sua melhor governança.

Assim, duas questões suscitam reflexão: qual a possibilidade e as consequências de existir uma organização única para coordenar o processo orçamentário em todas as suas fases, e em ambos os poderes? Como conceber uma organização capaz de promover a cooperação e mitigar os conflitos inerentes aos atores que se envolvem neste processo, e que favoreça a busca por melhores decisões alocativas?

### **5.2.2 Arenas decisórias**

A maior parte das respostas dos entrevistados indicou um nível moderado da capacidade de governança orçamentária neste descritor. Segundo o instrumento construído nesta pesquisa para análise da referida capacidade, as arenas decisórias dizem respeito à forma como as decisões inerentes ao processo orçamentário são tomadas, bem como a participação dos atores, e à existência de fundamentos nestas decisões.

Quanto à forma, pode-se avaliar a clareza e a adequação das decisões. Algumas respostas indicaram que o trabalho da SOF fica fragilizado em função de decisões fechadas e que chegam à mesma apenas para serem implementadas, ainda que a SOF produza algum parecer de caráter formal para corroborá-las. Isto indicaria falta de transparência sobre como e por quais atores estas decisões foram tomadas.

No caso do Legislativo, de acordo com um entrevistado, pode-se dizer que há um grau maior de transparência em relação à tomada de decisões. Isto em função de ser uma Casa política, aberta, onde toda tramitação ocorre de forma acessível ao público em geral, e as discussões se dão no plenário da CMO.

Foram registradas opiniões que questionaram a adequação das decisões inerentes ao processo orçamentário, especialmente aquelas relativas à função alocativa. Para um participante, o papel do orçamento deveria ser o de garantir a eficiência do gasto público<sup>40</sup>, favorecendo uma estratégia de consolidação daquilo que já se iniciou.

---

<sup>40</sup> Segundo este mesmo entrevistado, eficiência é a melhor alocação do recurso. Isto significaria que na hora da alocação orçamentária não se pode receber novas agendas ou novas carteiras de obras, sem antes concluir

Ainda de acordo com o mesmo entrevistado, não adianta cortar a conta de luz, reduzir a conta de água, de gasolina, de aluguel de carro, porque o orçamento federal é cem vezes superior ao que se gasta com o funcionamento da máquina. Toda a agenda chamada de eficiência do gasto, se refere a uma rubrica que é responsável por 1% do total do orçamento. E sentenciou: “[...] para mim é uma irresponsabilidade com o país [...]”.

Ainda no que tange à adequação das decisões alocativas, um participante afirmou que estava na hora de ser revista a questão do contingenciamento, para que os órgãos setoriais pudessem ter menos preocupação com as classificações do orçamento, e mais na finalidade maior a que ele se destina, que é transformar a realidade ou fazer chegar à população aquilo que ela necessita.

Outro entrevistado salientou que há situações onde o processo orçamentário é comprimido no tempo, logo muitas decisões relevantes são tomadas de forma apressada. Para o mesmo, o orçamento tem um ritual próprio, com tempos necessários para o conhecimento e reflexão sobre as informações, e para a construção das decisões em todas as instâncias. Assim, faltaria uma adequada normatização do que são os procedimentos decisórios, quais as suas instâncias, e quem em cada momento deve fazer o que.

Na visão de outro participante, ainda sobre a adequação das decisões alocativas, no Executivo tais decisões ocorrem em duas fases: a primeira é a do contexto macroeconômico, com a definição de quanto se pode alocar de gasto, o que para o mesmo é um avanço em relação a épocas anteriores. A segunda fase acabaria se dando muito na margem, em função das despesas obrigatórias e das vinculações de receita.

Ressaltou, o mesmo participante, que estudos apontam a determinação aproximada de 90% dos gastos, após somarmos estas duas coisas<sup>41</sup>. Já no Legislativo, continuou, a decisão segue uma lógica completamente diferente. Esta lógica seria a de interesse do parlamentar, que decide em função das suas bases eleitorais.

No que tange à participação dos atores no processo de decisão alocativa, respostas indicaram que existem decisões muito importantes que são centralizadas na cúpula

---

aquelas que já estão em curso. Como exemplo, foi citada a funcional denominada “Conclusão das Obras do Armazém de Grãos de Uberlândia”, 2º maior armazém de grãos da América Latina, que estava havia 15 anos no orçamento.

<sup>41</sup> Segundo o mesmo entrevistado, embora estes estudos façam sentido, há um detalhe que às vezes escapa: dentro das receitas vinculadas muitas vezes há uma margem de discricionariedade muito grande. Logo, não podemos compartilhar com a ideia que existe toda esta rigidez citada. Pode-se acrescentar a esta afirmação a vinculação de gastos mínimos com saúde, determinados pela Emenda Constitucional nº. 29, de 13 de setembro de 2000. A questão aqui é, dado um montante mínimo a ser alocado em ações de saúde, quanto vai para cada ação de saúde específica.

da própria SOF, sem a participação de muita gente, até para que seja evitada a perda da eficiência deste processo de decisão.

Entretanto, na visão de outro entrevistado, atualmente a SOF se comunica diretamente com os Secretários Executivos e em muitas situações com o próprio Ministro. Ou seja, a Secretaria ampliou os contatos, o que facilitou os procedimentos decisórios. Anteriormente, a SOF só discutia com os Coordenadores de Orçamento ou, no máximo, os Subsecretários de Planejamento e Orçamento.

No Poder Legislativo, para outro participante, existem relatórios de vários tipos, todos ficam sabendo quem apresentou emenda e para quê. Logo, a participação dos atores é bem mais ampla. Apesar disso, ressaltou, muitas vezes as decisões mais importantes são tomadas por um grupo menor de Parlamentares e Consultores.

Por fim, na questão da existência de estudos e análises criteriosos e de amplo conhecimento entre os atores que fundamentem as decisões alocativas, houve quem afirmasse que tais decisões são, normalmente, respaldadas por estudos e análises técnicas, mas quem as produz não tem condições de acompanhar o fluxo da decisão.

Para outro entrevistado, no entanto, seja na metodologia de elaboração como na execução do orçamento no âmbito do Poder Executivo, o processo de decisão orçamentária ainda se ressentia da falta de instrumentos e critérios de avaliação que permitam a certificação do bom andamento de uma ação ou programa de governo.

Dessa forma, segundo o mesmo, seria possível se identificar eventuais frustrações em relação ao que se esperava. E, até mesmo, excluir determinados tipos de iniciativas que se revelem ineficazes no cumprimento do seu objetivo, seja por problemas de gestão ou de concepção.

Após o estudo das respostas relacionadas ao descritor arenas decisórias, percebe-se a complexidade que envolve o processo orçamentário, traduzido em suas decisões alocativas. Assim, a forma clara e adequada com que decisões são tomadas, a participação ampla de atores nestas decisões, e a existência de estudos e análises que fundamentem as mesmas, são dependentes do ambiente institucional que envolve este processo.

Sendo assim, conforme March e Olsen (2006) citados no referencial teórico desta pesquisa, o desenho das instituições orçamentárias é que pode mitigar as consequências negativas do relacionamento Agente-Principal, assim como os efeitos nocivos do *Common Pool Problem*. Ambos os problemas podem ser identificados nas respostas acima relatadas, principalmente naquelas relativas à forma como são tomadas as decisões e à participação ampla de atores.

Quanto à fundamentação técnica das decisões, ou sua insuficiência, pode-se inferir que o processo orçamentário se baseia mais na lógica da adequação do que na da consequência, conforme conceito de March (2009). A própria programação constante do PPA e LOA carecem de explicações lógicas, apresentando muitas vezes redundâncias, lacunas e incoerências na representação orçamentária da organização da ação estatal.

### 5.3 SUSTENTABILIDADE

Esta dimensão, segundo Calmon e Costa (2008), trata da capacidade de uma determinada rede de realizar ações contínuas e de longa duração. Neste sentido, os descritores intentam verificar se há capacidade de adaptação dos atores envolvidos no processo orçamentário, e financiamento necessário para fazer frente às necessidades relativas à criação desta capacidade.

Na tabela seguinte se observa que esta dimensão foi enquadrada principalmente no nível básico da capacidade de governança orçamentária. Entretanto, cabe ressaltar que se percebeu alguma dificuldade de entendimento dos entrevistados em relação ao significado dos descritores.

DESCRITORES	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
	Clara necessidade de aumento	Básico	Moderado	Alto
<b>Sustentabilidade</b>	1	5	3	2
Capacidade de adaptação contínua na forma de atuar, em função de transformações no ambiente que envolve o processo orçamentário	1	2	2	1
Financiamento de iniciativas voltadas para criação de capacidade de adaptação contínua na forma de atuar	0	3	1	1

**Tabela 3** - Consolidado das respostas por descritor / dimensão Sustentabilidade. Elaboração própria.

### 5.3.1 Capacidade de adaptação contínua na forma de atuar

Neste descritor as respostas foram diluídas. Cada um dos quatro níveis da capacidade de governança orçamentária recebeu uma resposta, e um dos entrevistados enquadrou o descritor entre o nível básico e o moderado.

O participante que classificou a capacidade de adaptação contínua na forma de atuar, em função de transformações no ambiente que envolve o processo orçamentário, no nível de clara necessidade de aumento, interpretou o descritor sob a ótica da capacidade de transformar recursos públicos em melhorias para a população.

Para o mesmo, a legislação muito rígida, especialmente para quem trabalha com atores de outras esferas de governo, bem como a falta de capacitação dos atores para se adaptarem e entenderem mudanças ambientais, resulta na impossibilidade de converter iniciativas interessantes em benefícios para a sociedade.

Por outro lado, o entrevistado que classificou este descritor no nível alto justificou com o exemplo de uma mudança atual do processo orçamentário, fruto da edição do Decreto n.º 7.446<sup>42</sup>.

Este Decreto, afirmou o mesmo, exigiu dos atores do processo orçamentário uma rápida mudança em processos de trabalho, tanto nos órgãos setoriais, para a elaboração de solicitações de remanejamento e ampliação dos limites nele autorizados, como para a SOF, a quem cabe a análise inicial destas solicitações.

Os participantes que opinaram pelo enquadramento básico e/ou moderado entenderam que a capacidade de adaptação às transformações ambientais, ainda que seja um ponto a ser trabalhado, não se constitui em uma grande necessidade.

Isto porque, segundo estes, parte do processo orçamentário ocorre basicamente da mesma forma há muitos anos, como também porque o profissional de orçamento seria um conservador por excelência.

Houve, ainda, quem justificasse a capacidade de adaptação ao uso frequente de créditos extraordinários<sup>43</sup>, por meio das Medidas Provisórias. Em função das dificuldades fiscais, tais créditos passaram a se constituir em uma adaptação dos atores inseridos no processo orçamentário na busca por recursos. Pois, os créditos extraordinários são livres dos contingenciamentos e dos procedimentos orçamentários ordinários.

---

<sup>42</sup> O Decreto n.º 7.446, de 1º de março de 2011, estabelece no âmbito do Poder Executivo limites e procedimentos para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção.

<sup>43</sup> A Lei 4.320 (1964) em seu Art. 41, classifica os créditos adicionais em suplementares, especiais, e extraordinários, que são os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Para outro participante, no âmbito do Congresso Nacional, a capacidade de resposta às mudanças ambientais se dá de forma defasada, sendo preciso que haja acúmulo de tempo para surgir uma iniciativa que revise o processo.

Talvez o entendimento dos entrevistados a respeito da importância da sustentabilidade da rede orçamentária para sua melhor governança tenha ficado prejudicado, em função das definições contidas no instrumento utilizado pela pesquisa.

De acordo com Calmon e Costa (2008), como as redes estão sujeitas a processos dinâmicos, é essencial que os atores nela inseridos tenham a capacidade contínua de se adaptar e se aperfeiçoar às novas realidades.

Neste sentido, apenas o entrevistado que considerou este descritor com o nível de clara necessidade de aumento da capacidade de governança apresentou uma justificativa considerada adequada. De fato, ainda são notórias as dificuldades em se tornar o orçamento um meio para transformações significativas da realidade social.

A mudança advinda com o citado Decreto n.º 7.446, bem como o uso dos créditos extraordinários, não parece caracterizar capacidade de adaptação a mudanças ambientais. O primeiro caso se constitui apenas na busca de maior controle de despesas administrativas. As novas rotinas operacionais criadas em função do Decreto, na verdade já são de uso constante dos atores, em relação a exigências de outras normas.

Quanto aos créditos extraordinários, sempre houve utilização dos mesmos no sentido de se conseguir recursos sem passar pelos “funis” tradicionais, como inclusão no PPA e na LOA, e limite de empenho e pagamento. Também não parece demonstrar capacidade adaptativa dos atores.

Sendo assim, ainda que com a análise um pouco prejudicada, infere-se que a capacidade de adaptação da rede orçamentária ainda é insuficiente, seja pelo pouco monitoramento dos hiatos em relação às novas conformações ambientais, ou mesmo porque tais novas conformações sejam raras, ou ainda porque se trata de um conjunto de atores consideravelmente conservadores em sua forma de atuar.

### **5.3.2 Financiamento de iniciativas**

No descritor financiamento de iniciativas voltadas para criação de capacidade de adaptação contínua na forma de atuar as respostas se concentraram mais no nível básico da capacidade de governança orçamentária.

Os participantes que consideraram este enquadramento, entenderam que já ultrapassamos a fase em que os recursos para financiar a criação da capacidade de adaptação eram insuficientes. A existência de fonte específica para o financiamento de iniciativas para este fim não lhes pareceu importante, nem foi considerada problema. A questão mais interessante seria a estruturação de processos sistemáticos de atualização.

O entrevistado que enquadrou este descritor como moderado, considerou que os recursos para a capacidade de adaptação envolveriam tanto os financeiros como os humanos ou de infraestrutura. Assim, como existe um corpo técnico altamente qualificado tanto no Executivo como no Legislativo, ambos os Poderes estariam preparados para responder às possíveis transformações no ambiente que envolve o processo orçamentário.

Já o participante que considerou alto o nível da capacidade de governança orçamentária para o financiamento de iniciativas voltadas para criação de capacidade de adaptação contínua na forma de atuar, afirmou que existem organizações que patrocinam estudos e trabalhos para se identificar problemas e propor soluções para o aperfeiçoamento do processo orçamentário.

Da mesma forma salientada no item anterior, talvez fosse necessário descrever de maneira mais detalhada para os participantes o significado deste descritor. A questão do financiamento de iniciativas voltadas para criação de capacidade de adaptação contínua na forma de atuar remete, segundo Calmon e Costa (2008), às possíveis interrupções de ações preconizadas por uma rede, em função, dentre outras, da interrupção do fluxo de recursos financeiros.

Aparentemente a rede orçamentária não dispõe de um fluxo de recursos suficiente para atender adequadamente às necessidades relativas à criação de capacidade dentro do processo. Um exemplo disto é a limitada quantidade de pessoal especializado nos órgãos setoriais, já referida em outras dimensões, que certamente está relacionada aos controles do gasto de pessoal da União.

Outro exemplo é inexistência de um sistema de informações orçamentárias capaz de unificar o conjunto de dados necessários ao processo de decisão alocativa, o que acarretou a significativa proliferação de sistemas setorializados e com baixa interoperabilidade. A despeito de existirem outras razões, a questão dos custos de implantação de um sistema único deste porte se constitui em um importante entrave.



## 5.4 ESTRUTURA E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO

A questão essencial nesta dimensão é se a estrutura de coordenação é capaz de articular a atuação dos diferentes atores, com legitimidade entre estes, e com os instrumentos adequados. Isto envolve a coordenação interfuncional, o monitoramento do ambiente, os planejamentos estratégico, operacional e de gestão de pessoas, assim como o estilo de liderança.

A tabela seguinte apresenta o resultado dos enquadramentos feito pelos participantes. Nota-se que o enquadramento com maior número de resposta e distribuição mais regular entre os descritores foi o moderado. A seguir serão analisadas as respostas, por descritor.

DESCRITORES	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
	Clara necessidade de aumento	Básico	Moderado	Alto
<b>Estrutura e Instrumentos de Coordenação</b>	7	11	18	5
Coordenação Interfuncional entre atores envolvidos no processo orçamentário	0	3	3	1
Monitoramento do ambiente do processo orçamentário	1	2	4	0
Planejamento estratégico	1	3	2	0
Planejamento operacional	1	1	3	0
Planejamento da gestão de pessoas	1	1	3	4
Estilo de coordenação e liderança	3	1	3	0

**Tabela 4** - Consolidado das respostas por descritor / dimensão Estrutura e Instrumentos de Coordenação. Elaboração própria.

### 5.4.1 Coordenação Interfuncional

Este descritor está situado entre os níveis básico e moderado na visão dos participantes. Isto em função da percepção de que, embora os atores do processo orçamentário trabalhem de forma bem articulada, há problemas de coordenação entre os mesmos.

Segundo um dos entrevistados, a coordenação é afetada, às vezes, por fatores exógenos ao sistema de orçamento. O orçamento pela sua natureza, continua a resposta, é uma expressão de escolhas, e por isso mesmo desperta uma grande cobiça e interesse por todos, em todos os Ministérios e setores.

Esta visão é coerente com a de outro entrevistado, para quem sempre existirão atritos na busca por um maior volume de recursos, e que nem sempre serão passíveis de atendimento por parte do órgão central. Para um terceiro participante, os interesses dos órgãos setoriais *vis-à-vis* aos da SOF são antagônicos, e, ainda assevera que “[...] a SOF tem a difícil missão de dizer não aos pleitos dos órgãos setoriais [...]”.<sup>44</sup>

A questão da hierarquia e do poder político foi ressaltada por um dos entrevistados como um fator que interfere na coordenação do processo orçamentário. Coordenação esta que, para outro entrevistado, enfrenta problemas no âmbito do Legislativo em função da existência de duas consultorias de orçamento.

Conforme já dito no capítulo do referencial teórico, a cooperação entre os atores pode favorecer a efetividade das ações, possibilitando melhores condições de enfrentamento de pressões exógenas e redução das incertezas inerentes ao processo orçamentário.

Se assim for, de fato a adequada coordenação interfuncional será impactada de maneira significativa pela natureza do processo orçamentário. O quadro retratado nestas respostas permite inferir que a busca por recursos, a hierarquia, o poder político são fatores externos e, necessariamente, nocivos ao processo orçamentário. Além disso, que o órgão central teria como missão principal evitar ou mitigar a ocorrência destes fatores.

O objetivo da pesquisa não é discutir ideologias quanto à ação do Estado na economia. Porém, parece claro que algumas das posições apresentadas neste descritor remetem a uma visão de economias organizadas apenas por mercados. Nestas economias, a participação do Estado deve ser marginal, já que as decisões isoladas de cada agente resultariam em eficiência para todo o sistema.

Diante disso, Fiani (2011) ao tratar do enfoque moderno das instituições fornece elementos para reflexão e analogia ao descritor agora em análise:

O problema da coordenação nas atividades econômicas é central para a compreensão do funcionamento do sistema econômico e, portanto, para a promoção do desenvolvimento. Sem cooperação não é possível atingir este objetivo, pois o

---

<sup>44</sup> A discordância em relação a esta afirmativa motivou o autor da pesquisa a incluir a epígrafe do início da dissertação.

progresso exige uma série de mudanças e investimentos que alteram significativamente as atividades econômicas, a renda e a riqueza. Com isso, vários agentes têm de tomar decisões, que, por sua vez, têm de ser consistentes entre si.

Se, por exemplo, os atores do processo orçamentário que trabalham com a área da saúde não aceitarem dedicar recursos da área aos hospitais de ensino, ligados à área da educação sob a ótica orçamentária, a formação acadêmica dos profissionais de saúde poderá ficar prejudicada. Assim, como o processo orçamentário se constitui em uma rede, as ações dos atores nela inseridos são interdependentes.

A natureza do processo orçamentário envolve a busca cada vez maior por recursos, que são escassos. Sendo assim, um comportamento racional daqueles que atuam com o setor saúde, rejeitando a saída de recursos para outra área, pode acarretar um resultado ineficiente para toda sociedade. Seria reduzida a quantidade, ou a qualidade, dos profissionais de saúde formada no país.

Este seria uma espécie de problema de *Common Pool* do processo orçamentário, citado no capítulo do referencial teórico. Uma das questões essenciais do trabalho de Elionor Ostrom<sup>45</sup>, é se existiriam princípios que favorecessem o sucesso na gestão deste problema.

Em seus estudos e experimentos empíricos, a pesquisadora citada propôs pontos chave para o alcance do êxito na gestão deste problema, por meio da cooperação. Dentre os quais, dois são de extrema utilidade para a atuação de um órgão central de orçamento: se as regras definem os direitos de forma clara, e se os mecanismos de resolução de conflitos estão postos<sup>46</sup>.

A responsabilidade de quem coordena o processo orçamentário, caso da SOF nesta pesquisa, é imensa no sentido de promover a cooperação e mitigar os conflitos entre os atores, favorecendo a consistência de suas decisões. Não se percebe qualquer antagonismo entre o papel da SOF e dos setoriais de orçamento, muito pelo contrário.

Ao administrar os conflitos inerentes à busca de recursos, muitas das vezes negando tais recursos aos órgãos solicitantes, a SOF deveria ter a intenção de alcançar a decisão alocativa mais adequada às políticas públicas federais, e, portanto, contribuir ao bem estar de toda sociedade.

Parte do trabalho da SOF envolve o convencimento daqueles órgãos de que determinados gastos devem ser adiados, ou podem se realizar com valores inferiores, ou,

---

<sup>45</sup> Prêmio Nobel de economia em 2009.

<sup>46</sup> Fonte: <[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2009/ecoadv09.pdf](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ecoadv09.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2010.

ainda, que sequer deveriam ser feitos. Mesmo que esta não seja uma tarefa simples, não se pode considerá-la antagônica em relação às atribuições dos setoriais, salvo se o pressuposto for de que os atores destes últimos trabalham, exclusivamente, em função de interesses particulares.

Ressalta-se, segundo Godbout (1999)<sup>47</sup>, ainda que as relações em uma rede social não sejam desinteressadas, a racionalidade que está por trás destas relações é a sua manutenção, a esperança da reciprocidade.

#### **5.4.2 Monitoramento do ambiente do processo orçamentário**

Neste descritor a classificação mais destacada foi do nível moderado da capacidade de governança orçamentária.

Houve uma única opinião de que haveria uma clara necessidade de aumento deste nível. Para o entrevistado que se posicionou desta maneira, a justificativa é a existência de incompreensões dos problemas enfrentados pelos atores, especialmente entre os tecnocratas e os políticos.

Os demais participantes entenderam que existe um monitoramento limitado do ambiente que envolve o processo orçamentário. Neste sentido, um entrevistado afirmou que é preciso alcançar um patamar superior com a relação a se identificar o custo de cada ação orçamentária, por meio de centros de custo. Outro participante com este mesmo entendimento, exemplificou o fato com o pouco monitoramento da satisfação dos técnicos e analistas da carreira.

De forma similar, houve resposta que apontou haver capacidade de intervenção para aperfeiçoar o processo orçamentário, ainda que esta capacidade não seja ampla. O exemplo citado foi que a SOF nem sempre poderia intervir ao perceber que mudanças oriundas da fase Legislativa do processo pudessem criar problemas de execução para o orçamento.

As justificativas aos enquadramentos deste descritor conduzem à percepção de que o monitoramento do ambiente não dispõe de atividades ou rotinas particulares, ainda que seja realizado em alguns pontos específicos do processo orçamentário.

Em alguma medida, se observa que a rigidez estrutural apontada na dimensão de institucionalização e o possível excesso de conservadorismo dos atores, referido na

---

<sup>47</sup> Apud Calmon e Costa (2008).

dimensão da sustentabilidade, criam obstáculos a um maior monitoramento do ambiente que envolve o processo orçamentário.

### **5.4.3 Planejamento estratégico**

Em relação ao planejamento estratégico os enquadramentos foram principalmente entre os níveis básico e moderado de capacidade de governança orçamentária. Observou-se que as respostas trataram o descritor em duas óticas distintas, embora complementares.

A primeira ótica se relaciona ao planejamento estratégico interno dos órgãos que constituem a rede orçamentária. Na visão de alguns entrevistados o planejamento estratégico precisa ganhar outras fronteiras, pois, embora tenha sido desenvolvido no âmbito do órgão central, não existe para o processo orçamentário como um todo.

Ademais, outro viés de estratégia interna tratado nas respostas se refere aos temas com os quais os profissionais de orçamento lidam. Por um lado, eles devem ter a visão estratégica intrínseca do próprio órgão central e setorial de orçamento, bem como de todo o processo. Por outro, eles têm que compreender muito bem a visão estratégica das áreas de política pública, em relação às quais eles atuam como responsáveis por examinar proposições de orçamento.

A segunda ótica das respostas diz respeito à representação da estratégia de ação estatal contida nos instrumentos inerentes ao processo orçamentário, PPA e LOA. De forma geral, um dos entrevistados citou que o Brasil ainda está pouco desenvolvido nas questões de planejamento de médio e longo prazo. Para o mesmo, isto seria fruto do recente processo inflacionário, que teria tirado a capacidade de planejar do país.

Além disso, o mesmo entrevistado afirmou que um planejamento estratégico que pense o orçamento a médio e longo prazo possibilita uma melhor alocação de recursos para problemas que ainda não foram resolvidos, mas que poderiam ser solucionados no futuro.

Outro participante lembrou que existe um Plano Plurianual, aprovado por Lei, que exerce, ou deveria exercer, um papel estratégico no processo orçamentário. Uma das razões para a possível perda do papel estratégico do PPA, segundo o mesmo, se refere à sua excessiva abrangência, não conseguindo, assim, definir prioridades. Por este motivo, conclui

o mesmo participante, o PPA é quase completamente negligenciado e não desperta o interesse de quase ninguém, no Congresso Nacional.

Ainda no que tange aos objetivos estratégicos do PPA, outro entrevistado recordou que, em torno do ano 2000 o país teve a oportunidade de promover uma reforma nos orçamentos do governo federal e também no PPA<sup>48</sup>. Por meio desta reforma, se buscou criar um mecanismo de convergência e de articulação, um elo, entre plano e orçamento, que seriam os programas.

Segundo o mesmo entrevistado, os programas foram desenhados a partir dos macro-problemas, que ensejam a possibilidade de construção, delineamento de formas de respostas e equacionamento àquilo que se apresentava. E finalizou afirmando: “[...] Este foi um passo importante para dar ao PPA uma feição de orçamento plurianual [...]”

Para este entrevistado, o governo deveria ter um plano estratégico de médio e longo prazo, que definisse quais as ações políticas e econômicas a serem implementadas para que o país seguisse a trajetória desejada. Portanto, esta não seria uma função do PPA, que junto com a LOA deveria ser absolutamente aderente às definições apontadas.

Neste ponto fica evidente a discordância entre alguns participantes a respeito do papel estratégico do PPA. Um participante contrário a esta visão entende que, como o Brasil passou um período muito grande sem espaço fiscal para gastar, o país teria ficado refém da visão de curto prazo, das necessidades imediatas e do varejo, o que acabara por enfraquecer a função planejamento.

Diante deste quadro, continuou o mesmo entrevistado, o governo federal ficava com medo de ter iniciativa de alocar gastos, de investimento por exemplo, e não ter “pernas para tocar”. Assim, as novas iniciativas eram apresentadas apenas pelo Congresso Nacional, por meio das emendas parlamentares. Dessa forma, o Executivo teria transferido para o Legislativo a instrumentalização da ideia de planejamento.

Ainda segundo respostas deste último respondente, passou a ser imprescindível trazer de volta ao Poder Executivo a ideia de formulação de um plano estratégico que fosse aderente à função planejamento, e não à função orçamento do Estado. Este fato teria

---

<sup>48</sup> O PPA 2000-2003, que recebeu o nome de Avança Brasil, trouxe mudanças de grande impacto no sistema de planejamento e orçamento federais. Foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do Governo são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos. Coerente com o Plano de Estabilização Fiscal, a quantificação dos programas e suas ações foi baseada na previsão de recursos fiscais para o período. Fonte: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>. Acesso em: 27 set. 2011.

culminado com a adoção da nova metodologia de elaboração do PPA que terá vigência no período de 2012 a 2015<sup>49</sup>.

A diferença das visões torna-se ainda mais evidente quando este último participante discute alguns problemas na adoção do novo modelo de plano. O ponto crucial, segundo o mesmo, é que a programação partia dos problemas. Quando se parte de um problema, há uma tendência a eliminar dimensões importantes para o desenvolvimento do país.

Então, continuou com a resposta, como não se conseguia representar, no modelo problematizado, as necessidades de um país com nossa dimensão territorial e populacional, resolveu-se substituir o problema por política pública. A partir da definição do que é uma política pública, são identificados seus desafios, e não seus problemas.

Ainda no que tange à segunda ótica referida anteriormente, que diz respeito à representação da estratégia de ação estatal contida nos instrumentos inerentes ao processo orçamentário, as respostas também fizeram referência ao processo de elaboração e execução do orçamento.

Um dos participantes afirmou que não é possível considerar que o processo orçamentário seja fundamentado em uma perspectiva estratégica. Os procedimentos de distribuição dos limites na fase de elaboração no âmbito do Executivo, foram citados como contra exemplo de estratégia. Independente da alocação intrasetorial, o que importaria é se os limites setoriais distribuídos são respeitados<sup>50</sup>.

O mesmo entrevistado complementou que o papel do orçamento não pode ser de contingenciar, nem de se constituir em amostragem dos detalhes da política pública. Dessa forma, conclui que o orçamento precisaria deixar de ser uma peça processual para ser mais aderente a um novo dinamismo do país.

Na visão de outro entrevistado, o ideal seria que o orçamento fosse executado na sua íntegra. Um dos motivos para que isso ainda não tenha ocorrido é que o orçamento não é elaborado dentro daquilo que é factível. Outra razão seriam as decisões de criar despesas

---

<sup>49</sup> O PPA é um mecanismo que o Constituinte criou em substituição ao antigo Orçamento Plurianual de Investimentos na tentativa de instituir um instrumento que tenha natureza de Plano. Nesses termos, o PPA deve preservar as diferenças essenciais relativas ao Orçamento, particularmente o período de tempo considerado, o enfoque insumo-produto, os níveis de agregação e as relações com unidades organizacionais. Fonte: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp\\_003\\_modelo\\_planeja\\_gov.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp_003_modelo_planeja_gov.pdf). Acesso em: 27 set. 2011.

<sup>50</sup> Vale ressaltar que os limites citados, contidos nos Anexos do Decreto que dispõe sobre a programação orçamentária e Financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo, são distribuídos por órgãos orçamentários. A responsabilidade da redistribuição destes limites internamente é de cada órgão.

sem a correspondente fonte financiamento, e sem a previsão do que elas vão custar nos anos subsequentes.

Percebe-se que este descritor gerou um conjunto de reflexões ricas e complexas. Ao se pensar em estratégia é natural que se deixem de lado as questões mais instrumentais em prol das mais substantivas.

Um primeiro ponto a ser analisado nestas respostas é a relação entre o planejamento estratégico dos órgãos que atuam no processo orçamentário, em especial a SOF, e a visão estratégica do processo orçamentário.

Se a missão da SOF no entendimento do seu corpo diretivo<sup>51</sup>, estiver voltada, exclusivamente, para as questões fiscais de curto prazo, será bastante improvável que o processo orçamentário como um todo valorize significativamente estratégias de desenvolvimento de longo prazo, por exemplo.

Neste sentido, identifica-se uma correlação deste descritor com aquele relativo às preferências comuns e valores compartilhados, na dimensão do capital social. Também, nota-se a importância do estilo de liderança para um adequado planejamento estratégico.

Assim, caso os atores inseridos na rede orçamentária, em especial aqueles que ocupam posição central e de liderança, tenham visões estratégicas distintas em relação ao papel dos instrumentos produzidos no processo orçamentário, certamente ocorrerão muitos conflitos durante a elaboração dos mesmos.

As decisões relativas ao processo orçamentário não poderão estar fundamentadas em uma visão estratégica concreta, posto que tal visão não é comum. O exemplo do PPA e da LOA são esclarecedores das divergências existentes.

Para alguns, o PPA seria uma modernização do orçamento plurianual de investimentos, cujo objetivo era ser a expressão financeira dos programas setoriais regionais, consideradas, exclusivamente, as despesas de capital<sup>52</sup>.

Outros acreditam que quando a Constituição (1988) incluiu na Lei do PPA as despesas de capital e outras delas decorrentes, inclusive no que se referia aos programas de duração continuada, o plano se tornou excessivamente abrangente, perdendo o desejável caráter estratégico.

---

<sup>51</sup> Atualmente a missão da SOF é “Racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a Sociedade.” Fonte:

[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/conheca\\_sof/missao\\_e\\_visao](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/conheca_sof/missao_e_visao). Acesso em: 27 set. 2011.

<sup>52</sup> Segundo Art. 5º da Lei Complementar nº. 3, de 7 de dezembro de 1967, já revogada. Fonte:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp03imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp03imprensa.htm). Acesso em: 27 set. 2011.



No entanto, não parece que a utilização de programas como elo entre plano e orçamento, como meio para resolução de problemas ou para enfrentar desafios, seja o determinante para que o plano, o orçamento, ou o processo orçamentário como um todo se fundamente em uma perspectiva estratégica.

No que tange especificamente à fase de elaboração da LOA, o pensamento de Schick (2009) oferece algumas reflexões interessantes. Para este autor, todo sistema orçamentário bem desenvolvido deve atender a três objetivos básicos e complementares: manter a disciplina fiscal agregada, alocar recursos de acordo com as prioridades governamentais, e promover a prestação eficiente dos serviços públicos.

Sendo assim, o problema da perspectiva estratégica do processo orçamentário está relacionado com a capacidade dos governos em suportar os elevados custos de transação decorrentes da disposição em atender aos objetivos citados<sup>53</sup>. Estes objetivos, segundo Schick (2009), requerem diferentes tipos de informações, orientações de trabalho e habilidades.

Isto sugere que a importância da adoção de iniciativas que favoreçam a capacidade de coordenação é crucial para se alcançar resultados mais efetivos do processo orçamentário. Além disso, que estas iniciativas são mais úteis do que a adoção de novos procedimentos operacionais de distribuição de limites, ou a redução dos detalhamentos da peça orçamentária, ou ainda, um maior percentual de execução do orçamento.

#### **5.4.4 Planejamento operacional**

Neste descritor a maior parte das respostas o classificou como moderado, em relação ao nível da capacidade de governança orçamentária.

De forma geral, o entendimento dos participantes foi que os atores envolvidos no processo orçamentário possuem habilidade para desenvolver um plano operacional e observam procedimentos operacionais internos.

No entanto, reconheceu-se que há necessidade de envidar esforços no sentido de aprimorar o plano e os procedimentos operacionais. Para um dos entrevistados, um ponto a ser melhor planejado diz respeito ao prazo de atendimento dos pleitos de créditos adicionais feito pelos órgãos setoriais, considerado muito demorado.

Outra questão que gera problemas específicos para alguns órgãos, segundo o mesmo entrevistado, se refere à suspensão temporária dos limites orçamentários, que ocorre

---

<sup>53</sup> Custos de transação aqui entendidos como aqueles decorrentes da organização e funcionamento das atividades inerentes ao processo orçamentário, necessárias ao atendimento dos três objetivos referidos.

nas vésperas do final de ano. Após análise das necessidades gerais de execução dos órgãos setoriais, é feita a redistribuição dos limites. Mesmo assim, a suspensão atrapalharia o fechamento financeiro no final do ano.

Além disso, também houve referência a fatores como o contingenciamento e o excesso de detalhes das classificações orçamentárias, que acabariam dificultando ao orçamento atingir sua maior finalidade de fazer com que os recursos se destinem àquilo para o qual se planejou.

Não obstante, algumas respostas apontaram que os níveis da capacidade de governança orçamentária seriam de clara necessidade de aumento e básico. Isto em função da baixa cultura de planejamento estratégico, que, por conseguinte, implicaria um planejamento operacional deficitário.

Um entrevistado afirmou que as mudanças nas rotinas sobre o processo orçamentário são meras reações às demandas e emergências do dia a dia, não existindo uma perspectiva de médio ou longo prazo. E ainda, que os atores não possuem experiência no planejamento operacional relativo à formulação, implementação e avaliação do processo orçamentário.

Na medida em que existam divergências importantes de visão estratégica entre os atores do processo orçamentário, é natural que a operação deste processo reflita tais diferenças. No entanto, deve-se considerar que a estrutura organizacional deste processo está claramente definida, conforme discutido na dimensão de institucionalização.

Sendo assim, grande parte dos procedimentos operacionais relativos ao processo orçamentário já se encontram estabelecidos, além de serem de amplo conhecimento dos atores. O que, também, não é suficiente para eliminar as divergências quanto à sua conexão com a visão estratégica do processo.

#### **5.4.5 Planejamento da gestão de pessoas**

A maior parte dos participantes entendeu que este descritor está enquadrado entre os níveis moderado e alto de capacidade de governança orçamentária. Para estes participantes, há esforços de gestão de pessoas no sentido de recrutar e selecionar adequadamente, bem como de capacitar e desenvolver competências.

Entretanto, ficou evidente que a gestão de pessoas no âmbito do processo orçamentário no Poder Executivo está dividida em duas realidades bem distintas. De um lado

os profissionais da carreira de planejamento e orçamento, e outras do ciclo de gestão<sup>54</sup>. De outro, os profissionais das mais diversas carreiras que atuam no processo orçamentário.

Na visão de um entrevistado, em relação à carreira de APO, os atores têm muita habilidade e conhecimento, e têm adquirido ao longo dos anos muita experiência, especialmente em função do trabalho que passaram a desempenhar na área de execução orçamentária.

Contudo, para o mesmo entrevistado, quando se trata dos atores que não são da carreira de APO, verifica-se grande dificuldade em se obter o resultado esperado, em função da falta de conhecimento e experiência adequados à área orçamentária. E continua, na área orçamentária de qualquer Ministério é preciso ter pessoas com conhecimentos diversos como estatística e administração, para se somar com os profissionais de planejamento e orçamento.

Esta opinião se completa com a de outro participante, para quem há grande rotatividade e falta de quantitativo adequado de profissionais de planejamento e orçamento nos órgãos setoriais. Este fato, para o mesmo, comprometeria a governança do processo e impactaria o próprio órgão central. Assim, conclui: “[...] não há uma política de gestão de pessoas voltada para o processo orçamentário como um todo[...].”

Outras opiniões deram conta de que é preciso haver estímulo ao sentimento coletivo dos profissionais como sendo pertencentes a uma área muito importante para o Estado. Ademais, no Executivo poderia haver um gerenciamento mais proativo da carreira de planejamento e orçamento, e no Legislativo a organização em forma de consultorias facilita muito, pois todos são consultores com nivelamento salarial e remuneração bastante satisfatória.

O que se pode inferir das respostas é que o planejamento da gestão de pessoas do processo orçamentário federal do país, ainda que tenha espaço para avanços, existe e faz parte da rotina e das decisões relativas ao mesmo.

No entanto, é notória a necessidade de se equacionar a questão da atuação de profissionais de carreiras distintas do ciclo de gestão dentro do processo, assim como do quantitativo e rotatividade de pessoal nos órgãos setoriais.

---

<sup>54</sup> O Ciclo de Gestão aqui tratado como o conjunto de profissionais das carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Analista de Comércio Exterior.

#### 5.4.6 Estilo de coordenação e liderança

Neste descritor percebeu-se uma clara cisão entre algumas respostas que o enquadraram no nível de clara necessidade de aumento e outras no nível moderado da capacidade de governança orçamentária.

Uma das respostas que indicaram clara necessidade de aumento da capacidade de governança, foi que podem ser identificadas lideranças no processo orçamentário, contudo isto ocorre mais por conta de atuação pessoal do que de um processo contínuo e estruturado de formação.

Neste sentido, continua o mesmo entrevistado, estamos procurando investir cada vez mais no conhecimento e deixando de lado, de certa forma, de investir na formação de lideranças capazes de coordenar pessoas. Para outro entrevistado, no caso do Legislativo os atributos de líderes não são exigidos, porém deveria se caminhar para uma estrutura onde as habilidades de liderança fossem consideradas necessárias.

Um dos participantes considerou o enquadramento no mais baixo nível de capacidade de governança em função do perfil que atribuiu às atuais lideranças. Segundo o mesmo, estas lideranças são antigas e têm que ser renovadas. E continua, elas colocam uma "[...] laje [...]" sobre os talentos novos, e não permitem que a administração pública construa um novo caminho ideológico.

Aqueles participantes que enquadraram o atual descritor no nível moderado, destacaram que o ambiente orçamentário possui profissionais que são reconhecidos pela competência. No entanto, seria preciso trabalhar desde o recrutamento no sentido de utilizar ferramentas que auxiliem a identificar aqueles profissionais com maior propensão para o exercício da liderança.

Ainda sobre este conjunto de respostas, foi dito que a SOF tem se auto avaliado constantemente na busca do aprimoramento do processo, buscando novas abordagens e aperfeiçoamento pessoal e organizacional, mas que isso seria algo isolado do processo como um todo.

Este descritor traz certa dificuldade de avaliação em função de que a rede orçamentária se constitui de um amplo conjunto de atores e, portanto, de várias lideranças. Dessa forma, é possível identificar estilos de coordenação e liderança diversos, e enquadrá-los em mais de um nível de capacidade de governança orçamentária.

No entanto, ressalta-se que a rigidez estrutural apontada na dimensão de institucionalização e o possível excesso de conservadorismo dos atores referido na dimensão

da sustentabilidade, além de criar obstáculos a um maior monitoramento do ambiente que envolve o processo orçamentário, conforme dito anteriormente, também podem estabelecer um padrão na forma de liderar.

## 5.5 COMUNICAÇÃO

Esta dimensão tenta capturar a forma como a comunicação da rede orçamentária se estabelece, seja entre os atores, ou entre estes e a sociedade. O quadro seguinte mostra divisão nas respostas, entretanto com predomínio do enquadramento no nível básico da capacidade de governança orçamentária.

DESCRITORES	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
	Clara necessidade de aumento	Básico	Moderado	Alto
<b>Comunicação</b>	3	5	4	1
Comunicação entre os atores do processo orçamentário (interna)	0	3	3	1
Comunicação entre os atores do processo orçamentário e a sociedade (externa)	3	2	1	0

**Tabela 5** - Consolidado das respostas por descritor / dimensão Comunicação. Elaboração própria.

### 5.5.1 Comunicação entre os atores do processo orçamentário

Neste descritor o enquadramento do nível de capacidade de governança orçamentária ficou entre básico e moderado, com apenas uma resposta considerando-o no nível alto. Esta última assim o classificou por entender que o debate formal entre os atores dentro do ciclo do orçamento é previsto, e funciona bem.

Aqueles que classificaram o descritor entre os níveis básico e moderado entendem que existe troca de informações relacionadas às tarefas do dia-a-dia, inerentes ao orçamento, desde a comunicação verbal e eletrônica, até os ofícios.

No entanto, apesar dos vários instrumentos existentes, entendem que estaríamos longe de alcançar um patamar desejável. Pois, nem todos os atores do processo orçamentário sabem a que se destina o trabalho que está fazendo. Há uma deficiência de comunicação muito grande, principalmente para dentro dos órgãos setoriais. Ademais, afirmam que as iniciativas são mais informais.

Quanto à relação entre os Poderes as opiniões indicaram que, embora existam sistemas de trocas de informação, predeterminados pela própria legislação orçamentária, a parte informal destas trocas e as consultas mútuas é muito frágil e esporádica.

Em função das respostas, observa-se em alguma medida a relação deste descritor com os relatos e análises efetuadas no descritor referente às parcerias entre atores envolvidos no processo orçamentário, na dimensão do capital social.

Percebeu-se que as parcerias entre os atores no âmbito do Executivo ocorriam, principalmente, por força da necessidade de operacionalizar o processo. O perfil dos dirigentes, em especial da SOF, também foi identificado como determinante destas parcerias.

Quanto às interações entre Executivo e Legislativo, foram destacados como fatores prejudiciais às parcerias as tensões causadas pela realização de emendas parlamentares ao PLOA, e o contingenciamento da LOA aprovada no Congresso.

Sendo assim, não surpreende a percepção dos entrevistados a respeito da comunicação interna entre os atores do processo. Portanto, pode-se inferir que a comunicação existente denota uma qualidade de interações dependente de indivíduos, porquanto é pouco institucionalizada, e essencialmente voltada às questões técnico-operacionais.

### **5.5.2 Comunicação com a sociedade**

De maneira similar ao ocorrido no descritor anterior, a comunicação entre os atores do processo orçamentário e a sociedade tem clara correlação com o descritor que tratou do relacionamento dos atores envolvidos no processo orçamentário e a sociedade civil, no âmbito da dimensão capital social.

Nota-se que as respostas enquadraram a comunicação com a sociedade entre o nível de clara necessidade de aumento da capacidade de governança orçamentária e o nível básico. Houve apenas uma resposta que o considerou no nível moderado.

Na visão dos entrevistados há uma clara necessidade de aumento da capacidade de comunicação com a sociedade, em função da dificuldade de traduzir o que

ocorre no processo orçamentário em uma linguagem acessível para a população, até para que a própria população possa contribuir com o processo.

Para os participantes, a linguagem das informações orçamentárias ainda é muito técnica, logo não acessível a qualquer cidadão. Ademais, houve quem afirmasse que as decisões orçamentárias não são determinadas pelas necessidades ou demandas da sociedade.

Para um dos entrevistados, há um hiato em relação à comunicação com a sociedade, pois o orçamento é uma peça "[...] massuda [...]" utilizada por profissionais específicos e por Parlamentares, mas distante da sociedade como um todo.

Ainda para este mesmo entrevistado, se é impossível fazer com que o orçamento tenha a tradução de amigabilidade para com a sociedade, seria o caso de se pensar em um anexo que acompanhasse o documento técnico formal do orçamento, com uma tradução do mesmo numa linguagem mais compreensível, acessível, interessante, e que atraia mais pessoas. E afirmou: “[...] esta não é uma tarefa muito simples [...]”<sup>55</sup>.

Para outro participante, seria necessário também que se suprisse a carência de organizações da sociedade civil interessadas em assuntos orçamentários. Além disso, que as informações orçamentárias fossem transmitidas de forma muito clara para a sociedade.

Como o descritor de relacionamento dos atores com a sociedade foi enquadrado em clara necessidade de aumento da capacidade de governança orçamentária, também era de esperar que a comunicação com a mesma sociedade fosse mal avaliada. Assim, verifica-se que, de fato, o Brasil ainda tem muito que avançar nas interações entre os atores do processo orçamentário e a população.

## 5.6 INFORMAÇÃO E ANÁLISE

Esta dimensão se refere à qualidade e confiabilidade das informações disseminadas. Assim, a análise e tempestiva difusão destas informações são fatores essenciais à governança da rede orçamentária, na medida em que favorecem o processo de decisão alocativa.

Neste sentido, nota-se uma correlação entre os descritores desta dimensão e aquele referente às arenas decisórias, na dimensão de institucionalização da rede

---

<sup>55</sup> Vale lembrar que já foi citado por um dos entrevistados a existência da publicação Orçamento Federal ao Alcance de Todos, que está em sua segunda edição. Fonte: < <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 27 set. 2011.

orçamentária. As respostas também se concentraram entre os níveis básico e moderado da capacidade de governança orçamentária, como se vê na tabela abaixo.

DESCRITORES	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
	Clara necessidade de aumento	Básico	Moderado	Alto
<b>Informação e Análise</b>	1	6	6	0
Capacidade Analítica	1	3	2	0
Gestão da informação	0	3	4	0

**Tabela 6** - Consolidado das respostas por descritor / dimensão Informação e Análise. Elaboração própria.

### 5.6.1 Capacidade Analítica

Conforme se observa na tabela anterior, este descritor teve seu enquadramento dividido entre os níveis básico e moderado da capacidade de governança orçamentária. Houve uma resposta classificando-o como de clara necessidade de aumento desta capacidade.

O participante que assim o classificou entende que a capacidade analítica é fomentada de maneira restrita, abrangendo apenas alguns poucos atores do processo orçamentário. Acrescentou, também, que o incentivo ao desenvolvimento da capacidade analítica é limitado a um conjunto restrito de iniciativas. Assim, se verificaria restrição de pessoas e de objeto.

Ainda para este participante, as organizações que atuam no processo orçamentário seriam reativas na proposição de estudos e análises, realizando-os apenas quando demandadas. Logo, a visão do orçamento como um todo seria para poucas pessoas. Por fim, afirmou que normalmente as pessoas conhecem apenas a programação com a qual trabalham, e ficam reféns da mesma.

Os demais entrevistados, que percebem a capacidade analítica como básica ou moderada, acreditam que existe capacidade técnica analítica bastante desenvolvida em todos os órgãos envolvidos no processo orçamentário, seja no Executivo como no Legislativo. No entanto, esta capacidade ainda não estaria disseminada por todo o sistema.

Um destes participantes relacionou a dificuldade em disseminar informação através dos canais de comunicação existentes ao prejuízo da capacidade analítica. Haveria



ainda, para este participante, uma gama de informações muito grande, mas uma pequena quantidade de pessoas com capacidade de analisá-las.

Para outro entrevistado, aparentemente se perdeu a condição de disponibilizar ao profissional de orçamento os elementos necessários para avaliar de maneira crítica e cuidadosa o que se passa em relação ao setor sob sua área de supervisão.

Assim, continua o mesmo entrevistado, a capacidade de elaborar os orçamentos anuais com base em procedimentos metodológicos de análise e avaliação de despesas, seja do ponto de vista do seu histórico ou de sua qualidade, deixou de ser aprimorada.

Diante do exposto, pode-se inferir que a capacidade analítica tem fragilidades relacionadas diretamente com a comunicação entre os atores processo orçamentário, e, portanto, com o relacionamento entre estes.

Ademais, a divisão entre profissionais das carreiras do ciclo de gestão e outras que atuam no processo orçamentário, apontada no descritor relativo ao planejamento da gestão de pessoas, no âmbito da dimensão de estrutura e instrumentos de coordenação, também impõe limites à disseminação da referida capacidade.

Na medida em que se percebem tensões no relacionamento e a conseqüente dificuldade de comunicação entre os atores, é natural a capacidade analítica destes seja prejudicada. Isto porque o incentivo ao desenvolvimento desta capacidade parece ser restrita a uma pequena quantidade de profissionais, além de ser menos voltada às questões estratégicas que as operacionais.

### **5.6.2 Gestão da informação**

Todos os participantes apontaram que a capacidade de governança orçamentária neste descritor estaria classificada entre o nível de básico ou o moderado. Parece haver consenso que existe esforço razoável para garantir interoperabilidade e integração de sistemas e base de dados, tanto no Legislativo como no Executivo.

No entanto, segundo a maioria dos entrevistados, ainda temos que avançar bastante na gestão da informação. Há dificuldades em se articular informações, no sentido de possibilitar análises integradas e conectadas entre várias áreas. Foi lembrado que até hoje

ainda não se dispõe de um sistema único de gestão orçamentária e financeira<sup>56</sup>. Foi relatado que, inclusive na SOF, a gestão da informação se restringia a uns poucos profissionais.

Sendo assim, torna-se claro que a gestão da informação ainda não é parte fundamental na visão estratégica dos atores envolvidos no processo orçamentário. O que não surpreende a quem analisa de forma mais acurada este processo, especialmente, após se examinar as questões relativas ao relacionamento e a comunicação entre os atores, bem como aquelas que tratam do estilo de liderança e do planejamento da gestão de pessoas.

## 5.7 VISÃO GERAL

Na seção que descreveu o processo orçamentário federal do Brasil foram apresentados vários atores que direta ou indiretamente o influenciam. Foi possível, ainda, apreender algumas das conexões existentes entre os mesmos, além de se identificar importantes determinações legais que moldam a rede orçamentária.

No entanto, conforme já abordado anteriormente neste trabalho, o objetivo de analisar a capacidade de governança orçamentária é o de verificar quais os elementos que estão favorecendo ou impedindo a melhor coordenação da rede na qual se insere o processo orçamentário.

A melhor coordenação deste processo significa propiciar decisões alocativas mais inteligentes, no sentido de resultarem em maior efetividade das políticas governamentais, reduzindo a ocorrência de redundâncias, incoerências e lacunas.

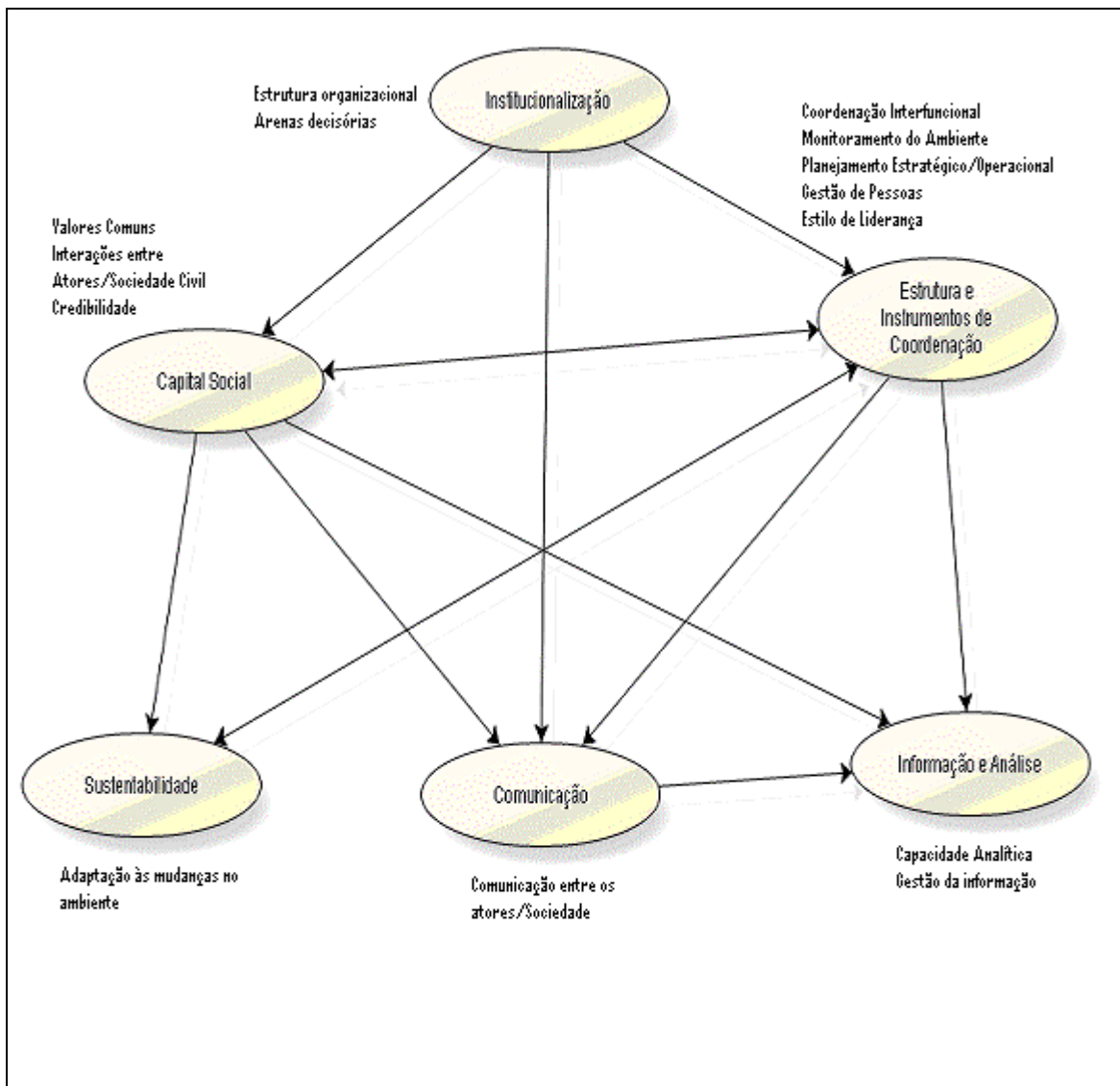
Conforme Calmon e Costa (2008), as redundâncias são indesejáveis num cenário de equilíbrio fiscal em que estamos vivendo atualmente. Por sua vez, as incoerências decorrem dos valores e das racionalidades de cada ator. Para os autores, conciliar as visões discordantes é um dos maiores desafios à coordenação das redes.

Ainda segundo os mesmos autores, não se pode olvidar da conexão existente entre as redes e as normas que moldam seu funcionamento. Esta é uma dimensão esquecida das lacunas, dada a diversidade e alcance das ações governamentais. A distribuição de poder na rede, fruto da posição central de determinados atores e, por conseguinte, de sua maior quantidade de conexões, influencia a configuração e conduz a agenda da rede.

---

<sup>56</sup> Apenas a título de exemplo, existem diversos sistemas que tratam temas relacionados diretamente ou indiretamente ao processo orçamentário: SIAFI, SIOP (até recentemente havia SIDOR e SIGPLAN), SIAPE, SIORG, SICONV, dentre outros.

Estes aspectos balizaram as análises das dimensões da capacidade de governança orçamentária apresentadas. Assim, foi possível elaborar um esquema destas dimensões com base nos resultados das referidas análises. O sentido das conexões entre as dimensões indica aquelas que influenciam as demais.



**Figura 3** – Dimensões da capacidade de governança.

Fonte: adaptada de Calmon e Costa (2008)

A Institucionalização é percebida como dimensão essencial para a capacidade da governança orçamentária federal do país. Esta dimensão influencia diretamente o Capital Social, a Estrutura e Instrumentos de Coordenação, e a Comunicação.

As análises apontam para um processo orçamentário com atribuições claramente definidas, no entanto bastante discutíveis. O PPA é visto tanto como uma espécie de orçamento plurianual, como plano estratégico de governo. Na prática, sua utilização

aparenta ser mais fruto de imposição constitucional, que da necessidade de se organizar estrategicamente a atuação governamental no médio prazo.

A LOA, por sua vez, se tornou um emaranhado de classificações que não permite o entendimento da maioria das pessoas que a acessam. Além disso, dificulta a execução do orçamento nos órgãos setoriais e torna intransparente as decisões alocativas, ainda que tenha contribuído para as políticas de equilíbrio fiscal adotadas nos últimos anos.

A atuação dos órgãos centrais e setoriais de planejamento e orçamento, assim como da CMO e das Consultorias de Orçamento do Congresso, também tem sido fonte de redundâncias e incoerências. As competências para lidar com o processo orçamentário estão fragmentadas, tanto no Executivo como no Legislativo, o que se reflete nos instrumentos elaborados, PPA, LDO e LOA.

As lacunas normativas, a despeito da existência de várias normas que tratam de orçamento, também se verificam. Não só aquelas que são fruto de algum vácuo normativo, como no caso da Lei de finanças que deveria substituir a Lei n.º 4.320 (1964), mas também lacunas referentes a regras sobre os direitos e deveres de cada ator durante o processo, bem como sobre como os conflitos serão arbitrados e as decisões serão tomadas.

As decisões no âmbito do processo orçamentário muitas das vezes são pouco claras e inadequadas, sob a ótica do resultado que produzem para a sociedade. A participação dos atores é restrita, e as decisões são fundamentadas em poucos estudos técnicos, feitos por um limitado grupo de profissionais.

Em relação à dimensão da Institucionalização, é possível inferir que a atuação da SOF aproveita de forma limitada e reativa o poder que dispõe na rede orçamentária, em função de sua centralidade e quantidade de conexões, para conduzir o processo a ganhos substanciais.

A dimensão do Capital Social em conjunto com a de Estrutura e Instrumentos de Coordenação, embora estejam um grau abaixo da Institucionalização, permeiam todas as outras dimensões, e explicam muito das possibilidades de governança deste processo.

Os valores dos atores que interagem no processo orçamentário são comuns, na maioria das vezes, até pelas características de seus ritos e de sua temporalidade. Ademais, estes atores interagem com muita frequência, ainda que por força das necessidades operacionais e do perfil das lideranças, que são muitas e com estilos variados.

As tensões que ocorrem nestas relações são habituais a qualquer rede de políticas públicas, com seus objetivos comuns e seus interesses conflitantes. Ainda mais

quando se entende que o orçamento reproduz a chamada tragédia dos comuns, já tratada no capítulo teórico.

O clima de confiança e credibilidade é de difícil mensuração. Porém, infere-se que ele se estabelece nos momentos em que há concordância, o que impõe uma adequada capacidade de coordenação interfuncional. Além disso, este clima ajuda a determinar a qualidade da comunicação entre os atores do processo. E também reflete na gestão da informação, que ainda não é, completamente, vista como estratégica.

A atuação da SOF diante das tensões que resultam das interações referidas, é vista como antagônica aos interesses dos demais atores, especialmente, quando se trata dos órgãos setoriais e do Congresso, que são demandantes de recursos. Compreendida desta maneira, a coordenação da SOF fica prejudicada, inclusive porque este papel é diretamente impactado por fatores como a hierarquia e o poder político.

O planejamento estratégico e operacional do processo orçamentário está estabelecido internamente em alguns órgãos, e para algumas políticas públicas. No entanto, o processo como um todo ainda não dispõe de uma visão estratégica, o que tem rebatimento no plano operacional e nas decisões relativas ao mesmo, inclusive as alocativas.

Este fato se verifica, também, no planejamento da gestão de pessoas. Por um lado, existem categorias profissionais bem valorizadas, tanto no Executivo como no Legislativo. A seleção é criteriosa, a remuneração adequada e há investimento constante em formação e capacitação. Porém, por outro lado, existe um conjunto de profissionais que atuam no processo orçamentário e pertencem a carreiras precarizadas.

Resultado importante revelado pela pesquisa é o que se refere à relação e comunicação dos atores do processo com a sociedade civil. O orçamento federal no Brasil ainda é visto, por alguns de seus principais atores, como um instrumento pouco palatável ao cidadão comum.

Sendo assim, compreende-se porque a relação entre os atores do processo orçamentário e a sociedade se dá na medida das determinações legais. Entretanto, como discutido acima, a conexão entre redes e normas decorre do exercício do poder de atores centrais. Neste sentido, a responsabilidade da SOF é grande na tradução da linguagem técnica do orçamento para o falar corrente do cidadão.

Ainda sobre a relação orçamento e sociedade, percebe-se a falta de maior interesse desta última nas questões relativas ao orçamento. Certamente parte deste desinteresse é oriundo da aspereza do tema e da pouca proatividade dos atores do processo orçamentário.

No entanto, de fato, são escassas as organizações da sociedade que se dedicam às questões orçamentárias. E mais, o papel exercido pelos órgãos de imprensa e pela mídia em geral parece não servir de estímulo ao surgimento de novas organizações, nem ao desenvolvimento das existentes.

Os principais resultados aqui apresentados reforçam a percepção da importância da atuação da SOF para a promoção da cooperação entre os atores do processo orçamentário e destes com a sociedade. Esta atuação também é imprescindível na redução dos conflitos naturais da rede orçamentária, e na tentativa de melhor coordenar o processo, reduzindo redundâncias, incoerências e lacunas.

No entanto, as categorias construídas no instrumento utilizado nesta pesquisa não são suficientes para abarcar a realidade. Sendo assim, as limitações das análises exigem outros esforços, no sentido de aprimorar o instrumento e suas respectivas definições.

Estas limitações ficaram evidentes nas respostas dos entrevistados em relação à dimensão da sustentabilidade. Aparentemente, o instrumento não foi capaz de demonstrar a importância desta dimensão na evolução da coordenação da rede orçamentária. Talvez por este motivo alguns a tenham considerado pouco importante.

Ainda assim, os achados são bastante significativos e apontam, conforme relatado acima, muitos caminhos para reflexão dos atores inseridos no processo orçamentário. As justificativas dos entrevistados, entretanto, nem sempre se coadunam com os enquadramentos feitos pelas respostas dos mesmos.

De acordo com a tabela seguinte, e talvez por um comportamento natural de quem qualifica alguém ou algum objeto, os enquadramentos demonstram um nível da capacidade de governança orçamentária entre básico e moderado. Tais enquadramentos nem sempre foram congruentes com as justificativas, conforme as análises dos descritores feitas anteriormente.

DESCRITORES	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
	Clara necessidade de aumento	Básico	Moderado	Alto
1. Capital Social	3	4	9	9
2. Institucionalização	0	3	7	4
3. Sustentabilidade	1	5	3	2
4. Estrutura e Instrumentos de Coordenação	7	11	18	5
5. Comunicação	3	5	4	1
6. Informação e Análise	1	6	6	0

**Tabela 7** – Consolidado das respostas por dimensão da capacidade de governança. Elaboração própria.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar a atuação da SOF no processo orçamentário federal no Brasil, especialmente na fase de planejamento e elaboração do PLPPA, PLDO e PLOA, durante o período de 2007 a 2010.

Com este objetivo buscou-se entender como a atuação do órgão central de orçamento pode contribuir para uma melhor governança da rede orçamentária, favorecendo a decisão alocativa federal no Brasil.

Foram estabelecidos quatro objetivos específicos que, ao serem alcançados, contribuíram para entender a atuação referida. Descrever o processo orçamentário federal do Brasil e a atuação da SOF no mesmo, identificando elementos que caracterizem este processo como uma rede, foram alguns destes objetivos. Como também, contribuir para um melhor entendimento do processo de decisão alocativa federal no Brasil.

A descrição da atuação da SOF no processo orçamentário foi feita com base, principalmente, nas normas que regem este processo. Assim, foram apresentadas as atribuições da SOF como órgão singular e específico do MPOG. Bem como, a opção de considerá-la como órgão central de orçamento, por efetivamente coordenar o processo orçamentário federal no Brasil, notadamente em relação às atividades de elaboração e alteração do PLDO e PLOA.

Os três macroprocessos, e seus respectivos processos e atividades, que caracterizam a atuação da SOF foram mostrados. O primeiro macroprocesso, programação e gestão orçamentária, é composto da elaboração do PLDO e PLOA, da conclusão da LDO e LOA, por meio dos subsídios à sanção presidencial, e dos possíveis ajustes destas últimas.

A avaliação macrofiscal é o segundo macroprocesso, e se destina à elaboração e acompanhamento de receitas e despesas, e demais assuntos fiscais. O terceiro macroprocesso é o de gestão corporativa, voltado para gestão interna da SOF, assim como para supervisão da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI).

O processo orçamentário foi descrito em suas três fases e quatro etapas. A primeira fase de planejamento e programação orçamentária, foco maior desta pesquisa, é composta da etapa de elaboração do PLPPA, do PLDO e do PLOA. Esta etapa foi dividida para permitir uma melhor relação com a atuação da SOF, que ocorre de forma menos significativa na elaboração do PLPPA.

A segunda é a fase legislativa, que envolve o exame e a votação dos Projetos de Lei mencionados. Por fim, a terceira fase de implementação, que engloba a execução orçamentária, e seu conseqüente monitoramento, controle e avaliação.

Na descrição exposta, foram apresentados vários atores que direta ou indiretamente influenciam a rede orçamentária, assim como algumas das conexões existentes entre os mesmos. Além disso, identificou-se importantes determinações legais que moldam esta rede. Salientou-se, também, que as fases e etapas apresentadas não são necessariamente estanques, pois, as interrelações e as decisões no âmbito do processo orçamentário fluem pela rede.

Neste sentido, percebeu-se a dificuldade de coordenação das ações e interações que ocorrem no âmbito do processo orçamentário, em função do grande conjunto de atores que, às vezes têm uma relação hierárquica, e outras vezes não. Dessa forma, com base no referencial teórico e na descrição apresentada foi se dedicar ao objetivo de analisar a capacidade de governança orçamentária.

Portanto, para alcançar o objetivo geral e assim entender a contribuição da SOF para a capacidade de governança orçamentária, foi necessária a construção de um instrumento que possibilitasse a análise desta capacidade.

Com base nas teorias de rede de políticas públicas, de governança, institucional, e do processo decisório, utilizadas neste trabalho, foi possível construir uma planilha de avaliação da capacidade de governança orçamentária. As dimensões desta capacidade segundo ensinam Calmon e Costa (2008) foram subdivididas em descritores.

A cada um destes descritores foram atribuídas explicações associadas a quatro níveis de capacidade de governança orçamentária. Dessa maneira, foi possível entender e sistematizar os mecanismos e processos que explicam como e porque as dimensões influenciam a citada capacidade de governança.

Sendo assim, verificou-se que no âmbito do processo orçamentário a dimensão da Institucionalização é percebida como essencial para a capacidade da governança orçamentária federal do país, pois influencia diretamente a maior parte das outras dimensões. Esta dimensão envolve o estabelecimento de normas e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores.

Questão essencial nesta dimensão se refere ao descritor arenas decisórias. Este descritor nos permite melhor compreender como as decisões ocorrem dentro do processo orçamentário. Percebeu-se a complexidade que envolve este processo, traduzido em suas decisões alocativas.



Foi compreendido que a forma clara e adequada com que decisões são tomadas, a participação ampla de atores nestas decisões, e a existência de estudos e análises que fundamentem as mesmas, dependem do ambiente institucional que envolve este processo.

Assim, inferiu-se em relação à dimensão da Institucionalização, que a atuação a SOF, mesmo com a centralidade e a quantidade de conexões que dispõe, aproveita de forma limitada e reativa o poder que dispõe na rede orçamentária, para conduzir o processo a ganhos substanciais.

As dimensões do Capital Social e da Estrutura e Instrumentos de Coordenação permeiam todas as outras dimensões, e explicam muito das possibilidades de governança deste processo, ainda que se perceba que elas estejam um grau abaixo da dimensão da Institucionalização, e sejam influenciadas diretamente por esta.

O Capital Social da rede orçamentária decorre do estabelecimento de um clima de credibilidade e confiança mútua entre os atores, assim como da ampla participação destes atores nos processos decisórios. Assim, a transparência, fiscalização e responsabilização das ações são fatores muito importantes.

A dimensão da Estrutura e Instrumentos de Coordenação, presume que a rede deva ter uma estrutura de coordenação capaz de articular a atuação dos diferentes atores, com legitimidade entre estes, e com instrumentos adequados.

A análise do conjunto dos descritores destas duas dimensões permitiu inferir que, embora frequente e operacionalmente necessária, a interação entre os atores do processo orçamentário produz tensões. Este fato, ainda que natural em qualquer rede de políticas públicas com a quantidade de atores semelhante ao da rede orçamentária, é agravado porque o orçamento é um exemplo de problema do *commom pool*, em função da escassez e da demanda crescente por recursos.

A atuação da SOF diante destas tensões é vista como antagônica aos interesses dos demais atores, especialmente, quando se trata dos órgãos setoriais e do Congresso, que são os demandantes de recursos. Sendo assim, a coordenação da SOF fica prejudicada, inclusive porque este papel é diretamente impactado por fatores como a hierarquia e o poder político.

Um achado da pesquisa que parece confirmar a percepção comum se refere à relação e à comunicação dos atores do processo com a sociedade civil, que se constituem em descritores das dimensões do Capital Social e da Comunicação. O orçamento federal no Brasil ainda é visto, por alguns de seus principais atores, como um instrumento pouco palatável ao cidadão comum.

Sendo assim, compreende-se porque a relação entre os atores do processo orçamentário e a sociedade se dá na medida das determinações legais. A responsabilidade da SOF é grande na tradução da linguagem técnica do orçamento para o falar corrente do cidadão. Iniciativa relevante da SOF para este fim, registrada em respostas das entrevistas, é a publicação Orçamento Federal ao Alcance de Todos, em sua segunda edição.

Resultados apresentados, no que tange à relação e à comunicação dos atores com a sociedade, reforçam a percepção da importância da atuação da SOF para a promoção da cooperação entre os atores do processo orçamentário, e destes com a sociedade. Esta atuação também é imprescindível na redução dos conflitos naturais da rede orçamentária, e na tentativa de melhor coordenar o processo, reduzindo redundâncias, incoerências e lacunas.

Entretanto, as categorias construídas no instrumento utilizado nesta pesquisa não foram suficientes para abarcar a realidade, se é que isto seria possível. Sendo assim, há limitações das análises efetuadas, que exigem outros esforços no sentido de aprimorar o instrumento e suas respectivas definições.

Estas limitações ficaram evidentes, por exemplo, nas respostas em relação à dimensão da Sustentabilidade, que foi considerada pouco importante. Aparentemente, o instrumento não conseguiu demonstrar a influência desta dimensão na evolução da coordenação da rede orçamentária.

Ainda assim, os achados são bastante significativos e apontam, conforme relatado acima, muitos caminhos para reflexão dos atores inseridos no processo orçamentário. As justificativas dos entrevistados, entretanto, nem sempre se coadunam com os enquadramentos feitos pelas respostas dos mesmos.

Diante do exposto, a pesquisa pode ensejar novas reflexões que resultem em outros trabalhos voltados para o processo orçamentário. Seria de grande valor uma pesquisa que aperfeiçoasse o instrumento de análise da capacidade de governança orçamentária, no sentido de permitir a criação de um indicador do nível de capacidade de governança, passível de ser aplicado nos demais entes federados, e até em outros países.

Quanto à estrutura organizacional do processo orçamentário, estudos que verificassem as possibilidades e as consequências de existir uma organização única para coordenar o processo orçamentário em todas as suas fases, e em ambos os poderes, seria de uma contribuição bastante significativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELL, Christopher. Network Institutionalism. In R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.): **The Oxford Handbook of Political Institutions**: 75-89. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BERRY, Frances S.; et al. **Three Traditions of Network Research**: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration Review*, v.64, n.5, p. 539-552, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Contrato de Prestação de Serviços nº 07/47-3895**. Programa de Modernização do Poder Executivo Federal – PMPEF II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.502, de 12 de junho de 2000**. Dispõe sobre a reorganização da Comissão de Financiamentos Externos - COFIEX e dá outras providências. 2000. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3502.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. 2010. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2010/Decreto/D7063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2010/Decreto/D7063.htm) >. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm) >. Acesso em: 31 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987**. Cria na Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República os cargos que especifica, e dá outras providências. 1987. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2347.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2347.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de

Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. 2001. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10180.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003. Disponível em:  
< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm) >. Acesso em: 31 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). 2000. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 31/07/2008.

\_\_\_\_\_. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2011**. 5ª versão, de 2 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2012**. Disponível em:  
< [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO\\_2012.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2012.pdf) >. Acesso em: 27 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000**. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dá nova redação ao art. 57 da Lei no 4.878, de 3 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar aos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, e dá outras providências. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/2048-26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2048-26.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

CALMON, Paulo C. Du Pin; COSTA, Arthur T.M. **Redes de Políticas Públicas e Governança**. Brasília, Universidade de Brasília, mimeo, 2008.

CHRISTAKIS, Nicholas; FOWLER, James W. O poder das conexões: a importância do networking e como ele molda nossas vidas. Editora: Campus / Elsevier, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2007.

DUARTE, Rosália. Pesquisa Qualitativa: Reflexões Sobre o Trabalho de Campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, março/2002.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FLEURY, Sonia; OUVÉNEY, Assis Mafort. **Gestão de Redes: A Estratégia de Regionalização da Política de Saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 204p.

FLICK, Uwe. **Desenho de pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FÖLSCHER, Alta. **Budget Methods and Practices**. In: Anwar Shah (Edited by). *Budgeting and Budgetary Institutions*. The World Bank, 2007.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GRUBER, Jonathan. **Finanças Públicas e Política Pública**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: LTC Livros Técnicos e Científicos Editora, 2007.

HAGEN, Jurgen von. **Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance**. Em *Budgeting and Budgetary Institutions*. Ed. Anwar Shan. Washington: The World Bank, 2007.

HAIR Jr., Joseph F.; et al. **Fundamentos de pesquisa de marketing**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

JACKSON, P.M.; STAINSBY, L. Managing Public Sector Networked Organizations. **Public Money e Management**. Jan-Mar, 2000.

KEY Jr, V.O. **The Lack of a Budgetary Theory**. *American Political Science Review*, 34, December 1940.

LEE Jr, Robert, JOHNSON, Ronald, JOYCE, Philip. **Public Budgeting Systems**. 8<sup>th</sup> Edition. Sudbury: Jones and Bartlett Publishers, 2008.

MARCH, James G. **Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões nas organizações**. 1. ed. São Paulo: Leopardo, 2009.

\_\_\_\_\_; OLSEN, J.P. Elaborating the “New Institutionalism”. In R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.): **The Oxford Handbook of Political Institutions**: 3-20. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MILLER, Gary J. **The Political Evolution of Principal-Agent Models**. *Annual Review of Political Science* Vol. 8: 203-225, 2005.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Diagnóstico do Processo Orçamentário Federal e Propostas de Medidas de Reforma. **Projeto EUROBRASIL 2000**. Junho, 2006.

OECD. Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD senior budget officials. OECD Publications. Chapter 5, **The Changing Role of the Central Budget Office**, p. 167-184, 2009.

PETERS, B. Guy. **Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination**. *Public Administration*, v.76, p. 295–311, summer 1998.

\_\_\_\_\_; PIRRE, J. **Governance Without Government? Rethinking Public Administration**. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8. (2). 1998.

\_\_\_\_\_. **Concepts and Theories of Horizontal Policy Management**. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Chile, 2005.

ROSETTO, C. R.; ROSETTO, A. M. **Teoria Institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar**. ERA-eletrônica, v. 4, Art. 7, jan./jul. 2005.

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

SCHICK, Allen. **The Changing Role of the Central Budget Office**. Em Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials. OECD, 2009.

ADENDOS

**ADENDO I - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: CAPITAL SOCIAL**

DESCRITOR	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
<b><u>1. Capital Social</u></b>	<b>Clara necessidade de aumento</b>	<b>Básico</b>	<b>Moderado</b>	<b>Alto</b>
a) Preferências comuns e valores compartilhados	Não há um conjunto de crenças e valores compartilhados entre os atores envolvidos no processo orçamentário. Não existem tradições, história comum, heróis, modelos de comportamento, símbolos ou mitos que orientem a formação de preferências comuns e valores compartilhados entre os envolvidos neste processo.	Há um conjunto comum de crenças e valores que são compartilhados apenas por um grupo muito restrito de atores; algumas dessas crenças e valores estão alinhadas com o propósito e missão dos órgãos envolvidos no processo orçamentário, mas, de maneira geral, elas têm pouca relevância e baixo impacto no desempenho do sistema orçamentário.	Há um conjunto comum de crenças e valores compartilhados pela grande maioria dos atores participantes do processo orçamentário, e isso inclui tradições, história comum, heróis, modelos de comportamento, símbolos ou mitos que orientem a formação de preferências e valores entre os envolvidos; essas referências influenciam ocasionalmente o desempenho do sistema orçamentário e as decisões referentes ao orçamento.	Há um conjunto comum de crenças e valores compartilhados pela grande maioria dos atores envolvidos no processo orçamentário, e isso inclui tradições, história comum, heróis, modelos de comportamento, símbolos ou mitos que orientem a formação de preferências e valores entre os envolvidos na elaboração do orçamento; essas referências foram estabelecidas e são nutridas deliberadamente, e são utilizadas constantemente para apoiar a consecução dos objetivos e o aperfeiçoamento do sistema orçamentário.
b) Parcerias entre atores envolvidos no processo orçamentário	Não se faz uso de parcerias e alianças entre atores envolvidos no processo orçamentário ou com outras organizações, nacionais e internacionais, objetivando desenvolver atividades	O estabelecimento de parcerias entre atores envolvidos no processo orçamentário é raro ou se encontra em estado muito embrionário.	Há um conjunto de parcerias estratégicas entre atores envolvidos no processo orçamentário, assim como com organizações nacionais e internacionais; algumas dessas parcerias são irrelevantes e	O processo orçamentário é marcado por um amplo conjunto de parcerias que possuem grande impacto nas atividades realizadas; essas parcerias são estáveis, de longo prazo, bem estabelecidas e



	relativas à gestão do processo orçamentário.		outras são bem sucedidas.	mutuamente benéficas para todos os envolvidos nessa colaboração.
c) Relacionamento dos atores envolvidos no processo orçamentário e a Sociedade Civil	As relações com entidades da sociedade civil são inexistentes, negligenciadas ou consideradas como irrelevantes; poucos membros da sociedade civil estão envolvidos construtivamente nas atividades relacionadas ao processo orçamentário; praticamente não há atividades voltadas para estimular o controle social e a participação no processo orçamentário.	Há um reconhecimento bastante limitado da relevância do envolvimento dos atores que participam do processo orçamentário com entidades da sociedade civil no fomento ao controle social e a participação; no entanto, esse relacionamento é considerado positivo.	Os atores envolvidos no processo orçamentário estão envolvidos em um relacionamento construtivo e democrático com a comunidade; alguns representantes da sociedade civil organizada cooperam de forma efetiva com atividades relacionadas ao processo orçamentário, fomentando controle social e participação nesse processo.	Os atores do processo orçamentário são amplamente reconhecidos por terem estabelecido um relacionamento responsivo, aberto e construtivo em relação à sociedade civil; representantes da sociedade civil organizada estão diretamente envolvidos em atividades relacionadas ao processo orçamentário, fomentando controle social e participação nesse processo.
d) Clima de credibilidade e confiança mútua entre atores envolvidos no processo orçamentário	Não há um clima de confiança e colaboração entre os atores envolvidos no processo orçamentário; os procedimentos e práticas são impostos hierarquicamente, por meio do uso do poder e influência, e não existe incentivo à cooperação e comunicação entre atores; há pouco compartilhamento de experiência e expertise entre atores.	Existe um conjunto muito restrito de iniciativas colaborativas entre atores envolvidos no processo orçamentário e poucas oportunidades para compartilhamento de conhecimento e experiências, há poucas atividades de mentoria e ou orientação que sejam efetivas.	Existe um conjunto de iniciativas colaborativas entre atores envolvidos no processo orçamentário; há um amplo conjunto de oportunidades para compartilhamento de conhecimento e experiências; há incentivo e mecanismos estabelecidos para mentoria ou orientação; Há incentivos para a construção de relacionamentos de confiança e colaboração entre os atores; estimula-se o surgimento de	Os atores envolvidos no processo orçamentário estão constantemente engajados na construção de relacionamentos confiáveis que possam ser positivos para ambos os lados; há um clima amplamente favorável ao surgimento de iniciativas que possam aumentar a efetividade do sistema a partir da colaboração entre os atores que participam do processo orçamentário, estimulando o surgimento de

			novas idéias e novas abordagens, apoiando as iniciativas que surgem de maneira descentralizada.	oportunidades para o desenvolvimento pessoal e organizacional do sistema.
--	--	--	---	---

**ADENDO II - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA:  
INSTITUCIONALIZAÇÃO**

DESCRITOR	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
<b>2. Institucionalização</b>	<b>Clara necessidade de aumento</b>	<b>Básico</b>	<b>Moderado</b>	<b>Alto</b>
a) Estrutura organizacional	A estrutura organizacional do processo orçamentário não foi deliberadamente estabelecida; papéis e responsabilidades dos atores envolvidos não são determinados de maneira clara e formal; a divisão do trabalho e a atribuição de competências não foi formalizada ou muda constantemente em função das necessidades do processo.	A estrutura organizacional do processo orçamentário está apenas parcialmente definida; apenas alguns papéis e responsabilidades foram formalmente definidos, mas muitas vezes não refletem a realidade organizacional; a divisão do trabalho e atribuições de competências é explicitada de forma incompleta ou desatualizada.	A estrutura organizacional do processo orçamentário está formalmente definida; os papéis e responsabilidades estão claramente estabelecidos, mas há espaço para atualização ou aperfeiçoamentos.	A estrutura organizacional do processo orçamentário está claramente definida; todos os papéis e responsabilidades estão definidos de maneira clara, objetiva, atualizada e formal, refletindo adequadamente a realidade organizacional.
b) Arenas decisórias	As decisões inerentes ao processo orçamentário são tomadas de forma pouco clara e restrita a poucos atores; os embasamentos e justificativas para essas decisões não têm respaldo em estudos e análises, e não estão disponíveis a grande parte dos atores.	As decisões inerentes ao processo orçamentário são tomadas de forma parcialmente clara; apenas alguns atores participam e ou influenciam nessas decisões; os embasamentos e justificativas para essas decisões se baseiam em estudos e análises superficiais e pouco discutidos com os demais atores.	As decisões inerentes ao processo orçamentário são tomadas de forma clara e com a participação ou influência de vários atores; essas decisões são sustentadas por estudos e análises criteriosos, embora existam possibilidades de aperfeiçoamentos.	As decisões inerentes ao processo orçamentário são tomadas de forma clara e adequada a cada situação; há ampla participação dos atores nessas decisões; estudos e análises criteriosos e de amplo conhecimento entre os atores fundamentam as decisões.

**ADENDO III - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA:  
SUSTENTABILIDADE**

DESCRITOR	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
<b>3. Sustentabilidade</b>	<b>Clara necessidade de aumento</b>	<b>Básico</b>	<b>Moderado</b>	<b>Alto</b>
a) Capacidade de adaptação contínua na forma de atuar, em função de transformações no ambiente que envolve o processo orçamentário	Não há uma análise sistemática dos hiatos de capacidade existentes para que o processo orçamentário seja adaptado às mudanças no ambiente que o envolve; há muitos obstáculos para o estabelecimento de novas iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento do processo orçamentário; as iniciativas existentes são criadas apenas de forma reativa.	Os hiatos de capacidade são analisados de forma limitada e apenas algumas iniciativas isoladas são implementadas; há muito pouca margem de manobra para modificar as práticas e procedimentos hoje existentes.	Apenas ocasionalmente é realizada tentativa de diagnosticar a presença de hiatos de capacidade; um conjunto restrito e localizado de iniciativas é implementado.	Os hiatos de capacidade são frequentemente monitorados; há facilidade de aperfeiçoar ou criar novas iniciativas que ampliem a capacidade para tornar o processo orçamentário mais efetivo, diante de novas conformações no ambiente no qual se insere.
b) Financiamento de iniciativas voltadas para criação de capacidade de adaptação contínua na forma de atuar	Iniciativas voltadas para criação de capacidade são dependentes de apenas uma fonte de recursos; o volume de recursos disponível é insuficiente, sua disponibilidade é incerta e seu fluxo é sujeito a constantes interrupções.	As iniciativas voltadas para criação de capacidade advêm de mais de uma fonte (orçamentária ou não), mas o número de alternativas e o volume de recursos disponível é limitado e insuficiente para fazer frente às necessidades de criação de capacidade.	As iniciativas voltadas para a criação de capacidades advêm de mais de uma fonte (orçamentária ou não), mas normalmente são os mesmos financiadores que o disponibilizam; os recursos são suficientes para sustentar as iniciativas para criação de capacidade no processo orçamentário.	Há um amplo conjunto de fontes de financiamento para as atividades voltadas para criação de capacidade no processo orçamentário; os recursos fluem conforme as necessidades seguindo um fluxo que é suficiente para atender adequadamente a todas as necessidades relativas à criação de capacidade no processo orçamentário.

**ADENDO IV - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: ESTRUTURA E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO**

DESCRITOR	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
<b>4. Estrutura e Instrumentos de Coordenação</b>	<b>Clara necessidade de aumento</b>	<b>Básico</b>	<b>Moderado</b>	<b>Alto</b>
a) Coordenação Interfuncional entre atores envolvidos no processo orçamentário	Os diversos atores que participam do processo orçamentário agem de forma descoordenada e isolada; há pouca coordenação entre eles ou a coordenação é disfuncional; Não há colaboração ou iniciativas conjuntas; o diálogo é difícil entre os atores e os conflitos são frequentes.	Há problemas de coordenação entre os atores envolvidos no processo orçamentário; o relacionamento entre eles é ditado quase que exclusivamente pela hierarquia e poder político; as necessidades organizacionais são tratadas ocasionalmente e se submetem a outros objetivos; há pouco diálogo sobre os problemas comuns e os conflitos não são raros.	Todos os atores envolvidos no processo orçamentário trabalham bem juntos e compartilham efetivamente informações e recursos; problemas de coordenação entre esses atores são raros; hierarquia e poder político não são fatores determinantes da interação entre esses atores.	Existe excelente coordenação entre todos os atores envolvidos no processo orçamentário; está estabelecido um ambiente de diálogo, cooperação e harmonia; problemas entre os atores são resolvidos com facilidade; o relacionamento entre eles é ditado pelas necessidades do processo orçamentário e não pela hierarquia ou por influência política.
b) Monitoramento do ambiente do processo orçamentário	Não há atividades efetivas voltadas para o monitoramento do ambiente do processo orçamentário; há pouca compreensão dos problemas enfrentados pelos atores que participam do processo.	Existe um sistema limitado de monitoramento dos problemas relativos ao processo orçamentário; a habilidade de intervenção para resolver esses problemas é bastante restrita.	Há um monitoramento efetivo que permite identificar a maioria dos problemas relativos ao processo orçamentário; há capacidade efetiva para intervir, propor e implementar soluções necessárias para o aperfeiçoamento desse processo.	Existe um sistema de monitoramento do ambiente no qual se insere o processo orçamentário; existe um amplo conhecimento dos problemas enfrentados pelos atores que participam desse processo; existe ampla capacidade para intervir, propor e implementar soluções baseadas nesse conhecimento, resultando em aperfeiçoamentos

				importantes e contínuos no processo orçamentário.
c) Planejamento estratégico	O processo orçamentário não é fundamentado em uma perspectiva estratégica.	Existem algumas iniciativas voltadas para desenvolver uma perspectiva estratégica do processo orçamentário, mas essa perspectiva é desconhecida de quase todos e não influencia as decisões rotineiras sobre o processo orçamentário.	Existe uma visão estratégica concreta, realista e objetiva do processo orçamentário; as atividades relacionadas ao planejamento estratégico são parte da rotina dos atores envolvidos no processo orçamentário; essas atividades são utilizadas com frequência para orientar as decisões.	Existe uma visão estratégica concreta, realista e objetiva do processo orçamentário; atividades relacionadas ao planejamento estratégico são parte da rotina dos atores envolvidos no processo orçamentário; essas atividades fundamentam as decisões relativas ao processo orçamentário.
d) Planejamento operacional	As mudanças nas rotinas sobre o processo orçamentário são meras reações às demandas e emergências do dia a dia; não existe uma perspectiva de médio ou longo prazo sobre essas rotinas; os atores não possuem experiência no planejamento operacional relativo à formulação, implementação e avaliação do processo orçamentário.	Existe alguma habilidade para desenvolver uma visão estratégica através de um plano operacional; mas esse plano é muito genérico e é utilizado no processo decisório apenas ocasionalmente.	Os atores envolvidos no processo orçamentário possuem habilidade e a tendência para desenvolver um plano operacional; esse plano é atualizado eventualmente e possui conexão com a visão estratégica do processo orçamentário.	Há tendência para desenvolver e continuamente revisar um plano operacional concreto, realista e detalhado; o exercício de planejamento operacional é realizado cotidianamente e é articulado de maneira consistente com a visão estratégica do processo orçamentário; o referido plano guia todas as decisões operacionais no processo orçamentário.
e) Planejamento da gestão de pessoas	Os atores do processo orçamentário lidam com os problemas relativos à gestão de pessoas apenas quando não é mais possível ignorá-	Os atores do processo orçamentário possuem alguma habilidade para desenvolver planos de gestão de pessoas em alto nível, seja	Os atores possuem habilidade e a tendência para desenvolver uma visão estratégica concreta, realista e objetiva voltada para gestão de pessoas do	Os atores do processo orçamentário possuem habilidade e a tendência para desenvolver e continuamente revisar uma visão

	<p>los; não há um diagnóstico sistemático das competências necessárias para as atividades relativas ao processo orçamentário, tampouco para que os objetivos estratégicos sejam alcançados; não existe experiência em planejamento da gestão de pessoas voltadas ao processo orçamentário.</p>	<p>utilizando expertise interna ou assistência externa; contudo, o plano resultante é fracamente conectado à visão estratégica do processo, assim como ao seu planejamento operacional; o plano não orienta efetivamente as decisões sobre gestão de pessoas integrantes do processo orçamentário.</p>	<p>processo orçamentário, utilizando expertise interno ou assistência externa; as atividades relacionadas ao planejamento da gestão de pessoas são parte da rotina desses atores e são utilizadas com frequência para orientar as decisões inerentes ao processo orçamentário.</p>	<p>estratégica sobre gestão de pessoas e competências que é concreta, realista e objetiva; para tanto, são amplamente utilizados o expertise interno ou assistência externa; atividades relacionadas ao planejamento da gestão de pessoas são parte da rotina dos atores e são parte integrante e fundamental de todas as decisões relativas ao processo orçamentário.</p>
f) Estilo de coordenação e liderança	<p>As habilidades de liderança não são definidas, identificadas e desenvolvidas nos líderes; as lideranças têm dificuldade de influenciar os outros sem utilização de recursos de poder; as lideranças são carismáticas, têm pouca influência, e curiosidade limitada sobre novas idéias e experiências.</p>	<p>As habilidades de liderança são parcialmente definidas, identificadas e desenvolvidas nos líderes do processo orçamentário; esses líderes dedicam algum tempo para construir relacionamentos duradouros, têm presença, e são capazes de influenciar e construir apoio; os líderes aceitam o aprendizado e estimulam o surgimento de oportunidades para desenvolvimento pessoal, organizacional e do processo orçamentário.</p>	<p>As lideranças do processo orçamentário têm habilidades reconhecidas e são demandadas por outros atores que buscam conselhos e orientações; essas lideranças têm uma presença forte e carismática e utilizam de diferentes abordagens para influenciar o processo orçamentário na direção que almejam alcançar; estão abertas para novas experiências, novas idéias e novas oportunidades para desenvolvimento pessoal, organizacional e do processo orçamentário.</p>	<p>O processo orçamentário possui lideranças consideradas exemplares e modelo para os demais órgãos do setor público; utilizam uma diversidade de estilos de comunicação, possuem carisma e enorme capacidade de inspirar os demais atores desse processo; são plenamente conscientes dos seus limites e possibilidades e agem de maneira efetiva, a despeito dos problemas; essas lideranças possuem um histórico de se interessar por inovações, novas abordagens e de fomentar oportunidades para aprendizagem e aperfeiçoamento</p>

				peçoal, organizacional e do processo orçamentário.
--	--	--	--	---



**ADENDO V - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA:  
COMUNICAÇÃO**

DESCRITOR	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
	Clara necessidade de aumento	Básico	Moderado	Alto
<b>5. Comunicação</b>				
a) Comunicação entre os atores do processo orçamentário (interna)	O intercâmbio de informações entre os atores do processo orçamentário é muito limitado; não existem sistemas formais ou informais de consultas mútuas.	O intercâmbio de informações entre os atores do processo orçamentário ocorre ocasionalmente; existem alguns sistemas formais e/ou informais de consultas mútuas.	O intercâmbio de informações entre os atores do processo orçamentário é considerado importante e ocorre com frequência; os sistemas formais e/ou informais de consultas mútuas existem e são utilizados de forma adequada.	O intercâmbio de informações entre os atores do processo orçamentário é prioritário e faz parte da rotina desses atores; os sistemas formais e/ou informais de consultas mútuas favorecem um alto grau de interação entre os atores desse processo.
b) Comunicação entre os atores do processo orçamentário e a sociedade (externa)	Grande parte das necessidades da sociedade em relação ao conhecimento e acesso às informações produzidas no âmbito do processo orçamentário é ignorada pelos atores do processo orçamentário; não há divulgação dessas informações.	As necessidades da sociedade em relação às informações produzidas no âmbito do processo orçamentário são parcialmente conhecidas pelos atores desse processo; algumas dessas informações são de acesso público, mas não abarcam de forma transparente e oportuna as atividades orçamentárias passadas, presentes e programadas.	As necessidades da sociedade em relação às informações produzidas no âmbito do processo orçamentário são praticamente conhecidas por todos os atores desse processo; essas informações são de acesso público, transparentes e divulgadas de forma oportuna, permitindo o conhecimento das atividades orçamentárias passadas, presentes e programadas.	Os atores do processo orçamentário têm total consciência das necessidades da sociedade em relação às informações produzidas no âmbito desse processo; o acesso público às mesmas é garantido pelos atores do processo orçamentário, de forma transparente e oportuna, permitindo o conhecimento das atividades orçamentárias passadas, presentes e programadas; isso, possibilita uma participação constante e efetiva da sociedade no processo orçamentário.

**ADENDO VI - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: INFORMAÇÃO E ANÁLISE**

DESCRITOR	NÍVEL DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA			
<b>6. Informação e Análise</b>	<b>Clara necessidade de aumento</b>	<b>Básico</b>	<b>Moderado</b>	<b>Alto</b>
a) Capacidade Analítica	Os atores envolvidos no processo orçamentário têm capacidade analítica muito limitada; as organizações são reativas na proposição de estudos e análises, realizando-os apenas quando demandado; esses atores são avessos a novas teorias, novas abordagens e novos métodos; não possuem uma perspectiva estratégica sobre a criação de capacidade analítica dentro da organização ou sobre o processo orçamentário como um todo; estão pouco familiarizados com os avanços conceituais e empíricos relativos ao processo orçamentário; preferem sempre confiar na tradição e na intuição do que na análise técnica ou estratégica.	A capacidade analítica é fomentada de maneira restrita, abrangendo apenas alguns poucos atores do processo orçamentário; estudos e análises são propostos apenas esporadicamente; os atores possuem pouca familiaridade com os desenvolvimentos técnicos e científicos relacionados ao processo orçamentário; esses atores incorporam a ampliação da capacidade analítica na sua perspectiva estratégica apenas formalmente, mas não implementam iniciativas articuladas; o incentivo ao desenvolvimento da capacidade analítica é limitado a um conjunto restrito de iniciativas.	O fomento à capacidade analítica está presente em praticamente todos os atores envolvidos no processo orçamentário; são continuamente propostos estudos e análises com base em conhecimentos atualizados que se articulam com os avanços técnicos e científicos no campo de conhecimento relativo à área orçamentária; a grande maioria dos atores envolvidos incorpora efetivamente a ampliação da capacidade analítica na sua perspectiva estratégica e implementa iniciativas articuladas; o incentivo ao desenvolvimento da capacidade analítica é abrangente e de conhecimento de todos.	O fomento ao desenvolvimento da capacidade analítica é considerado prioritário para os atores envolvidos no processo orçamentário; são propostos continuamente novos estudos e análises com base em conhecimentos atualizados que se articulam com os avanços técnicos científicos; os estudos já realizados atestam a capacidade e atualidade dos atores diretamente envolvidos no processo orçamentário; o incentivo ao desenvolvimento da capacidade analítica é considerado uma das principais prioridades por todos.
b) Gestão da informação	Não há política estabelecida para gestão da informação orçamentária ou a política existente é	A política para gestão da informação existe mas não é amplamente adotada ou	Existe uma política para gestão da informação abrangente que envolve todo o	A política para gestão da informação é abrangente, amplamente disseminada e

	<p>inefetiva; sistemas de informação são desenvolvidos a partir de iniciativas isoladas; não há orientações claramente estabelecidas para a arquitetura de dados e interoperabilidade entre sistemas pertinentes à área orçamentária.</p>	<p>abrange apenas aspectos muito restritos do processo orçamentário; há algumas iniciativas voltadas para se integrar sistemas e realizar a gestão estratégica da informação, mas essas iniciativas são muito restritas e/ou inefetivas;</p>	<p>processo orçamentário; há políticas bem estabelecidas para integração de sistemas e interoperabilidade de dados; a gestão estratégica da informação faz parte das discussões sobre o processo orçamentário, no entanto, a despeito desses elementos, a adesão a essas iniciativas é limitada e a própria política ainda carece de alguns aperfeiçoamentos.</p>	<p>orienta o processo orçamentário; há diretrizes bem estabelecidas para integração de sistemas e interoperabilidade de dados; a gestão estratégica da informação é parte fundamental da visão estratégica dos atores envolvidos no processo orçamentário e conta com a ampla adesão desses atores.</p>
--	---	--	---	---

**ADENDO VII – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
 FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA  
 DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

## Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE

Eu, \_\_\_\_\_, RG.-  
 \_\_\_\_\_, declaro que fui informada (o) do objetivo da pesquisa “**Governança Orçamentária: uma análise sobre a atuação da Secretaria de Orçamento**” Federal, que é analisar a atuação da SOF no processo orçamentário federal no Brasil, especialmente na fase de planejamento e elaboração do PLPPA, PLDO e PLOA, durante o período de 2007 a 2010:

- 1) Não sou obrigada (o) a participar dessa pesquisa e minha recusa não trará nenhum prejuízo em minha relação com o pesquisador e a instituição;
- 2) Dúvidas sobre a pesquisa serão tiradas a qualquer momento durante a entrevista;
- 3) As informações por mim fornecidas estarão protegidas e serão apenas usadas para a finalidade da pesquisa;
- 4) Minha participação nesta pesquisa poderá ser interrompida a qualquer momento;
- 5) A entrevista está sendo registrada por meio de gravador de voz;
- 6) Quanto aos riscos relacionados à minha participação, serão tomados todos os cuidados para que sejam devidamente controlados e o pesquisador será responsabilizado por qualquer dano que eu venha a sofrer em decorrência da minha participação;
- 7) Os benefícios da minha participação nesta pesquisa se relacionam com a melhoria do processo orçamentário federal no Brasil;

Assim sendo, (  ) **Autorizo** (  ) **Não autorizo** a entrevista e coleta de informações.

Esta autorização pode ser retirada a qualquer momento. Se isto acontecer entrarei em contato com o pesquisador **Euler Albergaria de Mélo**, mestrando do Mestrado Profissionalizante em Administração, residente a xxxx, através dos telefones (61) xxxx, (61) xxxx e endereço eletrônico: eulermelo@uol.com.br.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
 Assinatura